



Menschenrechte für Migranten und Flüchtlinge

Positionen und Forderungen
von PRO ASYL, Interkulturellem Rat
in Deutschland und
Deutschem Gewerkschaftsbund (DGB)
zur Bundestagswahl 2013

PRO ASYL
DER EINZELFALL ZÄHLT.



Interkultureller Rat
in Deutschland



PRO ASYL
DER EINZELFALL ZÄHLT.



Interkultureller Rat
in Deutschland



Inhalt

Menschenrechte für Migranten und Flüchtlinge

Positionen und Forderungen von PRO ASYL, Interkulturellem Rat in Deutschland und Deutschem Gewerkschaftsbund (DGB) zur Bundestagswahl 2013

| | |
|--|-----------|
| EINLEITUNG | 5 |
| 1. RASSISTISCHE EINSTELLUNGEN ÜBERWINDEN | 6 |
| 2. RASSISTISCHE DISKRIMINIERUNG VERHINDERN | 8 |
| 3. RASSISTISCHE GEWALT BEKÄMPFEN | 10 |
| 4. EUROPA DARF SICH NICHT EINMAUERN | 12 |
| 5. VERANTWORTUNG FÜR SCHUTZSUCHENDE IN EUROPA ÜBERNEHMEN | 14 |
| 6. EINWANDERUNG VON ERWERBSTÄTIGEN GERECHT UND MENSCHENWÜRDIG GESTALTEN | 15 |
| 7. GRENZÜBERSCHREITENDER ARBEITSKRÄFTEEINSATZ – AUSBEUTUNG VERHINDERN | 18 |
| 8. FREIZÜGIGKEIT IN DER EU – KEIN GRUND FÜR AUSGRENZUNG UND POPULISMUS | 19 |
| 9. AUFENTHALTSSICHERHEIT HERSTELLEN | 22 |
| 10. BLEIBERECHTSREGELUNG FÜR GEDULDETE BESCHLIESSEN | 23 |
| 11. FAMILIEN GEHÖREN ZUSAMMEN | 25 |
| 12. KINDERRECHTSKONVENTION UMSETZEN | 27 |
| 13. GERECHTE BILDUNGSSCHANCEN SCHAFFEN | 28 |
| 14. GLEICHE RECHTE AM ARBEITSMARKT HERSTELLEN | 30 |
| 15. EINBÜRGERUNG ERLEICHTERN | 32 |
| 16. AUSBÜRGERUNG VERMEIDEN – OPTIONSZWANG ABSCHAFFEN | 33 |
| 17. KOMMUNALES WAHLRECHT FÜR ALLE | 35 |
| 18. FAIRE ASYLVERFAHREN IN DEUTSCHLAND GARANTIEREN | 36 |
| 19. ASYLBEWERBERLEISTUNGSGESETZ ABSCHAFFEN | 37 |
| 20. RECHTE FÜR MENSCHEN OHNE PAPIERE | 39 |
| ZUSAMMENFASSUNG: MENSCHENRECHTE FÜR MIGRANTEN UND FLÜCHTLINGE ANFORDERUNGEN AN DIE KÜNFTIGE BUNDESPOLITIK | 41 |

EINLEITUNG

Die Europäische Union ist in einer schweren politischen, sozialen und ökonomischen Krise. Die Kluft zwischen Privilegierten und Marginalisierten wird größer: weltweit, innerhalb der Europäischen Union und in den einzelnen Mitgliedstaaten. Statt die eigentlichen Ursachen der Krise zu benennen, werden diejenigen als Verursacher diskreditiert und stigmatisiert, die in besonderem Maße von ihr betroffen sind – die Bevölkerung der sogenannten Krisenstaaten Süd- und Osteuropas sowie Flüchtlinge, Migrantinnen und Migranten und andere gesellschaftliche Minderheiten. Zunehmend überlagert oder verhindert die Art und Weise, wie die Krise gedeutet und bearbeitet wird, dringend erforderliche Debatten über eine verfehlte Migrations-, Integrations- und Asylpolitik in Deutschland und Europa. Solche Fehlentwicklungen sind:

- Die Freizügigkeitsrechte als eine der zentralen Errungenschaften der Europäischen Union und die sozialen Rechte von Unionsbürgern aus einzelnen Mitgliedstaaten werden als Wegbereiter einer ungewollten »Armutsmigration« diskreditiert und zur Disposition gestellt.
- Die Asylpolitik ist auf Abwehr von Menschen ausgerichtet, die in Deutschland und der Europäischen Union Schutz vor Verfolgung, Krieg oder massiver gesellschaftlicher Ausgrenzung in ihren Herkunftsländern suchen.
- Der Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes wird unter einen Leistungsvorbehalt gestellt, ohne dass ungleiche Teilhabechancen, strukturelle und alltägliche Diskriminierungspraktiken oder bis in die Mitte der Gesellschaft reichende rassistische Einstellungen als Ursachen für die soziale Situation von Minderheiten benannt und angegangen werden.
- Die Analyse der Dimension rassistischer Gewalt und ihrer Wechselwirkungen mit rassistischen Einstellungen und gesellschaftlicher Ausgrenzung unterbleibt. Die Auseinandersetzung mit den Gründen und Konsequenzen des Versagens der Ermittlungs- und Sicherheitsbehörden im Hinblick auf den selbsternannten »Nationalsozialistischen Untergrund« mündet nicht in die erforderlichen Reformen und Maßnahmen.

Die Tonlage, in der insbesondere Vertreterinnen und Vertreter der Regierungsparteien in den letzten Monaten die Debatte um die Ausgestaltung der Freizügigkeit auf EU-Ebene führen und das Asylrecht populistisch zu einer »Armutsmigrationsdebatte« umdeuten, fördert Rassismus und Ressentiments vor allem gegen Roma.

Diesem Populismus setzen PRO ASYL, Interkultureller Rat und der Deutsche Gewerkschaftsbund in den nachfolgenden 20 Kapiteln ihre Positionen und Forderungen zur Bundestagswahl 2013 entgegen. Wir fordern eine grundlegende Neuausrichtung der Migrations-, Integrations- und Asylpolitik, die

- sich von der überkommenen Abwehrpolitik gegenüber eingewanderten und künftig einwandernden Menschen abwendet und Migrations-, Integrations- und Asylpolitik nicht länger als Gefahrenabwehrpolitik begreift;
- humanitäre Aspekte, soziale und rechtliche Lebensbedingungen in Deutschland, den Schutz vor Verfolgung und den Abbau von Rassismus und Diskriminierung in den Mittelpunkt stellt und
- die Einwanderung und die gesellschaftliche Vielfalt als Chance und Bereicherung wahrnimmt, die auf der Grundlage des Grundgesetzes zu gestalten ist.

Im Hinblick auf den bevorstehenden Wahlkampf fordern wir die politischen Parteien und ihre Repräsentanten dazu auf, jeden Versuch zu unterlassen, auf dem Rücken von gesellschaftlichen Minderheiten Wählerstimmen zu mobilisieren.

Von der Bundesregierung und dem Bundestag erwarten wir, dass sie sich für ein Deutschland und Europa der Menschlichkeit statt der Märkte einsetzen und die gesellschaftliche Ausgrenzung von Migrantinnen und Migranten ebenso beenden wie die Abschottungspolitik gegenüber Flüchtlingen.

1. RASSISTISCHE EINSTELLUNGEN ÜBERWINDEN

Rassistische Einstellungen sind in weiten Teilen der Bevölkerung verbreitet. Seit über einem Jahrzehnt ermitteln repräsentative Befragungen die Einstellungen und Haltungen der deutschen Bevölkerung gegenüber gesellschaftlichen Minderheiten. Die Befunde sind dramatisch: Die ablehnenden Haltungen gegenüber Nicht-Deutschen, Muslimen, Flüchtlingen, Juden, Roma, Schwarzen Menschen, Obdachlosen und Empfängern staatlicher Transferleistungen wie Hartz IV sind nicht nur am Rand, sondern besonders in der Mitte der Gesellschaft auf dem Vormarsch.

Eine repräsentative Befragung (»Die Mitte im Umbruch«) im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung kommt im Jahr 2012 u.a. zu dem Ergebnis, dass etwa zwei Drittel der deutschen Bevölkerung den Aussagen »Die Ausländer kommen nur hierher, um unseren Sozialstaat auszunutzen« und »Die Bundesrepublik Deutschland ist durch die vielen Ausländer in einem gefährlichen Maß überfremdet« mindestens teilweise zustimmen. Dass »Juden (...) etwas Besonderes und Eigentümliches an sich [haben] und eigentlich (...) nicht so recht zu uns passen«, halten knapp 40 Prozent der Bevölkerung für eine mindestens zum Teil berechnigte Position. Und bis zu 80 Prozent der Bevölkerung stehen Meinungsäußerungen wie »Der Islam ist eine archaische Religion, unfähig, sich an die Gegenwart anzupassen« oder »Muslime und ihre Religion sind so verschieden von uns, dass es blauäugig wäre, einen gleichen gesellschaftlichen Zugang zu allen Positionen zu fordern« grundsätzlich offen gegenüber.

Insbesondere im Schutz der Anonymität des Internets werden solche Vorurteile, Stereotype und Ressentiments gegen Muslime und andere gesellschaftliche Minderheiten ungefiltert und unkontrolliert verbreitet. Über einschlägige Blogs und Foren wird häufig zu Hass und Gewalt angestachelt, dazu aufgerufen, prominente Angehörige von Minderheiten und ihre Unterstützer unter Druck zu setzen und die Kommentarseiten von Onlinemedien zu beeinflussen. Die Betreiber und Kommentatoren in solchen Blogs und Foren machen es sich dabei zu Nutze, dass wenige Aktive dazu ausreichen, die veröffentlichte Meinung in Onlinemedien nachhaltig zu bestimmen.

Vorurteile, Stereotype und Ressentiments entfalten Wirkung: Sie werden von gewaltbereiten Rassisten als Legitimation für ihre Verbrechen instrumentalisiert, von rechtspopulistischen Parteien und Bewegungen als Mobilisierungsthemen benutzt und finden ihren Niederschlag auch im Alltag. Diskriminierungen finden sich bei der Arbeits- und Wohnungssuche, im Bildungssystem, bei Behörden oder auf der Straße.

An verschiedenen Orten in Deutschland stößt die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylsuchenden auf Widerstand in der Bevölkerung, Anwohnende wehren sich in Bürgerinitiativen gegen den Bau von Moscheen oder Synagogen in ihrem Wohnumfeld, Sinti und Roma, arabische oder türkeistämmige Familien und Schwarze werden als Nachbarn abgelehnt und bei der Wohnungsvergabe benachteiligt.

Stimmen von Anwohnern einer in Leipzig-Wahren geplanten Asylbewerberunterkunft

- »Die Leute haben Angst, haben Angst um ihre Grundstücke, haben Angst, dass diese Grundstücke erstens entwertet werden, das ist die ökonomische Variante, aber die größere Angst besteht doch darin: Zunahme der Kriminalität, Drogenkriminalität, Beschaffungskriminalität.«
- »Meine Befürchtungen gehen dahinaus, dass der soziale Frieden in diesem Wohngebiet nicht mehr gewährleistet ist.«
- »Die müssen nicht unbedingt hierhin, weil hier ist ein Wohngebiet und das passt halt nicht hierher.«

(zit. nach: Leipziger Volkszeitung online)

Die Bearbeitung von rassistischen Vorurteilsstrukturen ist deshalb ein wesentlicher Baustein zur Überwindung der gesellschaftlichen Ausgrenzung von Minderheiten. Sie ist zugleich ein Gebot, das sich aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ableitet, die in Artikel 1 die Begegnung der Menschen »im Geist der Brüderlichkeit« proklamiert.

Zivilgesellschaftliche Einrichtungen und kommunale Initiativen haben in den letzten Jahrzehnten unter anderem durch Information, Dialog und Begegnung, durch Fortbildungsangebote und Sensibilisierungsmaßnahmen viel dazu beigetragen, rassistische Stereotype zu hinterfragen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern. Das präventive Engagement in der vorschulischen Erziehung, der schulischen Bildung, der beruflichen Ausbildung sowie in Betrieben und Behörden wird von staatlichen Stellen bislang nicht ausreichend unterstützt und oftmals sogar erschwert oder diskreditiert. Ein Beispiel hierfür ist die vom Bundesfamilienministerium eingeführte »Extremismusklausel«, mit der Initiativen gegen Rassismus und Rechtsextremismus unter einen Generalverdacht gestellt werden. Viele zivilgesellschaftliche Organisationen und Einrichtungen, die sich für die Bearbeitung von rassistischen Einstellungen einsetzen, haben trotz hoher Expertise keine gesicherte Finanzierung oder werden nur unregelmäßig und unzuverlässig über kurzfristige Modellprojekte gefördert.

PRO ASYL, der Interkulturelle Rat und der Deutsche Gewerkschaftsbund fordern eine umfassende und handlungsorientierte Strategie mit dem Ziel einer diskriminierungsfreien, solidarischen Gesellschaft, die zum Abbau von rassistischen Stereotypen und Ressentiments beiträgt, die Gleichwertigkeit aller Menschen betont und die Vielfalt, Gleichstellung und Gleichbehandlung fördert. Eine solche Politik muss als Mainstreaming-Strategie alle Politikfelder umfassen und ist im Bund, in den Ländern und auf kommunaler Ebene gemeinsam von staatlichen Stellen und der Zivilgesellschaft zu gestalten.

Folgende Gesichtspunkte und Maßnahmen müssen berücksichtigt werden:

- Durch eine grundsätzliche Neuausrichtung der öffentlichen Finanzierung müssen Organisationen und Strukturen, die sich für die Bearbeitung und Überwindung von rassistischen Stereotypen und Ressentiments einsetzen, zukunftsfest und verlässlich gefördert werden. Die dauerhafte Bereitstellung ausreichender Mittel für Projektarbeit zum Abbau rassistischer Vorurteile und von Rassismus ist durch die Einrichtung einer Stiftung oder durch die Auflegung eines Förderprogramms (gesamtstaatliche Aufgabe) weit über den bisherigen Umfang hinaus zu gewährleisten.
- Verzicht auf die von den Projektträgern verlangte Unterzeichnung der »Extremismusklausel«. Eine solche Erklärung ist verfassungsrechtlich fragwürdig, sie demonstriert allein das staatliche Misstrauen gegenüber den Trägerorganisationen und behindert den Ausbau von Präventionsprojekten.
- Foren und Blogs, die im Internet Rassismus und Ressentiments gegen gesellschaftliche Minderheiten verbreiten und zu Hass und Gewalt aufrufen, sind im Hinblick auf strafrechtlich relevante Äußerungen und Aufforderungen auszuwerten.
- Die Expertenkommission »Antisemitismus«, die der Deutsche Bundestag im Jahre 2008 eingerichtet hat, ist zu einem Gremium weiterzuentwickeln, das sich umfassend mit den unterschiedlichen Dimensionen und Erscheinungsformen von Rassismus auseinandersetzt, die aktuelle Situation regelmäßig analysiert und Handlungsempfehlungen abgibt.

2. RASSISTISCHE DISKRIMINIERUNG VERHINDERN

■ Rund 40 Prozent der Menschen mit Migrationsgeschichte sind nach Erkenntnissen der Antidiskriminierungsstelle des Bundes in der Vergangenheit im Bildungssystem, auf dem Arbeitsmarkt, bei Ämtern und Behörden, in der Nachbarschaft, bei der Wohnungssuche, in öffentlichen Verkehrsmitteln, bei der Religionsausübung oder bei Freizeitaktivitäten schon einmal diskriminiert worden.

Das Diskriminierungsverbot des Grundgesetzes ist Ausdruck der Überzeugung, dass eine demokratische Gesellschaft die Ungleichbehandlung von Menschen wegen ihrer ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität nicht akzeptieren darf. In der Praxis ist dieses Ziel noch längst nicht erreicht:

■ »In der Vorweihnachtszeit 2010 fährt ein 25-Jähriger mit dem Regionalexpress von Kassel nach Frankfurt. Der junge Mann ist Deutscher, in einem Dorf in Südhessen aufgewachsen und spricht ohne jeden Akzent. Aber seine Haut ist schwarz. Und deswegen wollen Bundespolizisten, die im Zug auf Streife sind, seinen Ausweis sehen – wieder einmal. ›Ich wurde vorher schon etliche Male kontrolliert«, sagt der Student. (...) ›Für mich ist das struktureller Rassismus.« Er will den Grund für die Kontrolle wissen, doch den nennen ihm die Beamten nicht. Erst viel später, vor Gericht, wird einer von ihnen freimütig zugeben: Es war die Hautfarbe. Der 25-Jährige jedenfalls bleibt stur und zeigt seinen Personalausweis nicht. Es kommt zu Wortgefechten, bis ihn die Polizisten zwingen, in Treysa auszusteigen. ›Ich wurde wie ein Stück Vieh aus dem Zug geschubst.« Draußen gehen die Demütigungen weiter: Der Mann wird von den Beamten geduzt, sein Handy geht zu Bruch, und er wird gefragt, ob er die zwei Tafeln Schokolade, die die zusätzlich herbeigerufene Streife der Landespolizei in seinem Rucksack findet, geklaut hat.«

(Frankfurter Rundschau vom 5. Mai 2012)

■ Anmerkung: Mit Beschluss vom 29. Oktober 2012 [Az. 7 A 10532/12.OVG] hat das Oberverwaltungsgericht Koblenz das Vorgehen der Bundespolizei im geschilderten Fall als rechtswidrig erachtet und als Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot des Grundgesetzes bezeichnet.

■ Alleine wegen ihres äußeren Erscheinungsbildes werden Migranten und Flüchtlinge häufiger als andere Personengruppen von privatem Sicherheitspersonal in Kaufhäusern, Bussen und Bahnen kontrolliert oder von den Sicherheitsbehörden sogenannten »verdachtsunabhängigen Kontrollen« unterzogen (»ethnic profiling«). Bei Außenstehenden, die diese Kontrollen miterleben, wird dadurch der Eindruck erweckt und verfestigt, dass diese Personengruppe kriminell ist.

■ Auf dem Ausbildungsmarkt führt bei gleicher Qualifikation allein die Angabe eines türkisch klingenden Namens dazu, dass die Chancen eines Bewerbers oder einer Bewerberin, zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen zu werden, sinken. Statt der Qualifikation rückt die Herkunft, der Wohnbezirk oder die Religion in den Mittelpunkt des Auswahlverfahrens. Muslimische Frauen, insbesondere wenn sie ein Kopftuch tragen, sind von solchen Benachteiligungen besonders betroffen.

■ »Nach ihrem zweiten Staatsexamen schickte die heute 30 Jahre alte Anwältin ihre Unterlagen zu Kanzleien und Unternehmen in ganz Deutschland, insgesamt 60 Mappen, ein ganzes Jahr lang. Vergeblich. ›Anfangs legte ich noch ein Foto bei, auf dem ich mit Kopftuch zu sehen war«, erzählt sie. Diese Bewerbungen seien immer prompt zurückgekommen. (...) Marziya Ö. begann deshalb, das Bewerbungsbild wegzulassen. Tatsächlich gab es danach einige Vorstellungsgespräche. ›Da saß ich dann mehreren Damen und Herren gegenüber, die mich von oben bis unten musterten. Am Ende fragte immer irgendwer, ob ich denn bereit sei, im Arbeitsalltag das Kopftuch abzulegen. Ich sagte nein – und in den folgenden Tagen kam dann jedes Mal eine Absage.«

(Nadine Bös: Karriere mit Kopftuch – Zwischen Schreibtisch und Gebet. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Januar 2010)

Diskriminierungen wegen der Herkunft, Hautfarbe oder der vermuteten Religion sind Alltag in Deutschland; aber es bestehen Möglichkeiten sich dagegen zur Wehr zu setzen. Ausgehend vom Grundrecht auf Gleichbehandlung gibt es gesetzliche Diskriminierungsverbote für viele Lebenslagen. Verankert sind sie in den Sozialgesetzen, dem Betriebsverfassungsgesetz und den Bundes- und Landespersonalvertretungsgesetzen, im Verbraucherschutzrecht und im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG). Dennoch besteht vor allem Handlungsbedarf für eine Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes. Denn es umfasst bislang weder den Bildungsbereich noch andere Bereiche staatlichen Handelns gegenüber Bürgerinnen und Bürgern. Wirkungsvoller Diskriminierungsschutz scheitert in der

Praxis zudem noch immer daran, dass die gesetzlichen Fristen zur Geltendmachung von Ansprüchen für Opfer von Diskriminierung zu kurz sind, die Verfahrensrechte von Interessensvertretungen angesichts der schwierigen Beweisführung nicht ausreichen und innerhalb des Geltungsbereiches Ausnahmeregelungen beispielsweise bei der Wohnraumvergabe zulässig sind. Kirchliche Einrichtungen genießen zudem das Privileg, alle ihre Mitarbeitenden unabhängig vom konkreten Tätigkeitsfeld nach der Konfession auszuwählen. In Bereichen, in denen kirchliche Wohlfahrtsverbände die bundesweit wichtigsten Arbeitgeber sind – Sozialberatung, Kinderbetreuung, Altenpflege –, führt dies zur Ausgrenzung von qualifiziertem Fachpersonal.

PRO ASYL, Interkultureller Rat und Deutscher Gewerkschaftsbund fordern die Bundesregierung und den Bundestag dazu auf, den Diskriminierungsschutz unter anderem durch folgende Maßnahmen durchzusetzen und weiterzuentwickeln:

- Die Reichweite des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes ist auf den Bildungsbereich und andere Felder staatlichen Handelns gegenüber Bürgerinnen und Bürgern auszuweiten.
- Die Praxis der Bundespolizei, Personen in Zügen, Bahnhöfen und an Flughäfen allein wegen der zugeschriebenen ethnischen Zugehörigkeit oder der »Hautfarbe« zu kontrollieren, ist sofort zu beenden.
- Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz ist um ein umfassendes Verbandsklagerecht zu ergänzen und die Frist zur Geltendmachung einer Diskriminierung von zwei auf mindestens zwölf Monate zu verlängern.
- Die im AGG verankerte rechtliche Privilegierung konfessioneller Träger von sozialen Einrichtungen, wonach diese unabhängig vom konkreten Tätigkeitsfeld ihre Mitarbeitenden nach der Religionszugehörigkeit auswählen können, ist abzuschaffen.
- In gerichtlichen Auseinandersetzungen nach dem AGG müssen die Anforderungen an die Glaubhaftmachung einer erlittenen Diskriminierung der Tatsache Rechnung tragen, dass solche Benachteiligungen häufig nur schwer zu beweisen sind. Klägerinnen und Kläger müssen eine realistische Chance haben, durch das Vorbringen von Indizien die Beweislast auf die beklagte Partei übergehen zu lassen.
- Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes muss finanziell so ausgestattet werden, dass sie arbeitsfähig ist. Gleichzeitig sind in den Ländern flächendeckend und dauerhaft Beratungsnetzwerke zu installieren und zu fördern.
- Testing-Verfahren, bei denen durch den Einsatz einer Vergleichsperson überprüft wird, ob ein bestimmtes Verhalten, beispielsweise eines Arbeitgebers oder einer Vermieterin, eine gewollte Benachteiligung darstellt, haben sich als geeignetes Instrument erwiesen, um Diskriminierung im Einzelfall nachweisen zu können. Die wissenschaftliche Weiterentwicklung dieser Verfahren ist zu fördern, ihre Berücksichtigung in Beweisführungen bei Rechtsstreitigkeiten nach dem AGG zu gewährleisten.
- Um Chancengleichheit in Bewerbungsverfahren zu vergrößern, sind anonymisierte Verfahren zur Auswahl von Personal zu fördern.

3. RASSISTISCHE GEWALT BEKÄMPFEN

Rechtsextreme haben der gesellschaftlichen Vielfalt in Deutschland den Kampf angesagt. Sie verachten die Demokratie und bekämpfen sie. Sie organisieren sich weitgehend ungehindert in Kameradschaften und informellen Netzwerken, erfahren ideologische, logistische oder materielle Unterstützung durch rechtsextreme Parteien wie die NPD, besetzen öffentliche Räume, schüchtern die Bevölkerung ein, bedrohen politische Gegner und erzeugen vor Ort ein Klima der Angst. Sie agitieren gegen Angehörige ethnischer und religiöser Minderheiten und schrecken nicht vor gewaltsamen Angriffen zurück. In manchen Gegenden gehören bedrohliche Erlebnisse zum Alltag von Migrantinnen und Migranten und von Flüchtlingen.

**»Auszug aus einer Pressemitteilung der Bundespolizeidirektion Berlin vom 9. Juli 2012
Fremdenfeindlicher Übergriff am S-Bahnhof
Frankfurter Allee**

Berlin-Friedrichshain (ots) – Zu einem fremdenfeindlichen Übergriff kam es am Samstagmittag im S-Bahnhof Frankfurter Allee. Das Opfer, eine 24-jährige Frau aus Gambia, blieb unverletzt. Bundespolizisten leiteten Strafverfahren wegen gefährlicher Körperverletzung sowie Beleidigung mit fremdenfeindlichem Hintergrund ein.

Die Täter hatten die junge Frau gegen 13:15 Uhr zunächst ohne ersichtlichen Grund am Ausgang des Bahnhofs verbal attackiert und mit fremdenfeindlichen Worten beschimpft. Kurz darauf schlug einer der beiden unbekannt Männer ihr dann plötzlich eine leere Glasflasche mit voller Wucht gegen den Bauch. Als sie nach der Attacke zum Bahnsteig flüchteten, drehte sich der zweite Täter noch einmal zu ihr um und warf eine leere Bierflasche in ihre Richtung.

Dabei nehmen die Täter immer wieder Bezug auf in weiten Teilen der Bevölkerung akzeptierte rassistische Vorurteile und Einstellungen gegenüber Minderheiten. Sie gerieren sich als die »Handlungsavantgarde« einer schweigenden Mehrheit und versuchen, ihre Straf- und Gewalttaten damit zu rechtfertigen.

Nach Recherchen der Amadeo Antonio Stiftung sind im Zeitraum vom 1990 bis Ende 2011 mindestens 183 Menschen im Kontext rassistischer Gewalt zu Tode gekommen. Die aktuellen Daten des Bundesministeriums des Innern weisen aus, dass als »fremdenfeindlich« klassifizierte Straftaten in 2012 gegenüber 2011 um 15,6 % auf über 3.000 angestiegen sind. Im Hinblick auf sogenannte »fremdenfeindliche« Gewalttaten musste in 2012 gegenüber 2011 ein Anstieg von 10,6 % verzeichnet werden. Viele der rassistisch motivierten Straf- und Gewalttaten gehen nicht in die Statistik ein, daher ist von einer hohen Dunkelziffer auszugehen. Das tatsächliche Ausmaß rassistischer Gewalt ist deutlich größer als von der Bundesregierung dargestellt.

Zivilgesellschaftliche Strukturen, Einrichtungen und Projekte, die den Opfern rassistischer Gewalt umfassende Unterstützung anbieten oder ausstiegsbereiten Szeneangehörigen Perspektiven eröffnen, klagen immer wieder über mangelnde staatliche Förderung. Zugleich erweisen sich die Instrumente des Staates zur Prävention, Verfolgung und Wiedergutmachung rassistischer Gewalt als in hohem Maße untauglich.

Staatlichen Ermittlungs- und Verfassungsschutzbehörden ist es in der Vergangenheit nicht gelungen, dem Treiben der gewaltbereiten Demokratiefeinde Einhalt zu gebieten. Dass die Mitglieder des selbsternannten »Nationalsozialistischen Untergrunds« über zehn Jahre lang unentdeckt rauben, bomben und Menschen ermorden konnten, offenbart ein erschreckendes Behördenversagen. Es muss zudem die Frage beantwortet werden, ob und in wie weit Strukturen und Mentalitäten innerhalb der Sicherheitsapparate einen Einfluss auf die mangelnde Aufklärung der Morde und Anschläge hatten. Denn jahrelang hatten die ermittelnden Behörden einen rassistischen Hintergrund kategorisch ausgeschlossen und stattdessen die Opfer verdächtigt, in »Bandenkriege« oder »organisierte Ausländerkriminalität« verwickelt gewesen zu sein.

»Nur wenige hierzulande hielten es für möglich, dass rechtsextremistische Terroristen hinter den Morden stehen könnten, (...). Das führte stattdessen zur Suche nach Spuren im Mafia- und Drogenmilieu oder gar im Familienkreis der Opfer. Einige Angehörige standen jahrelang selbst zu Unrecht unter Verdacht. Das ist besonders beklemmend. Dafür bitte ich Sie um Verzeihung. (...) Als Bundeskanzlerin der Bundesrepublik Deutschland verspreche ich Ihnen: Wir tun alles, um die Morde aufzuklären und die Helfershelfer und Hintermänner aufzudecken und alle Täter ihrer gerechten Strafe zuzuführen. (...) Das ist wichtig genug, es würde aber noch nicht reichen. Denn es geht auch darum, alles in den Möglichkeiten unseres Rechtsstaates Stehende zu tun, damit sich so etwas nie wiederholen kann. (...) Wir tun dies, weil wir nicht hinnehmen, dass Menschen Hass, Verachtung und Gewalt ausgesetzt werden. Wir tun dies, weil wir entschieden gegen jene vorgehen, die andere wegen ihrer Herkunft, Hautfarbe, Religion verfolgen. Überall dort, wo an den Grundfesten der Menschlichkeit gerüttelt wird, ist Toleranz fehl am Platz. Toleranz richtet sich selbst zugrunde, wenn sie sich nicht vor Intoleranz schützt.«

(Bundeskanzlerin Angela Merkel bei der Gedenkveranstaltung für die Opfer rechtsextremistischer Gewalt am 23. Februar 2012 in Berlin)

Der Schock und das Bedauern der Verantwortlichen waren groß, die politischen und strukturellen Konsequenzen dagegen sind bis heute gering. Das Bundesministerium des Innern hat eine Reihe von Maßnahmen, wie z.B. eine gemeinsame Verbunddatei für Verfassungsschutzbehörden und Polizei von Bund und Ländern eingeleitet. Dieser Weg verdeckt grundlegende Probleme bei der Beobachtung und im Umgang mit Rechtsextremismus. Mit den schon jetzt vor allem durch den Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestags zur »Terrorgruppe nationalsozialistischer Untergrund« herausgearbeiteten Fehlern, Versäumnissen und Unterlassungen bei den Ermittlungen setzt sich die Bundesregierung nur unzureichend auseinander. Die vorhandene zivilgesellschaftliche Expertise wird ignoriert, gesetzt wird ausschließlich auf mehr und bessere Kommunikation zwischen den Ermittlungsbehörden und auf die Einrichtung zentraler Datenbanken. Das eigentliche Mentalitäts- und Strukturproblem in den Sicherheitsbehörden wird nicht angegangen.

PRO ASYL, Interkultureller Rat und Deutscher Gewerkschaftsbund fordern, weitgehende Konsequenzen aus dem Versagen der Ermittlungsbehörden im Umgang mit rassistischer Gewalt zu ziehen und Menschen, die rassistischer Gewalt zum Opfer fallen, umfassend zu unterstützen. Folgende Gesichtspunkte sind hierbei zu beachten:

- Die Neuausrichtung der Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik Deutschland muss die Erkenntnisse des Bundestagsausschusses »Terrorgruppe nationalsozialistischer Untergrund« und weiterer Untersuchungsausschüsse in den Ländern umfassend berücksichtigen. Nach dem Vorbild der Macpherson-Kommission in Großbritannien ist ein unabhängiges Gremium einzurichten, das hierzu und weitergehend zur Überwindung von institutionellem Rassismus in den Ermittlungsbehörden und Geheimdiensten Empfehlungen und Maßnahmenvorschläge entwickelt.
- Um das tatsächliche Ausmaß rechtsextremer Gewalt zu erfassen, sind – wie z.B. in Nordrhein-Westfalen – alle Straf- und Gewalttaten von Rechtsextremen zu berücksichtigen.
- Opfer rassistischer Gewalt sind für erlittenes Unrecht angemessen zu entschädigen und bei der Durchsetzung ihrer Rechte gegenüber den Tätern umfassend zu unterstützen. Hierzu ist es erforderlich, zivilgesellschaftliche Unterstützungsstrukturen dauerhaft zu fördern, sicherzustellen, dass die Betroffenen nicht durch das Aufenthaltsrecht an der Durchsetzung ihrer Rechte gehindert werden und einen staatlichen Fonds für Entschädigungszahlungen einzurichten.
- Zivilgesellschaftliche Strukturen und Projekte, die ausstiegswilligen Szeneangehörigen neue Lebensperspektiven eröffnen, müssen so ausgestattet werden, dass sie dauerhaft und flächendeckend arbeiten und nachhaltig wirken können.
- Seit Jahren verbreitet die NPD ihre rassistische und teils auch nationalsozialistische Ideologie. Es ist nicht zu akzeptieren, dass diese rassistische Propaganda über Steuergelder auch von denjenigen bezahlt wird, die Ziel der Angriffe sind. Wegen ihrer menschenverachtenden, antidemokratischen und antisemitischen Ideologie ist gegen die NPD mit allen rechtsstaatlich geeigneten Mitteln vorzugehen.

4. EUROPA DARF SICH NICHT EINMAUERN

Weltweit befinden sich nach Schätzungen des Hohen Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen mehr als 43 Millionen Menschen auf der Flucht oder leben in einer »flüchtlingsähnlichen« Situation. In die Europäische Union gelangen die wenigsten von ihnen. Im Jahr 2012 stellten knapp 300.000 Menschen einen Antrag auf Asyl in einem EU-Mitgliedstaat. Länder wie die Türkei, Pakistan, Iran oder Saudi-Arabien nehmen jeweils erheblich mehr Flüchtlinge auf als alle Mitgliedstaaten der EU zusammen. Von den mehr als 1 Million Syrern, die angesichts der andauernden Gewalt im Land bisher geflüchtet sind, haben im Jahr 2012 nur 6.200 Menschen in Deutschland Asyl beantragt – weniger, als an manchen Tagen über die syrischen Grenzen in den Libanon, den Irak, die Türkei, nach Jordanien oder Ägypten fliehen und dort Aufnahme finden.

Die Menschenrechte gelten überall, auch an den Außengrenzen der Europäischen Union. Die Realität sieht anders aus. Tausende sterben an den Grenzen der Europäischen Union. Auf ihrer Suche nach Schutz und einer Lebensperspektive drängen sie sich in winzigen Booten zusammen, verstecken sie sich in Lastwagen, kampieren sie in provisorischen Lagern oder vor hochgerüsteten Grenzanlagen. Deutschland und die anderen EU-Staaten reagieren an den Außengrenzen mit massiver Aufrüstung und Abschreckung. Demütigungen, Misshandlungen und illegale Zurückweisungen an den Grenzen sind vielfach dokumentiert.

Nach den Pressemeldungen, die im Internetblog »Fortress Europe« dokumentiert sind, kam es an den Europäischen Grenzen seit 1988 zu über 18.000 Toten und Vermissten – Dunkelziffer unbekannt. Auch jenseits ihrer Außengrenzen wirkt die Europäische Union auf Drittstaaten wie beispielsweise die Türkei ein, Menschen auf ihrem Weg in die EU abzufangen und von der Einreise abzuhalten. Unter dem Begriff der »Externen Dimension« werden auf EU-Ebene Konzepte entwickelt, die den Verbleib von Flüchtlingen und Migranten in ihren Herkunftsregionen zum Ziel haben. Dabei spielt die Einbindung von Transitstaaten eine zentrale Rolle – unter anderem durch den Abschluss von Rückübernahmeabkommen. Die Türkei ist gegenwärtig für Schutzsuchende vor allem aus Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Somalia und Eritrea das wichtigste Transitland auf dem Weg nach Europa. In Aufnahmelagern an der Grenze oder in Satellitenstädten weit ab von der türkischen Gesellschaft warten diese Menschen ohne Schutz und Hilfe oft jahrelang darauf, in ein Aufnahmeland in der Europäischen Union einreisen zu können. Statt den Flüchtlingen in gemeinsamen, internationalen Anstrengungen z.B. über das UNHCR-Resettlement-Programm ein Leben in Sicherheit und Würde zu ermöglichen, drängt die EU auf die Inkraftsetzung eines Rückübernahmeabkommens mit der Türkei, das seit Februar 2011 unterschriftsreif ist. Es sieht vor, dass auch Schutzsuchende aus Drittstaaten, die über die Türkei in die EU eingereist sind, in die Türkei zurückgeschoben werden können.

Je stärker die Kontrollen an den Außengrenzen der EU sind, desto gefährlicher und länger werden die Wege für Schutzsuchende. Als Folge der rigiden Abschottungspolitik versuchen immer mehr Menschen über die Türkei auf die griechischen Ägäisinseln zu gelangen. Im September 2012 lief ein Fischerboot mit mehr als 100 syrischen, palästinensischen und irakischen Flüchtlingen nahe der Küste vor Izmir auf Grund. Im Bootsraum unter Deck eingeschlossen hatten viele von ihnen keine Chance, sich zu retten. Mindestens 61 Menschen ertranken, nur 46 konnten gerettet werden.

(www.proasyl.de)

Die Verantwortung der Staaten der Europäischen Union, die Menschenrechte zu beachten, endet nicht an ihrer Außengrenze. Dies hat der Europäische Menschenrechtsgerichtshof (EGMR) am 23. Februar 2012 noch einmal beispielhaft klargestellt. Er hat entschieden, dass die Zurückweisung von Flüchtlingen auf Hoher See nach Libyen durch die italienische Küstenwache mit der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht vereinbar ist. Das Urteil hat Konsequenzen für die EU-Mitgliedstaaten, die Institutionen und für FRONTEX.

Nicht nur durch FRONTEX, sondern auch mit weiteren Elementen der »Integrierten Grenzverwaltung« verfolgt die EU das Ziel der sogenannten »Migrationssteuerung«. Dabei spielen Großdatenbanken und Überwachung eine entscheidende Rolle. Schon heute wird kein Visum für die EU ohne Abfrage des Schengener Informationssystem (SIS) erteilt, das Fahndungsdaten und Einreiseverbote enthält. Dies soll durch ein Entry-Exit-System ergänzt werden, das Ort und Datum der Einreise sowie Dauer des Aufenthalts erfasst. So sollen Overstayer – Personen, die sich über die erlaubte Aufenthaltsdauer hinaus ohne Aufenthaltstitel oder Duldung in einem EU-Mitgliedstaat aufhalten – identifiziert und abgeschreckt werden. Die Kommission will die Grenzen mit dem Europäischen Grenzüberwachungssystem EUROSUR künftig noch stärker überwachen. Mit Satelliten und unbemannten Flugzeugen sollen Migrationsbewegungen frühzeitig entdeckt und kontrolliert werden.

Flüchtlingsschutz ist Menschenrechtsschutz, der in der Außen- und in der Innenpolitik kohärent umgesetzt werden muss. PRO ASYL, der Interkulturelle Rat und der Deutsche Gewerkschaftsbund fordern von der Bundesregierung,

- sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass Schutzsuchenden die gefahrenfreie Einreise in die EU ermöglicht und die Praxis von Grenzschutzbehörden, Flüchtlinge illegal zurückzuweisen, sofort beendet wird. Bootsflüchtlinge, die auf Hoher See angetroffen werden, müssen in den nächsten sicheren Hafen der EU gebracht und nicht abgefangen und abgedrängt werden;
- darauf hinzuwirken, dass die technologische Aufrüstung der EU-Außengrenzen z.B. durch EUROSUR unterlassen bzw. rückgängig gemacht wird;
- darauf zu drängen, dass Rückübernahmeabkommen mit Transitstaaten aufgekündigt und Neuabschlüsse (z.B. mit der Türkei) unterlassen werden.
- Die Bundesregierung muss zudem das jährliche Aufnahmekontingent von schutzbedürftigen Flüchtlingen im Rahmen eines Resettlementprogramms deutlich erhöhen und den Familiennachzug ermöglichen.
- Sie muss das Hohe Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen stärken und ihr finanzielles und politisches Engagement zum Schutz von Flüchtlingen ausweiten.

5. VERANTWORTUNG FÜR SCHUTZSUCHENDE IN EUROPA ÜBERNEHMEN

Derzeit wird fast jeder vierte Asylantrag von deutschen Behörden inhaltlich gar nicht geprüft. Stattdessen wird lediglich festgestellt, dass ein anderer EU-Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist und folglich eine »Überstellung« in den betreffenden Staat angeordnet. Grundlage ist die sogenannte Dublin II-Verordnung.

Besonders problematisch sind derzeit Überstellungen von Schutzsuchenden nach Italien, Ungarn und Malta. Denn dort existiert kein Aufnahmesystem, das eine menschenwürdige Unterbringung für die Asylsuchenden garantiert. Abschiebungen nach Griechenland sind bis Januar 2014 ausgesetzt. Es bestehen keine ausreichenden Aufnahmeplätze, viele Asylsuchende sind so Obdachlosigkeit, Verelendung und sogar Übergriffen ausgesetzt. Dies trifft selbst Familien oder allein reisende Minderjährige. In Ländern wie Ungarn, Griechenland und Malta kommt die systematische Inhaftierungspraxis gegenüber Schutzsuchenden hinzu.

Auf europäischer Ebene legitimiert die neue Aufnahme-Richtlinie die Inhaftierung von Asylsuchenden an Europas Grenzen und weitet sie aus. Diese Regelungen greifen lückenlos ineinander, sodass sie es letztlich erlau-

ben, jeden asylsuchenden Menschen in der EU jederzeit und an jedem Ort zu inhaftieren.

Das Dublin-System führt schon jetzt zur Inhaftierung von Flüchtlingen in Europa und ist die Grundlage dafür, dass Menschen nicht selten mehrfach in ein anderes EU-Land abgeschoben werden. Nach schweren Strapazen und einer Kette von Abschiebungen finden sich viele Flüchtlinge in einer völlig hoffnungslosen Situation wieder, in der ihnen keinerlei Rechte auf Schutz gewährt werden. Die dramatische Situation von Schutzsuchenden in Grenzstaaten der Europäischen Union zeigt, dass das europäische Asylsystem eine grundlegende Reform braucht.

Grundsatzurteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Straßburg (Januar 2011) und des Europäischen Gerichtshofes in Luxemburg (Dezember 2011) verpflichten die EU-Mitgliedstaaten, menschenrechtliche Leitplanken in das bestehende Dublin-System einzubauen. Ein blindes Abschieben der Verantwortung steht nach Ansicht der beiden Gerichtshöfe nicht im Einklang mit den Menschenrechten und der EU-Grundrechtecharta.

Von einem Elend ins nächste: Ahmed aus Afghanistan

Ahmed ist zwölf Jahre alt, als er nach dem Tod seiner Eltern mit zwei Onkeln in den Irak flieht und sich dort jahrelang durchschlägt. Als die Situation auch dort unerträglich wird, fliehen sie über die Türkei nach Griechenland. Doch statt der erhofften Hilfe erhalten sie nur ein Papier, das sie dazu auffordert, Griechenland innerhalb von vier Wochen zu verlassen. 45 Tage leben sie in Parks und auf der Straße, die Nächte verbringen sie oft in verlassenen Waggons am Bahnhof.

Mit einem kleinen Boot flüchten sie weiter nach Italien. Aber auch hier erhalten sie keinerlei staatliche Unterstützung. Mal kommen sie bei Landsleuten unter, meist leben sie auf der Straße. Sie machen sich erneut auf den Weg, wollen zu Verwandten in Schweden. Als sie in Hamburg aufgegriffen werden, stellen sie einen Asylantrag und werden in einem Lager in Nordrhein-Westfalen untergebracht.

Dass Ahmed minderjährig ist, glauben ihm die Behörden nicht. Am 17. Januar 2011 wird er »zuständigkeitshalber« nach Italien abgeschoben. Wieder lebt er auf der Straße. Über Frankreich versucht er, nach Deutschland zurückzukehren, wird aber an der Grenze aufgegriffen und umgehend in das Abschiebegefängnis in Ingelheim (Rheinland-Pfalz) gebracht. Am 18. April 2011 wird Ahmed erneut nach Italien abgeschoben. Augenzeugen berichten, er sei apathisch und verängstigt gewesen. Der Kapitän des Flugzeugs unterhielt sich mit ihm und gab ihm zu verstehen, dass er nicht fliegen müsse, wenn er nicht wolle. Er solle einfach mit dem Daumen nach oben oder nach unten zeigen. Als Ahmed keinerlei Reaktion zeigte, wurde er in das Flugzeug gebracht und nach Italien abgeschoben. Hier verliert sich seine Spur.

(Flüchtlinge im Labyrinth. Die vergebliche Suche nach Schutz im europäischen Dublin-System. 2012)

Die Staaten im Inneren der EU dürfen die Verantwortung für den Flüchtlingsschutz nicht länger an die EU-Außengrenze abschieben. Europa braucht mehr Solidarität und Menschlichkeit bei der Flüchtlingsaufnahme. PRO ASYL, Interkultureller Rat und der Deutsche Gewerkschaftsbund fordern:

- Die unfaire Asylzuständigkeitsregelung »Dublin« muss grundlegend verändert werden: Derjenige Staat sollte für ein Asylverfahren zuständig sein, in dem der Asylsuchende seinen Antrag stellen möchte. Dadurch möglicherweise entstehende Ungleichgewichte zwischen den Staaten können durch Finanztransfers ausgeglichen werden. Die Inhaftierung von Flüchtlingen muss beendet werden.

- Effektiver Rechtsschutz für Asylsuchende ist europaweit einzuführen. In Deutschland ist § 34a

Absatz 2 des Asylverfahrensgesetzes deshalb zu streichen, der diesem Anspruch im Weg steht.

- In EU-Mitgliedstaaten anerkannte Flüchtlinge müssen mit der Anerkennung den Aufenthaltstitel nach der Richtlinie zum Daueraufenthalt-EG erhalten (Recht auf Freizügigkeit). Auf die Anforderung des fünfjährigen Aufenthalts und der Lebensunterhaltssicherung durch feste und regelmäßige Einkünfte ist zu verzichten.

6. EINWANDERUNG VON ERWERBSTÄTIGEN GERECHT UND MENSCHENWÜRDIG GESTALTEN

■ »Ingenieurmangel kostet deutsche Wirtschaft Milliarden«; unter diesem Titel berichtete der Spiegel im April 2012 über eine Studie des Verbandes Deutscher Ingenieure. Schlagzeilen, wie »Aufschwung verschärft Fachkräftemangel« finden sich fast jede Woche in den hiesigen Zeitungen. »Make it in Germany« heißt die Antwort der Bundesregierung. Mit schönen Bildern, Postern und Flyern wirbt die Bundesregierung auf dem Internetportal um ausländische Fachkräfte. Keine Rede davon, dass ausländische Staatsangehörige überproportional von Arbeitslosigkeit und Lohndumping betroffen sind. Keine Rede von den Hürden im Aufenthaltsrecht und den vielen Menschen, die trotz jahrelangen Aufenthalts auf eine Duldung angewiesen sind und deshalb keine Arbeit finden.

Dass Einwanderung ein Baustein zur Gestaltung der demokratischen Entwicklung sein kann, darin sind sich viele Fachleute und Politikerinnen und Politiker einig. Prognosen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zeigen, dass bis 2020 das so genannte Arbeitskräftepotenzial leicht und danach – wegen des Ausscheidens der geburtenstarken Jahrgänge – rapide

sinkt. Das IAB nimmt bis 2050 einen Rückgang von rund 9 Millionen Menschen im erwerbsfähigen Alter an. Vielfach wird ausschließlich auf die Zahl der Erwerbspersonen geschaut; grundlegende Veränderungen bei der Finanzierung staatlicher Leistungen und bei den Beiträgen zur Sozialversicherung werden hingegen kaum diskutiert.

Im letzten Jahr konzentrierte sich die Debatte zur Einwanderung von Erwerbstätigen vor allem auf Hochqualifizierte aus Drittstaaten. Die so genannte EU-Blue-Card-Richtlinie wurde in nationales Recht umgesetzt. Damit soll Hochschulabsolventen die Möglichkeit zum Aufenthalt und zur Beschäftigung in Deutschland ermöglicht werden. Im Gesetzgebungsverfahren wurden weitere Zuwanderungsmöglichkeiten, z.B. für Arbeitsuchende, geschaffen. Von Transparenz und Durchschaubarkeit keine Spur. Stattdessen wurden durch das Umsetzungsgesetz und die Ende 2012 vorgelegte neue Beschäftigungsverordnung die Zahl der unterschiedlichen Regelungen und Gruppen weiter erhöht. Selbst Expertinnen und Experten haben Mühe, die aufenthaltsrechtlichen Anforderungen zu erklären.

Statt komplizierter Regelungen für Forscher, für Hochqualifizierte und für viele weitere Sondergruppen haben Drittstaatsangehörige und die Betriebe meist die Möglichkeiten der Aufenthaltserlaubnis für Erwerbstätige (§ 18 AufenthG) genutzt.

Ein Maschinenbauingenieur aus Brasilien, der in Portugal seinen Abschluss gemacht hat und danach wieder ins Heimatland zurückgekehrt ist, hat nun eine Stelle bei einem Automobilzulieferer in Deutschland in Aussicht. Er spricht gut Deutsch und wendet sich an die Botschaft. Von ihr bekommt er eine Reihe von Informationen, so auch den Hinweis auf die Internetseite der Initiative »Make it in Germany«. Unter der Überschrift »Bürger aus anderen Staaten« findet er folgenden Einstiegssatz: »Alle Akademikerinnen und Akademiker mit einem anerkannten Hochschulabschluss oder mit Hochschulabschluss, der einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbar ist, können seit dem 1. August 2012 den Aufenthaltstitel ›Blaue Karte EU‹ erhalten. Dafür müssen sie einen der Qualifikation entsprechenden Arbeitsplatz in Deutschland vorweisen.«

Da die Beschreibung kaum verständlich ist, wendet er sich an den künftigen Betrieb. Auch hier gibt es keine klare Vorstellung davon, welcher Aufenthaltstitel sinnvoll ist, denn bisher hat die Personalabteilung gemeinsam mit der Bundesagentur für Arbeit und der örtlichen Ausländerbehörde ein schnelles Verfahren zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Erwerbstätige (§ 18 Aufenthaltsgesetz) durchgeführt.

(www.dgb.de)

In der öffentlichen Diskussion und bei den Betrieben finden die vorhandenen inländischen qualifizierten Arbeitskräfte und die durch Qualifikation nutzbaren Potenziale von Drittstaatsangehörigen wenig Beachtung. Dies, obwohl viele Asylsuchende und Geduldete berufliche Abschlüsse mitbringen. In den letzten Jahren wurden zwar einige Hürden bei der Aufnahme einer Ausbildung oder einer Beschäftigung abgebaut. So können inzwischen Geduldete ohne vorhergehende Vorrangprüfung eine berufliche Ausbildung aufnehmen. Dennoch bleiben die Verbesserungen unvollständig. Restriktionen wie Wohnsitzauflagen, Residenzpflicht oder der fehlende Anspruch auf Deutschkurse tragen dazu bei, dass vorhandene Qualifikationen und Kompetenzen verloren gehen. Statt Geduldeten möglichst schnell die Möglichkeit zu geben, ihren Lebensunterhalt durch eigene Erwerbstätigkeit zu bestreiten, wird ihnen der gleichrangige Arbeitsmarktzugang erst nach vierjährigem Aufenthalt gewährt. Aber auch bei einem rechtlich gleichrangigen Zugang bleiben Geduldete wegen ihrer Duldung bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt benachteiligt. Gerade die Beschäftigung in qualifizierten Tätigkeiten setzt Einarbeitung und einen sicheren Aufenthalt voraus. Das Risiko, abgeschoben zu werden, wird von vielen Betrieben als Einstellungshemmnis betrachtet.

Nicht allein Drittstaatsangehörige mit humanitärem Aufenthalt sind wegen ihrer Aufenthaltssituation bei der Beschäftigung benachteiligt. Auch Personen, die eine befristete Aufenthaltserlaubnis für bestimmte Gruppen von Erwerbstätigen besitzen, sind von einer langfristigen Perspektive ausgeschlossen. Das gilt für Forscher, für Spezialitätenköche, Sprachlehrer, langfristig entsandte Beschäftigte und viele weitere Berufsgruppen. Von den rund 2,4 Millionen Drittstaatsangehörigen aus den wichtigsten Zuwanderungsländern verfügten in 2010 ca. 757 Tausend nur über eine befristete Aufenthaltserlaubnis, Duldung oder Aufenthaltsgestattung, obwohl sie langfristig in Deutschland leben.

Die Entscheidung zur Auswanderung aus dem Heimatland und zur Einwanderung nach Deutschland werden nicht allein anhand der Beschäftigungsmöglichkeiten in Verbindung mit dem künftigen Aufenthaltsstatus getroffen. Wichtige Faktoren sind auch die langfristigen Einkommensmöglichkeiten und die Lebensperspektiven für die Familie, die häufig nicht gleichzeitig einreist, sowie die Akzeptanz der inländischen Bevölkerung für die Zuwanderung. Sowohl rechtlich, ökonomisch als auch gesellschaftlich ist Deutschland noch weit davon entfernt, Zuwanderinnen und Zuwanderer willkommen

zu heißen. Dies zeigt sich auch an den rechtlichen Beschränkungen beim Familiennachzug, im Staatsangehörigkeitsrecht, bei den Verdienstmöglichkeiten und der Ablehnung von Einwanderung in weiten Teilen der Bevölkerung. Kein Wunder, dass viele Fachkräfte aus Drittstaaten eher in anderen EU-Staaten ihren Lebensmittelpunkt suchen. Deutschland liegt mit seinem knapp 20 %-igen Anteil der Migrantinnen und Migranten an der Gesamtbevölkerung weit hinter anderen EU-Staaten zurück.

PRO ASYL, der Interkulturelle Rat und der Deutsche Gewerkschaftsbund sind überzeugt, dass die Verbesserung der Partizipationschancen für im Inland lebende Migrantinnen und Migranten sowie die Einwanderung einen Beitrag zur demographischen Entwicklung leisten und zur ökonomischen Entwicklung beitragen können. Dazu bedarf es der umfassenden und grundlegenden Änderung der bisherigen Migrations- und Einwanderungspolitik, insbesondere der geltenden Vorschriften des Aufenthalts- und des Staatsangehörigkeitsrechtes. Neben notwendigen Maßnahmen in den Handlungsfeldern Integration und Partizipation fordern wir von der künftigen Bundesregierung ein Gesamtkonzept zur Gestaltung der Einwanderung. Dabei bedarf es der Abkehr von dem sogenannten nachfrageorientierten hin zu einem menschenwürdigen Einwanderungsrecht. Bestandteile sind unter anderem:

- Schaffung von Möglichkeiten der Aufenthaltsverfestigung und des Wechsels des Aufenthaltszwecks für alle Gruppen von Drittstaatsangehörigen. Dies gilt unabhängig davon ob der Aufenthaltsstatus temporär oder zirkulär angelegt ist oder der Aufenthalt gestattet, geduldet oder erlaubt ist.
- Die Fortgeltung des Aufenthaltsstatus für alle ausländischen Staatsangehörigen, die zur Beschäftigung, Ausbildung oder aus familiären oder humanitären Gründen ihren Aufenthalt in Deutschland unterbrechen mussten.
- Drittstaatsangehörige, deren Aufenthalt gestattet, geduldet, erlaubt oder befristet ist, müssen möglichst frühzeitig (spätestens nach einem Jahr) einen gleichrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten. Ihnen ist vom ersten Tag ihres Aufenthaltes an das Recht zur Teilnahme an Deutsch- und Integrationskursen und an weiteren Integrations- und Qualifizierungsmaßnahmen einzuräumen. Förderprogramme für Deutschkurse und Integrationsmaßnahmen sind dementsprechend anzupassen und auszubauen.
- Gleichbehandlung bei Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen in der grenzüberschreitenden Leiharbeit oder bei dem Einsatz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus Drittstaaten über Werk- und Dienstleistungsverträge.
- Reduzierung der Zahl der Regelungen und Voraussetzungen für zuwandernde Erwerbstätige und möglichst frühzeitige Gewährung eines zweckunabhängigen Aufenthaltes.
- Einführung eines an der langfristigen Sicherung des Arbeitskräftepotenzials und demographischen Entwicklungen orientierten Systems zur Einwanderung von Erwerbstätigen und ihren Familien (Punktesystem). Die Schaffung einer solchen Zugangsmöglichkeit darf nicht zulasten der Aufnahme von Flüchtlingen und Personen gehen, die internationalen Schutz benötigen.
- Angleichung der Aufenthaltsrechte von längerfristig in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen an die Freizügigkeitsrechte von EU-Bürgern.

7. GRENZÜBERSCHREITENDER ARBEITSKRÄFTEEINSATZ – AUSBEUTUNG VERHINDERN

Eine bislang in der Migrationspolitik kaum beachtete Form der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist der grenzüberschreitende Arbeitskräfteeinsatz vor allem innerhalb der Europäischen Union. Waren die Arbeitseinsätze in der Vergangenheit häufig auf wenige Wochen oder eine konkrete Leistung beschränkt, so werden heute mobile Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auch über Monate und teilweise Jahre in den Kernbereichen industrieller Produktion oder im Dienstleistungsbereich eingesetzt. Rechtliche Grundlage dafür sind die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Dienstleistungsfreiheit. In einigen Branchen wird die Situation mobiler Beschäftigter systematisch dazu genutzt, die Mindeststandards bei den Arbeitsbedingungen und das Tarifsystem zu unterlaufen. Dies gilt vor allem für das Baugewerbe, die Schlachtindustrie, die Pflegeberufe, Transport und Logistik sowie die industrienahen Dienstleistungsbereiche. Betroffen sind vor allem entsandte Beschäftigte, Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter, (Schein-)Selbständige oder auch Saisonarbeitskräfte.

Seniorenpflegeheim in Sachsen – ein Beispiel von vielen

»Wir sind ausgebildete Krankenschwestern. Auf die Arbeit in Deutschland haben wir uns gefreut«, so Maria B. (43). Doch: Die Slowakin brach zusammen als sie ihre Unterkunft sah. Der Notarzt musste kommen. »In der 100 qm großen Wohnung standen nur Betten. Weder Schrank, Küche noch Waschmaschine«, sagt sie. Selbst die Vorhänge fehlten.

»Eigentlich sollten wir eingearbeitet werden, wurden aber sofort zum Dienst eingeteilt«, so Katarina H. (58). Nur rund 200 Euro erhält sie für angeblich 120 Arbeitsstunden, knapp 2 Euro pro Stunde. »Wir wurden als Hilfskräfte eingestellt, tragen aber volle Verantwortung.« Zudem hätten sie wegen Personalnot schwere Patienten allein heben müssen.

Der Heim-Chef bestreitet die Vorwürfe der Slowaken: »Das stimmt alles nicht! Bei uns sollten die Leute ein Praktikum machen. Nicht wir, sondern deren Betreuerin betreibt modernen Menschenhandel. Es haben sich schon viele über sie beschwert.«

(www.bild.de/regional/chemnitz/altenpflege/skandal-um-billig-pfleger-24908774.bild.html [aufgerufen: 02.07.2012])

Ob im Seniorenpflegeheim in Werdau, auf der Baustelle des neuen Flughafens Berlin-Brandenburg, im Schlachthof in Quackenbrück oder in einer Logistikzentrale in Dortmund: immer wieder werden im Ausland ansässige Subunternehmen eingesetzt, um Kosten für die Auftraggeber zu sparen. In der Fleischverarbeitung lassen inzwischen dänische Lebensmittelketten in Deutschland schlachten, weil es hier billiger ist. Bewusst werden dabei vorhandene Mindestlöhne umgangen oder auch die Sozialbeiträge, die im Sitzland gezahlt werden müssten, hinterzogen. Und häufig stehen die Beschäftigten nach einiger Zeit auf der Straße, weil der Subunternehmer die Unterkunft nicht mehr bezahlt.

Immer wieder werden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auch mit angeblichen Arbeitsverträgen, zumeist in deutscher Sprache, angeworben. In vielen Fällen handelt es sich tatsächlich aber um Gewerbeanmeldungen, mit der Folge, dass sie als Selbständige tätig werden.

Eigentlich müssten die Zollbehörden (Finanzkontrolle Schwarzarbeit) solche ausbeuterischen Arbeitsverhältnisse und Verstöße gegen die Mindestlohn- oder Arbeitszeitbestimmungen ahnden. Aber erstens haben sie zu wenig Personal und zweitens sind die Kontrollmöglichkeiten durch EU-Recht eingeschränkt. Und nicht zuletzt trauen sich viele Betroffene nicht, ihre Arbeitgeber anzuzeigen; und wenn, dann gibt es den Subunternehmer häufig schon nicht mehr. Sollen die Rechte eingeklagt werden, müssen möglicherweise Gerichte in Deutschland und im Sitzland des Unternehmens angerufen werden. Während grenzüberschreitend tätigen Unternehmen eine umfassende Beratung zur Verfügung steht, gibt es für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer kein eigenständiges Recht auf Beratung und Unterstützung.

Derzeit verhandeln die EU-Kommission, das Europaparlament und die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten über eine Ausweitung der Möglichkeiten der Dienstleistungserbringung auf Staaten außerhalb der Europäischen Union. Mit neuen Richtlinien zur Saisonarbeit und zur konzerninternen Entsendung sowie über den Weg von Freihandelsabkommen sollen die Möglichkeiten zum grenzüberschreitenden Arbeitskräfteeinsatz mit Drittstaaten geregelt werden.

PRO ASYL, der Interkulturelle Rat und der Deutsche Gewerkschaftsbund fordern von Bundesregierung und Bundestag neben der Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns insbesondere

- die Gleichbehandlung der Beschäftigten von Entsendeunternehmen mit denen der Auftraggeber gesetzlich zu verankern;
- die Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten bis hin zum Entzug der Gewerbeerlaubnis zu verbessern;
- die Ausweitung der Haftung von Generalunternehmern oder Auftraggebern für Arbeitsentgelte, Arbeitsbedingungen, Unterbringung und Sozialversicherungsbeiträge;
- die Einführung eines eigenständigen Rechts der Beschäftigten auf Beratung und Unterstützung. Dazu sind finanzielle Mittel der Europäischen Union und der Bundesregierung zur Verfügung zu stellen.

8. FREIZÜGIGKEIT IN DER EU – KEIN GRUND FÜR AUSGRENZUNG UND POPULISMUS

Zu den zentralen Errungenschaften der Europäischen Union gehören die Freizügigkeit von Personen, die Freiheit, sich in einem anderen EU-Land niederzulassen sowie die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Dienstleistungsfreiheit. Sie werden durch die Europäischen Verträge und die Charta der Grundrechte der Europäischen Union garantiert.

Während die Personen- und die Niederlassungsfreiheit uneingeschränkt gilt, sind Einschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Dienstleistungsfreiheit gegenüber neu beigetretenen Staaten unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Dabei dürfen Staatsangehörige dieser Staaten gegenüber den Regelungen vor dem Beitritt und gegenüber Drittstaatsangehörigen nicht schlechter gestellt werden.

Im Gegensatz zu vielen anderen EU-Ländern machte Deutschland beim Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten zur Europäischen Union in den Jahren 2004 und 2007 von der Möglichkeit der Übergangsregelungen (Modell 2 + 3 + 2 Jahre) Gebrauch. Erst seit Mai 2011 gilt die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit für die 2004 beigetretenen Staaten (Estland, Litauen, Lett-

land, Polen, Tschechische Republik, Slowakische Republik, Ungarn, Slowenien). Zum 1. Januar 2014 werden die Beschränkungen auch gegenüber Bulgarien und Rumänien aufgehoben. Die Übergangsregelungen bedeuten aber nicht, wie ein Teil der Bevölkerung glaubt, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gänzlich vom Arbeitsmarkt in Deutschland ausgeschlossen sind.

Seit Herstellung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit für die 2004 beigetretenen Staaten im April 2011 sind nochmals 115.000 Beschäftigte eingereist, vor allem in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen. Seit 2006 wurden somit mehr als 400.000 Beschäftigte aus den mittel- und osteuropäischen Staaten in den Arbeitsmarkt eingegliedert. In den Zahlen nicht enthalten sind neben den Saisonbeschäftigten auch grenzüberschreitend entsandte Beschäftigte und Selbständige. Die Daten zeigen deutlich, dass seit 2006 eine große Zahl an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus EU-Ländern zugewandert ist und eine Beschäftigung aufgenommen hat. Von den Horrorszenarien von Massenzustromen allerdings, die noch 2004 einige Wissenschaftler verbreiteten, gibt es keine Spur.

Erteilte Arbeitsgenehmigungen an EU-Bürger aus den mittel- und osteuropäischen Staaten (MOE) (ohne Saisonbeschäftigte und Werkvertragsarbeitnehmer)

| Staaten | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Insgesamt | 24.937 | 37.694 | 44.460 | 48.616 | 52.023 | 50.800 | 43.882 |
| Estland | 184 | 194 | 191 | 234 | 284 | | |
| Slowenien | 237 | 290 | 343 | 291 | 339 | | |
| Lettland | 348 | 386 | 472 | 726 | 1.077 | | |
| Litauen | 970 | 1.075 | 1.238 | 1.294 | 1.579 | | |
| Polen | 15.092 | 17.312 | 20.119 | 22.585 | 18.265 | | |
| Slowakische Republik | 2.438 | 2.309 | 1.966 | 2.061 | 2.121 | | |
| Tschechische Republik | 3.018 | 2.887 | 2.882 | 2.159 | 2.760 | | |
| Ungarn | 2.362 | 2.853 | 3.750 | 3.584 | 4.927 | | |
| Rumänien | | 7.024 | 8.509 | 10.128 | 13.011 | 28.016 | 30.955 |
| Bulgarien | | 3.147 | 4.670 | 5.154 | 7.093 | 13.259 | 12.697 |
| Sonstige (z.B. Familienangehörige von Unionsbürgern) | 288 | 217 | 320 | 400 | 567 | 9.525* | 230 |

* Dabei handelt es sich insbesondere um Arbeitsgenehmigungen für Angehörige der 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten, die bis 30. April 2011 Freizügigkeitsbeschränkungen unterlagen.

(Bundesagentur für Arbeit, jährliche Veröffentlichung zu den Arbeitsgenehmigungen und der Zustimmung zur Aufenthaltserlaubnis von Drittstaatsangehörigen)

Angesichts der einerseits positiven konjunkturellen Entwicklung in Deutschland – verbunden mit einer Zunahme der Gesamtbeschäftigung – und der durch eine verordnete Sparpolitik beförderte Massenarbeitslosigkeit in den südeuropäischen Krisenländern andererseits nimmt die Zuwanderung nach Deutschland wieder zu. Während in den letzten Jahren die Zahl der Fortzüge in die südeuropäischen Krisenländer (Griechenland, Spanien, Italien und Portugal) die Zahl der Zuzüge überstieg, gibt es seit 2010 ein deutlich positives Wanderungssaldo. Seit 2009 steigt auch der Zuzug aus den mittel- und osteuropäischen Staaten wieder an.

Bund, Länder und Kommunen sowie die Wirtschaft und die Zivilgesellschaft müssen sich angesichts der Zuwanderung aus den südeuropäischen Krisenländern und aus den mittel- und osteuropäischen EU-Staaten den damit verbundenen neuen Herausforderungen stellen. Statt eine sachliche Debatte über erforderliche Maßnahmen wird eine populistisch aufgeheizte Debatte geführt, in der Horrorszenarien verbreitet werden, die Rechtsextremen Anknüpfungspunkte für ihre menschenverachtende Politik bietet. Im Fokus stehen Angehörige der Roma, denen »Missbrauch der Freizügigkeit« und »Betrug bei Sozialleistungen« unterstellt wird.

Bundesinnenminister Friedrich warnte in einem Interview mit der Rheinischen Post am 25. Februar 2013 vor einer neuen Dimension der so genannten Armutszuwanderung aus Bulgarien und Rumänien ab 2014. »Wenn sich dann erst einmal herum gesprochen hat, was in Deutschland mit Sozialleistungen möglich ist, können wir uns auf etwas gefasst machen.« Organisationen, die Bürgern den Zugang zu deutschen Sozialleistungen eröffneten, würden »wie Pilze aus dem Boden schießen«. Mit diesem Szenario werden auch Forderungen zur Einschränkung der Personenfreizügigkeit und zum Ausschluss von Sozialleistungen begründet.

Gleichzeitig legt die schwarz-gelbe Bundesregierung ein Programm zur Unterstützung zuwanderungswilliger Jugendlicher für eine Ausbildung und arbeitsloser Fachkräfte aus den EU-Staaten auf. Das Programm ist zwar unter integrationspolitischen Gesichtspunkten richtig, denn gewährt werden neben Zuschüssen für Unterbringung und Heimfahrten auch Zuschüsse für Sprachkurse. Die Werbung für das Programm beschränkt sich jedoch vor allem auf Spanien, obwohl die Förderrichtlinien eine Förderung von Zuwanderungswilligen aller EU-Staaten vorsehen.

Die mit der Zuwanderung aus südeuropäischen Krisenländern und mittel- und osteuropäischen EU-Ländern verbundenen gesellschaftlichen und integrationspolitischen Herausforderungen wurden lange ignoriert. Dass nun die Kommunen über besondere Probleme klagen und ein koordiniertes Zusammenwirken von Bund, Ländern und Kommunen sowie der EU und anderer relevanter Akteure fordern, ist zwar verständlich. Dennoch war absehbar, dass das Papier des Städtetags aus dem Januar 2013 genutzt würde, um Ängste und Vorbehalte in der Bevölkerung zu schüren. Verdrängt wird dabei, dass die neu Zugewanderten aus Griechenland, Italien, Spanien und Portugal aber auch diejenigen aus den 10 mittel- und osteuropäischen Staaten über höhere Qualifikationen verfügen als die bereits in Deutschland lebenden Personen mit gleichem Migrationshintergrund. Ebenfalls vergessen wird, dass die Zugewanderten zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in Deutschland beitragen. Die Erwerbsquoten der Personen aus den genannten Ländern sind mit knapp 80 Prozent höher als die durchschnittliche Erwerbsquote aller Personen mit Migrationshintergrund.

PRO ASYL, der Interkulturelle Rat und der Deutsche Gewerkschaftsbund sind überzeugt, dass die Niederlassungsfreiheit und die Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der Europäischen Union als Grundfreiheit nicht angetastet werden darf. Sie lehnen jegliche Form von Diskriminierung und Benachteiligung ab. Sie fordern verstärkte Maßnahmen gegen Ausbeutung und Benachteiligungen am Arbeitsmarkt und auf dem Wohnungsmarkt. Letzteres erfordert auch die Maßnahmen gegen Immobilienbesitzer, die ihre »Schrottimmobilien« zu Horrorpreisen vermieten. Darüber hinaus brauchen wir ein Gesamtkonzept zur ökonomischen und gesellschaftlichen Integration und zur Gleichbehandlung von Zugewanderten aus EU-Staaten, das folgende Bestandteile enthält:

- Schaffung eines Rechtsanspruchs auf Integrations Sprachkurse für alle EU-Staatsangehörigen, die sich in Deutschland aufhalten.
- Angebote für niedrigschwellige Bildungsförderung und die Erleichterung des Zugangs zum Bildungssystem.
- Einrichtung zusätzlicher kultursensibler Angebote in Kindertageseinrichtungen und Horten.
- Verbesserung der gesundheitlichen Versorgung und des Krankenversicherungsschutzes.
- Ausbau von Angeboten zur beruflichen Qualifikation und bei der Arbeitsvermittlung.
- Ausweitung der kultursensiblen Sozialarbeit und des Quartiersmanagements unter Beteiligung der Betroffenen.

9. AUFENTHALTSSICHERHEIT HERSTELLEN

Auch nach langjährigem Aufenthalt keine Sicherheit: So könnten viele der Bestimmungen im Aufenthaltsgesetz überschrieben werden. Rund drei Viertel der 48.000 Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 V (dauerhafte Abschiebehindernisse) leben bereits länger als sechs Jahre in Deutschland. Und fast 90 Prozent der 44.000 Menschen mit Aufenthaltserlaubnis nach der Bleiberechtsregelung lebten mindes-

tens sechs Jahre – die meisten tatsächlich sehr viel länger – in Deutschland. Gleiches gilt für viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit befristetem Aufenthaltsstatus und ihre Familienangehörigen.

Sicherheit beim Aufenthalt gibt es erst mit der Niederlassungserlaubnis. Sie wird jedoch nur unter strengen Voraussetzungen erteilt und ist deswegen für viele unerreichbar. So hangeln sich die Menschen von einer Befristung des Aufenthaltsstatus zur nächsten. Bei jeder Verlängerung muss neu überprüft werden, ob die jeweiligen Erteilungsvoraussetzungen, wie z.B. Straffreiheit oder eigenständige Lebensunterhaltssicherung, weiterhin erfüllt sind. Sind die Voraussetzungen nicht gegeben, droht ihnen, selbst wenn sie schon Jahrzehnte hier leben, der Verlust ihres Aufenthaltstitels und unter Umständen sogar die Abschiebung. Bei anerkannten Flüchtlingen besteht zudem das Problem, dass bei einer Veränderung der Situation im Herkunftsland sowohl der Flüchtlingsstatus als auch das Aufenthaltsrecht widerrufen werden können. Unabhängig davon, wie sich die Lage im Herkunftsland entwickelt, ist es integrationspolitisch sinnvoll, den Betroffenen das Aufenthaltsrecht zu belassen.

Die Regelungen des Aufenthaltsgesetzes schaffen ein aufenthaltsrechtliches Prekariat. Chancen zur gleichberechtigten ökonomischen und gesellschaftlichen Partizipation bleiben den Betroffenen verwehrt. Bei qualifizierten Tätigkeiten auf dem Arbeitsmarkt werden kaum Personen mit befristeter Aufenthaltserlaubnis eingestellt. So landen viele Drittstaatsangehörige in schlecht bezahlten Jobs, in der Leiharbeit oder in einem kurzfristigen Beschäftigungsprojekt nach dem anderen. Hinzu kommt, dass längerfristige Verpflichtungen nicht eingegangen werden können. So ist beispielsweise ein Abschluss eines Kredits für einen Hausbau oder Hauskauf fast ausgeschlossen. Die integrationspolitischen Hemmnisse im Aufenthaltsgesetz müssen abgeschafft und ein sicherer Aufenthalt geschaffen werden.

Imer Gashi ist 23 Jahre alt, als er mit seiner Frau Bedrije 1994 aus dem Kosovo nach Deutschland flieht. Es dauert fünf Jahre, bis die Gashis als Kriegsflüchtlinge anerkannt werden, aber 2003 wird ihnen das Aufenthaltsrecht wegen der politischen Entwicklungen im Kosovo wieder entzogen. Die Gashis werden nur noch geduldet. Trotz des unsicheren Aufenthaltsstatus bemüht sich Imer um wirtschaftliche Unabhängigkeit: Er arbeitet als Übersetzer, Pförtner, Hausmeister, LKW-Fahrer, in der Autofertigung, als Toilettenaufsteller – unter oft schlechten Bedingungen bei einer Zeitarbeitsfirma.

»Ich hab' mich für nichts geschämt«, sagt er. Mit zwei Jobs gleichzeitig reicht das Einkommen für die inzwischen sechsköpfige Familie gerade so aus, um 2008 ein Aufenthaltsrecht nach der Bleiberechtsregelung zu erhalten. Im April 2011 aber attestiert der Arzt Imer Gashi Arbeitsunfähigkeit – deshalb droht der erneute Verlust des Aufenthaltsrechts. Eine monatelange Zitterpartie folgt, dann lässt Gashi sich »gesundschreiben«, trotz eines akuten Bandscheibenvorfalles. Mit starken Tabletten und unter großen Schmerzen übersteht er seine harte Arbeit in der Metallindustrie. Weil das Familieneinkommen so gesichert ist, wird die Aufenthaltsgenehmigung verlängert. Wieder vergehen Monate, zweimal muss Imer seine Arbeitsstelle wechseln. Erneut treten Bandscheibenprobleme auf. Im Februar 2013 wird Gashi wieder arbeitslos. Aufgrund einer kleinen Flaute werde er momentan nicht gebraucht, erklärt der Chef.

Heute ist Imer Gashi 42 Jahre alt. »Ich hab mich hier verbraucht«, sagt er. »Und ich habe Angst, dass ich eines Tages abgeschoben werde mit meiner Familie.« Auch nach 18 Jahren in Deutschland kann Imer Gashi nicht sicher sein, dass er sein Aufenthaltsrecht behält.

(www.proasyl.de)

PRO ASYL, Interkultureller Rat und der Deutsche Gewerkschaftsbund erwarten von Bundesregierung und Bundestag eine Politik der Anerkennung faktischer Einwanderung. Sie fordern:

- Die Niederlassungserlaubnis muss für alle Menschen mit einer befristeten Aufenthaltserlaubnis spätestens nach fünf Jahren unter realistischen Bedingungen möglich sein. Hierbei sind alle Voraufenthaltszeiten (auch Duldungszeiten) zu berücksichtigen. Anerkannte Flüchtlinge, Familienangehörige von Besitzern einer Niederlassungserlaubnis müssen – wie auch Hochqualifizierte (§ 19 Aufenthaltsgesetz) – unmittelbar nach Statusanerkennung einen Daueraufenthalt bekommen.
- Bei der Erteilung eines Aufenthaltstitels sind Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung ohne öffentliche Mittel realitätsgerecht zu definieren. Im humanitären Aufenthaltsrecht muss das Bemühen um eigenständige Lebensunterhaltssicherung durch Erwerbsarbeit ausreichen.
- Migrantinnen und Migranten, die ihren Aufenthalt nicht nur unterbrochen, sondern sich für eine längerfristige Ausreise entschieden haben, ist die Rückkehr unter erleichterten Bedingungen zu ermöglichen (Wiederkehroption).
- Das Aufenthaltsrecht sollte nicht deswegen widerrufen werden dürfen, weil nach Jahren der Flüchtlingsanerkennung das Schutzbedürfnis entfallen ist.
- Die Aufenthaltsrechte von langfristig in Deutschland lebenden Drittstaatszugehörigen müssen an die Freizügigkeitsrechte von EU-Bürgern angeglichen werden.

10. BLEIBERECHTSREGELUNG FÜR GEDULDETE BESCHLIESSEN

Das Problem ist lange bekannt: Menschen, die schon viele Jahre in Deutschland leben, gar hier geboren oder aufgewachsen sind, werden immer wieder nur »geduldet« und sind im Alltag verschiedenen Einschränkungen und Diskriminierungen unterworfen. Eine Abschiebung ist nicht zumutbar, dennoch sind geduldete Menschen jahrelang davon bedroht. Eine großzügige, humanitäre Bleiberechtsregelung ist deshalb notwendig.

Bund und Länder haben in den letzten Jahren mehrere solcher Regelungen für ein »Bleiberecht« beschlossen, von denen allerdings nur ein Teil der Betroffenen profitieren konnte. Die Hauptgründe dafür waren hohe Anforderungen an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, restriktiv gefasste Ausschlussgründe sowie die einmalige Festsetzung bestimmter, lange zurückliegender Einreisestichtage.

Rund 87.000 Menschen sind derzeit als Geduldete registriert, davon lebt knapp die Hälfte länger als sechs Jahre in Deutschland. Weitere zehntausende Menschen leben mit einer Aufenthaltsgestattung oder ohne anerkannte Dokumente registriert in Deutschland.

Generell geht das Erfordernis der vollständigen Lebensunterhaltssicherung an der Realität vorbei. Nach jahrelanger Ausgrenzung und Einschränkungen bei der Arbeitserlaubnis landen auch ehemals gut ausgebildete Geduldete häufig in prekären Arbeitsverhältnissen im Niedriglohnsektor. Viele haben Schwierigkeiten, die verlangten Beträge (Hartz-IV-Satz plus Freibeträge bis zu 30 %) zu verdienen.

Eine Regelung wie die 2011 in Kraft getretene Bleiberechtsregelung für Jugendliche (§25 a AufenthG) zielt im Kern darauf, die Qualifikationen und Ressourcen der jungen Menschen für den deutschen Arbeitsmarkt und die Gesellschaft zu nutzen. Keine Frage: unter den

Geduldeten gibt es zahlreiche leistungsfähige junge Menschen, deren Fähigkeiten und Arbeitskraft unsere Gesellschaft und unsere Ökonomie gut brauchen kann. Der Blick darauf ist legitim, löst aber die humanitären Herausforderungen nicht.

Familie Camaj aus dem Kosovo

Mujo Camaj (71) und seine Frau Sanije (65) leben seit 20 Jahren in Hessen. Sie kamen aus dem Kosovo. Eine Zeitlang waren sie als Flüchtlinge geschützt, dann jedoch wieder nur geduldet. Der erwachsene Sohn ist eingebürgert. Er wohnt mit Frau und drei Kindern im selben Haus wie seine Eltern, die Tochter mit ihrer Familie in Stuttgart.

Durch einen Schlaganfall ist Sanije halbseitig gelähmt, gehbehindert und zum Teil erblindet. Mujo kümmert sich rund um die Uhr um seine schwerbehinderte Frau, Hilfe erhält er von Sohn und Schwiegertochter. Im Zuge der Bleiberechtsregelung für Geduldete hatten die Eheleute 2008 eine Aufenthaltserlaubnis »auf Probe« erhalten. Weil der damals 67-Jährige neben der Vollzeitpflege für seine Frau keine auskömmliche Arbeit gefunden hatte, wurde die Aufenthaltserlaubnis nicht verlängert. Seither erhalten die Camajs Duldungen, immer nur für jeweils drei Monate. Nach dem Willen der Ausländerbehörde sollen Mujo und Sanije trotz ihres fortgeschrittenen Alters und ihrer schwierigen Lebenssituation in den Kosovo zurückkehren – weit weg von den Kindern und Enkeln, mit denen sie leben, die sie lieben und die ihnen eine unverzichtbare Hilfe im Alltag sind.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge lehnt Ende 2012 den Antrag der schwerkranken Sanije auf Abschiebungsschutz ab. Das Amt verweist auf Pflegedienste im Kosovo sowie auf die dort vorhandenen familiären Bindungen – Geschwister von Mujo, die bereits über 80 Jahre alt sind. Die Kinder der Camajs könnten, so das Bundesamt, von Deutschland aus finanzielle Unterstützung leisten.

(www.proasyl.de)

Menschen, die schon lange in Deutschland leben und hier heimisch geworden sind, sollen bleiben dürfen. PRO ASYL, Interkultureller Rat und Deutscher Gewerkschaftsbund fordern

- eine dauerhaft wirksame Bleiberechtsregelung ohne festen Einreisestichtag und mit humanitärem Charakter. Dazu gehören der Verzicht auf restriktive Ausschlussgründe, die Berücksichtigung der Familieneinheit und realistische Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung: Bei Alleinerziehenden, Familien mit kleinen Kindern, unbegleiteten Minderjährigen, Auszubildenden, alten Menschen, unverschuldet in Arbeitslosigkeit geratenen Menschen und Arbeitsunfähigen, Kranken und Behinderten darf ein Sozialleistungsbezug einem Bleiberecht nicht entgegenstehen.

Wird den Betroffenen kein Bleiberecht erteilt, droht ihnen jederzeit die Abschiebung und sie können in Abschiebungshaft genommen werden. Sie werden vielfach monatelang eingesperrt, maximal sogar 1 ½ Jahre lang, obwohl sie sich nichts zu Schulden kommen lassen haben. Sie haben oft nur zwei Stunden Hofgang, dürfen kaum Besuch empfangen, haben einen sehr eingeschränkten Zugang zu Telefonen und müssen teilweise sogar Gefangenenkleidung tragen. Viele werden rechtswidrig in Abschiebungshaft genommen. Immer wieder sind unter Abschiebungsgefangenen auch Angehörige besonders verletzlicher Personengruppen.

PRO ASYL, Interkultureller Rat und Deutscher Gewerkschaftsbund fordern:

- Die bis zu 18 Monate dauernde Abschiebungshaft muss abgeschafft werden. Bis dahin darf sie keinesfalls bei besonders schutzbedürftigen Menschen (Minderjährige, Menschen mit Behinderungen, ältere Menschen, Schwangere und Traumatisierte) angeordnet werden. Den Inhaftierten muss unabhängige und staatlich finanzierte Rechtsberatung zur Verfügung gestellt werden und die Inhaftierung darf nicht gemeinsam mit Straftätern in Justizvollzugsanstalten erfolgen.

11. FAMILIEN GEHÖREN ZUSAMMEN

Der Schutz der Familie ist in der Europäischen Menschenrechtskonvention, der Grundrechtecharta der Europäischen Union und dem Grundgesetz verankert. Dennoch bleibt durch rechtliche und bürokratische Hürden vielen Familien ein Zusammenleben in Deutschland verwehrt.

Wollen Kinder oder Ehegatten zur Familie nach Deutschland ziehen, bereiten schon die allgemeinen Voraussetzungen des Familiennachzugs den meisten große Probleme. Der eingeschränkte Zugang zur deutschen Auslandsvertretung stellt in der Praxis bereits eine hohe Hürde dar, viele erhalten gar keinen Termin für den erforderlichen Visumsantrag. Im weiteren Verfahren muss das Familienmitglied in Deutschland den Nachweis führen, dass ausreichender Wohnraum bereit steht und der Lebensunterhalt für die gesamte Familie gesichert ist.

Insbesondere die im Jahr 2007 eingeführte Pflicht, als nachziehende/r Ehepartner/in schon vor der Einreise ins Bundesgebiet deutsche Sprachkenntnisse nachweisen zu müssen, stellt für viele ein unüberwindliches Hindernis dar, beispielsweise weil es in armen oder krisengeschüttelten Regionen kein entsprechendes Deutschkursangebot gibt oder diese Angebote aus sozialen Gründen nicht wahrgenommen werden können.

Herr H. lernt in einem Urlaub eine junge Chinesin kennen und heiratet sie im April 2011. Doch die Liebe wird seitdem schwer belastet. Der Ehegattennachzug verlangt, dass der im Ausland lebende Partner noch vor Einreise Deutsch lernen und in einer Prüfung die Kenntnisse belegen muss. Frau H. ist das auch angegangen und hat ihr Bestes versucht. Trotz ehrlichem Bemühen und großer Motivation ist sie nun zum fünften Mal durchgefallen. Noch immer entspräche ihre Sprachqualität nicht den Standards. Was mit erheblichen Kosten und Frustration verbunden ist, verhindert seit mehr als einem Jahr ein normales Familienleben, denn Ehemann und Ehefrau müssen in verschiedenen Ländern leben – weil das Gesetz es so will.

(Pressemitteilung des Verbands binationaler Familien und Partnerschaften vom 20. Dezember 2012)

Obwohl das Recht auf Zusammenleben ein Grundrecht ist und deshalb allen gleichermaßen gewährt werden sollte, enthalten die Regelungen zum Familiennachzug eine Reihe nicht nachvollziehbarer Unterschiede, beispielsweise innerhalb der Gruppe der schutzbedürftigen Flüchtlinge: Im Unterschied zu anerkannten Flüchtlingen (§ 25 I und II AufenthG) haben Menschen, die im Asylverfahren subsidiären Schutz zum Beispiel aufgrund drohender Lebensgefahr erhalten haben (§ 25 III AufenthG) oder Personen, die aus dem Ausland aufgenommen wurden (§ 22 AufenthG), keinen Anspruch auf Familiennachzug. Nach dem Gesetzeswortlaut darf er diesem Personenkreis »nur aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland« ermöglicht werden. Das heißt konkret: Der Familiennachzug wird gewährt, wenn die Familieneinheit nicht in einem anderen Land hergestellt werden kann.

Noch härter trifft es Menschen, denen außerhalb des Asylverfahrens ein humanitäres Aufenthaltsrecht (§ 25 IV und V AufenthG) zugestanden wird. Ihnen wird ein Familiennachzug laut Gesetz (§ 29 III AufenthG) schlicht »nicht gewährt« – ein Antrag ist von vornherein aussichtslos, obwohl die Betroffenen meist schon jahrelang in Deutschland leben und dauerhaft in Deutschland bleiben werden.

Beim Nachzug von minderjährigen Kindern gibt es in der Praxis weitere Probleme wie komplizierte und teure Nachweispflichten (DNA-Tests, Dokumenten-Echtheitsprüfungen etc.) oder die Verweigerung des Nachzugs von faktisch unbetreuten Kindern, wenn keine formale Nachweise vorliegen (z.B. wenn der andere Elternteil als vermisst gilt).

Ein grundsätzliches Problem ist die enge Auslegung des Begriffs »Familie«. Im deutschen Recht ist grundsätzlich nur die Familienzusammenführung von Ehegatten und Eltern mit ihren minderjährigen Kindern vorgesehen. »Sonstige Familienangehörige« können nur in Fällen »außergewöhnlicher Härte« zu ihren Verwandten ziehen – in der Praxis kommt dies äußerst selten zur Anwendung, etwa wenn in Extremfällen ein Familienmitglied auf die Lebenshilfe eines anderen Familienmitgliedes angewiesen ist. Die Situation im Herkunftsland dagegen wird bei der Annahme einer »außergewöhnlichen Härte« nicht berücksichtigt. In der Regel haben über 18-jährige Kinder, auch wenn Eltern und Ge-

schwister sämtlich in Deutschland leben, ebenso wenig eine Chance wie die in der Heimat alleinstehende Tante oder die alt gewordenen Eltern.

Missachtet werden der besondere Schutz der Familie und das Recht auf ein Leben in der Familieneinheit oft auch bei der erzwungenen Aufenthaltsbeendigung. Immer wieder kommt es zu Abschiebungen, bei denen Familien auseinandergerissen, Kinder von ihren Eltern getrennt werden.

■ Familie F. reist mit zwei Kindern 2010 aus einem ehemals sowjetischen Staat nach Deutschland ein und stellt einen Asylantrag. Sie gibt an, dass Frau F. von Polizisten im Herkunftsland vergewaltigt worden sei, weil man ihren Mann als Oppositionsmitglied gesucht, aber nicht gefunden habe. Der Asylantrag wird abgelehnt. Ärzte bestätigen, dass die Frau psychisch schwer erkrankt ist, mehrfach kommt sie in stationäre Behandlung. Trotz der festgestellten Traumatisierung und akuter Suizidgefahr wird entschieden, dass Frau F. unter der Bedingung einer ärztlich begleiteten Abschiebung »flugreisefähig« sei. Als es zum unangekündigten Abschiebeversuch kommt, sind Mutter und Töchter nicht zu Hause; der Ehemann und Vater der Familie wird daraufhin allein abgeschoben. Wenig später trifft die Nachricht ein, dass er verhaftet worden sei. Nach der Abschiebung muss Frau F. erneut stationär in die Klinik, ihre Töchter befinden sich derzeit in der Obhut eines Wohlfahrtsverbandes.

(www.proasyl.de)

Die Familie ist als Ort emotionaler Bindung und gegenseitiger Verantwortung grundrechtlich geschützt. Deshalb fordern PRO ASYL, Interkultureller Rat und Deutscher Gewerkschaftsbund:

- Allen Menschen, die in Deutschland leben, muss unabhängig von ihrer persönlichen Lage und ihrem Aufenthaltsstatus das Recht auf Familiennachzug eingeräumt werden.
- Dem Kindeswohl ist bei der Familienzusammenführung oberste Priorität einzuräumen.
- Die Regelung, beim Ehegattennachzug den Nachweis von Deutschkenntnissen vor der Einreise zu verlangen, ist zu streichen. Sinnvoll ist stattdessen die Teilnahme an einem Deutsch- und Orientierungskurs unmittelbar nach der Einreise.
- Der Familienbegriff ist über die Kernfamilie hinaus so anzuwenden, wie er der individuellen Lebenssituation der Familien in modernen Verhältnissen entspricht. Enge Beziehungen zwischen Großeltern und Enkeln oder Eltern und ihren volljährigen Kindern müssen berücksichtigt werden.
- Administrative Hürden (z.B. beim Zugang zu Auslandsvertretungen) und Beweisanforderungen (z.B. bei Echtheitsprüfungen) sind abzusenken, damit die Erteilung eines Visums zum Familiennachzug innerhalb eines kurzen Zeitraums gewährleistet werden kann. Einreisevisa zum Zweck der Eheschließung bzw. der Eintragung einer gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaft sind unbürokratisch zu erteilen.
- Es ist gesetzlich zu regeln, dass Familien nicht getrennt abgeschoben werden dürfen.
- Die Ehebestandszeit von drei Jahren als Voraussetzung für ein eigenständiges Aufenthaltsrecht ist auf maximal zwei Jahre zu verkürzen. Durch eine an am Opferschutz orientierte Anwendung der Härtefallregelung ist sicherzustellen, dass insbesondere Frauen auch dann nicht zum Ausharren in einer Gewaltbeziehung gezwungen werden, wenn die Voraussetzungen für ein eigenständiges Aufenthaltsrecht (noch) nicht erfüllt sind.

12. KINDERRECHTSKONVENTION UMSETZEN

■ Auch drei Jahre nach der im Juli 2010 besiegelten Rücknahme der deutschen Vorbehalte zur UN-Kinderrechtskonvention werden die Rechte von jungen Flüchtlingen von Behörden missachtet.

So werden minderjährige Flüchtlinge in andere EU-Staaten abgeschoben, selbst wenn ihnen dort – wie z.B. in Italien – unmenschliche Lebensbedingungen drohen. Dass 16- und 17-Jährige in asyl- und ausländerrechtlichen Verfahren als handlungsfähige Erwachsene behandelt werden, ist weder mit den Grundsätzen eines fairen Asylverfahrens noch mit der UN-Kinderrechtskonvention vereinbar. In einigen Bundesländern müssen Flüchtlingskinder noch immer jahrelang in Lagern leben, was ihrer Entwicklung schadet.

Minderjährigenschutz erhalten nach geltendem Recht nur diejenigen, bei denen die Behörden anerkennen, dass sie das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Deswegen kommt der Feststellung des Alters im Asyl-

verfahren eine zentrale Bedeutung zu. In der Praxis wird den Angaben der Betroffenen regelmäßig nicht vertraut. Urkunden und eidesstattliche Versicherungen von Angehörigen werden bezweifelt, den Einschätzungen der pädagogischen Betreuer und Psychologen wird kaum Gewicht beigemessen. Stattdessen erfolgt eine fiktive Altersfestsetzung meist mit sehr fragwürdigem Ergebnis.

PRO ASYL, Interkultureller Rat und der Deutsche Gewerkschaftsbund fordern die vollständige Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention:

- Das Kindeswohl muss als vorrangig zu berücksichtigendes Prinzip im Asyl- und Aufenthaltsrecht verankert und die Verfahrensmündigkeit auf 18 Jahre heraufgesetzt werden. Bis zur Heraufsetzung der Verfahrensmündigkeit auf 18 Jahre ist auch Kindern im Alter von 17 und 18 Jahren im Asylverfahren ein Ergänzungspfleger beizuordnen, der ihre Interessen wahrnimmt.
- Im Hinblick auf die besondere Schutzbedürftigkeit von minderjährigen, traumatisierten oder kranken und behinderten Flüchtlinge muss am Anfang des Asylverfahrens ein Clearingverfahren stehen, das Menschen mit besonderen Bedürfnissen eine entsprechende Versorgung garantiert. Der betroffene Personenkreis muss sofort Zugang zu erforderlichen betreuenden, medizinischen, psychologischen Maßnahmen und Strukturen erhalten.
- Bei der Altersfestsetzung sind grundsätzlich die Angaben des Flüchtlings zugrunde zu legen. Eine Überprüfung der Angabe darf nur stattfinden, wenn offenkundige Zweifel an der Richtigkeit der Altersangaben bestehen. Die Überprüfung muss unter Beachtung der Würde der Betroffenen und durch anerkannte Fachkräfte (z. B. Kinderärzte, Kinderpsychologen, zusammen mit Vormund und geschultem Personal) erfolgen. Die Zuständigkeit muss bei den Jugendämtern, nicht bei der Ausländerbehörde, liegen.

16-jähriger Syrer wartet in Haft auf Überstellung nach Italien

Im Juli 2011 sitzt der unbegleitete minderjährige Flüchtling M. aus Syrien seit zwei Monaten in Abschiebungshaft in München Stadelheim. Der 16-Jährige soll aufgrund der Zuständigkeitsverordnung Dublin II nach Italien überstellt werden. Das Leben in Italien ist bereits für erwachsene Flüchtlinge schwer erträglich: Italien überlässt die überwiegende Mehrheit von Flüchtlingen sich selbst ohne staatliche Unterstützung. Viele landen in der Obdachlosigkeit oder in slum-ähnlichen Verhältnissen. Für Minderjährige ist die Situation noch dramatischer; manche werden Opfer von Zwangsprostitution. Um eine solche Überstellung nach Italien auch gegen den Willen der Betroffenen durchzusetzen, werden immer mehr Asylsuchende in Haft genommen. Im Fall von M. lassen sich die Behörden nicht einmal von der Minderjährigkeit des Betroffenen abschrecken. Verschärfend kommt hinzu, dass die für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zuständigen Stellen nicht informiert wurden. Dabei liegt eine kindgerechte Alternative auf der Hand: Die Tante von M. lebt in Magdeburg und ist bereit, ihn aufzunehmen.

(www.proasyl.de)

13. GERECHTE BILDUNGSCHANCEN SCHAFFEN

■ Gute Bildung von Anfang an ist wichtig für das ganze Leben und verbessert die ökonomischen und gesellschaftlichen Partizipationschancen. Eltern, unabhängig von sozialer oder ethnischer Herkunft, wollen eine möglichst gute Bildung für ihre Kinder. Ob es gelingt, die allgemeinbildenden Schulen mit einem möglichst hohen Abschluss zu verlassen, einen den Wünschen entsprechenden Ausbildungsplatz zu bekommen oder ein Studium aufnehmen zu können, hängt von Rahmenbedingungen ab, auf die die Kinder und Jugendlichen fast keinen Einfluss haben. Viele Studien machen deutlich, dass sozioökonomische Faktoren wie Wohnort, Wohnverhältnisse, Bildungsabschlüsse, Bildungsinteresse und Einkommensniveau der Herkunftsfamilie die Bildungsverläufe erheblich beeinflussen. Hinzu kommen strukturelle und individuelle Diskriminierungen im Zusammenhang mit der kulturellen, religiösen oder ethnischen Herkunft von Schülerinnen und Schülern. Und nicht zuletzt beeinträchtigen rechtliche Rahmenbedingungen die Umsetzung des Grundrechts auf Bildung.

Die mit der Einwanderungsgesellschaft verbundenen Herausforderungen machen auch im Bildungsbereich einen grundlegenden Paradigmenwechsel erforderlich, der – anders als in anderen Bereichen – von vielen Schulen erkannt und teilweise eingeleitet wurde. Auf die permanenten Veränderungen der Zuwanderung – z.B. durch die aktuelle Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien – müssen die Bildungseinrichtungen reagieren können. Dafür brauchen sie eine gute personelle und räumliche Ausstattung sowie Strategien zur interkulturellen Öffnung und zur Einbeziehung von Eltern und zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Wie sieht aber der Alltag aus? In den Kindertageseinrichtungen mangelt es an ausreichender personeller Ausstattung, vor allem wenn der Anteil von Kindern mit nichtdeutscher Familiensprache hoch ist. Ein pädagogisch hochwertiger Unterricht ist in vielen allgemeinbildenden Schulen aufgrund der Räumlichkeiten nur unzureichend möglich. Für notwendige Sanierungen fehlt es den Kommunen an finanziellen Mitteln. Fehlende Ausbildungsplätze führten in den letzten Jahren zu einem massiven Ausbau des so genannten Übergangssystems (Schule/Beruf). Vor allem junge Migrantinnen und Migranten sowie Schülerinnen und Schüler mit schlechten Abschlüssen erhielten statt eines Ausbildungsplatzes nur eine nicht vollqualifizierende Maßnahme. Und nicht zuletzt führen der Mangel an Studienplätzen und die Studiengebühren dazu, dass die Zahl der Studierenden aus Nichtakademiker-Haushalten sinkt.

Die Folgen sind klar: Gerade Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund sind im Bildungssystem benachteiligt. Zwar gibt es in Westdeutschland kaum noch Unterschiede beim Besuch von Kindertagesstätten von 3 bis 6-Jährigen. Anders bei den unter 3-Jährigen.

■ Quawa Mohamed war zehn Jahre alt, als seine Familie mit ihm 1996 aus Syrien nach Deutschland fliehen musste. Als syrischer Kurden wurden sie vom Regime von Bashar al-Assad verfolgt. Zunächst lief es gut für Quawa: Er konnte die Schule besuchen und schaffte im Jahr 2003 seinen Hauptschulabschluss. Aufgrund seiner guten Noten fand er direkt im Anschluss eine Ausbildungsstelle als KFZ-Mechaniker. Dann begannen die Probleme: Die Mohameds wurden in Deutschland nur geduldet. Quawa erhielt wie seine Eltern ein Arbeitsverbot, damit durfte er die Ausbildung nicht anfangen. Eine Zeit des Wartens begann: Von 2003 bis 2011, acht Jahre lang, war er zur Untätigkeit gezwungen, während seine Freunde ihren Ausbildungen nachgingen und ihr eigenes Geld verdienen. Erst heute kann Quawa seinen Bildungsweg fortsetzen.

»Das ist kein Leben, immer nur zu Hause zu sein. Der Staat musste für mich zahlen, dabei hätte ich mich gerne selber finanziert.«

(Jugendliche ohne Grenzen: www.jogspace.net)

Hier liegt die Beteiligung von Kindern mit Migrationshintergrund in Westdeutschland nur bei 13 Prozent und damit deutlich niedriger als die Beteiligung von Kindern ohne Migrationshintergrund. Unter Berücksichtigung des sozioökonomischen Status wird schnell klar, dass auch die Kosten der Tageseinrichtungen zur geringeren Beteiligung führen.

Die Empfehlungen zum Besuch einer weiterführenden Schule hängen einerseits mit den erbrachten Leistungen zusammen, andererseits aber auch mit der Erwartung, ob künftig die Leistungen erbracht werden oder die Eltern zusätzlich Unterstützung organisieren können. Damit begründet sich auch, dass Kinder aus Migrantenfamilien, die zudem oft noch von Armut bedroht sind, weniger häufig eine Empfehlung zum Besuch eines Gymnasiums erhalten. Die individuellen Förderbedarfe finden dagegen kaum Beachtung.

Jugendliche mit Migrationshintergrund konnten in den letzten Jahren zunehmend häufiger einen höheren Schulabschluss erreichen, dennoch ist der Bildungsabstand bestimmter Gruppen mit Migrationshintergrund (z.B. aus der Türkei oder Italien) deutlich höher als bei Jugendlichen ohne Migrationshintergrund.

Die schulische Vorbildung ist ein wesentliches Kriterium bei der Aufnahme einer beruflichen Bildung, aber nicht das immer ausschlaggebende. Für Migranten mit ungesichertem Aufenthalt stehen oft auch rechtliche Hindernisse einer erfolgreichen Bildungs- und Ausbildungskarriere im Weg. Inzwischen wurden zwar die rechtlichen Regelungen verändert, so dass die Aufnahme einer Berufsausbildung – auch im Fall von Geduldeten – keiner Zustimmung der Bundesagentur bedarf. Allerdings gelten immer noch weitreichende Regelungen zum Verbot einer Beschäftigung auch bei längeren Aufenthaltszeiten.

Von der Sprachkursförderung, von Berufsausbildungsbeihilfen (BAB) und BAföG sind viele Geduldete jahrelang oder dauerhaft ausgeschlossen. Durch weitere Restriktionen wie Wohnsitzauflagen und die Residenzpflicht wird der räumliche Zugang zu Bildungseinrichtungen erschwert oder unmöglich gemacht. Zudem stellt ein unsicherer Aufenthaltsstatus oft ein faktisches Ausbildungshindernis dar, weil viele Arbeitgeber keine Auszubildenden einstellen, die nur eine Duldung besitzen.

PRO ASYL, Interkultureller Rat und Deutscher Gewerkschaftsbund erwarten, dass die Bundesregierung Maßnahmen ergreift, um allen Menschen, die sich in Deutschland geduldet, gestattet oder erlaubt aufhalten, ihren Anspruch auf Bildung und Förderung zu garantieren. Sie erwarten, dass Bund und Länder sich gemeinsam dafür einsetzen, dass die Gleichbehandlung im Bildungsbereich unabhängig von sozialer und ethnischer Herkunft durchgesetzt wird. Neben der Verhinderung von Diskriminierungen sind insbesondere folgende Maßnahmen erforderlich:

- Die Bundesregierung muss durch Verhandlungen mit den Ländern und die Bereitstellung von Fördermitteln Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung des Bildungswesens sowie zur besseren finanziellen und personellen Ausstattung von Schulen anschieben, die vermehrte Einstellung von Lehrkräften mit Migrationsgeschichte, die interkulturelle Weiterbildung des Lehrpersonals und den Ausbau des Angebots an Ganztagschulen fördern.
- Das sogenannte »Betreuungsgeld« für Eltern, die ihre unter dreijährigen Kinder nicht in Betreuungseinrichtungen geben, steht frühzeitigem gemeinsamem Lernen entgegen und ist zugunsten des Ausbaus von Einrichtungen zur Ganztagsbetreuung von unter 3-jährigen Kindern aufzugeben.
- Kindern, Jugendlichen und Heranwachsenden ist der Zugang zum Bildungswesen umfassend zu ermöglichen. Jugendlichen und Heranwachsenden mit ungesichertem Aufenthaltsstatus ist ein gleichberechtigter Anspruch auf Ausbildungsförderung durch z. B. Berufsausbildungsbeihilfen und das Bundesausbildungsförderungsgesetz einzuräumen.
- Deutsch- und Orientierungskurse, Schulbesuch und berufsorientierende Maßnahmen und SGB-II-Leistungen müssen vom ersten Tag des Aufenthalts in Deutschland ermöglicht und gefördert werden.
- Das sogenannte Übergangssystem zwischen Schule und Berufsbildung muss eingegrenzt werden. Statt dessen müssen die Betriebe begleitende Hilfen nutzen, um einen erfolgreichen Abschluss zu sichern.

14. GLEICHE RECHTE AM ARBEITSMARKT HERSTELLEN

Obwohl die Wirtschaft über einen Fach- und Arbeitskräftemangel klagt, sind Migrantinnen und Migranten am Arbeitsmarkt benachteiligt. Schlechter bezahlte Jobs, Beschäftigung unter Qualifikationsniveau, höhere Arbeitslosigkeit, höheres Armutsrisiko oder auch Diskriminierungen bei der Einstellung sind nur einige Kennzeichen für eine strukturelle Benachteiligung der bereits länger in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten. Trotz positiver konjunktureller Entwicklung, von der auch Migrantinnen und Migranten profitieren, sind die Unterschiede bei der ökonomischen Partizipation fast unverändert geblieben. Der Anstieg der sozialversicherungspflichtig beschäftigten ausländischen Staatsangehörigen seit 2009 ist vor allem auf die Zuwanderung aus den mittel- und osteuropäischen EU-Staaten zurückzuführen und nur zu einem geringeren Teil auf verbesserte Partizipationschancen. Insofern kann auch die Annahme der höheren Abhängigkeit der »Ausländerbeschäftigung« von der konjunkturellen Entwicklung als Erklärung für den Anstieg der Beschäftigungen nur eingeschränkt herangezogen werden.

Herr M. aus Ruanda floh im November 2009 nach Deutschland und beantragte Asyl. Sein Asylantrag wurde bislang nicht beschieden. Im Januar 2012 beantragte M. eine Beschäftigungserlaubnis für eine Stelle bei einer Personaldienstleistungsgesellschaft. Der Antrag wurde erst nach gut zwei Monaten mit der Begründung abgelehnt, eine Stelle bei einer Leiharbeitsfirma sei grundsätzlich nicht bewilligbar. M. ließ sich nicht entmutigen und bewarb sich weiterhin bei verschiedenen anderen Arbeitgebern. Doch immer wieder wurde die Arbeitserlaubnis verweigert. Mal hieß es, es stünden ausreichend bevorrechtigte Arbeitnehmer/innen zur Verfügung, ein andermal, die Arbeits- und Lohnbedingungen entsprächen nicht den tariflichen oder ortsüblichen Bedingungen, ein drittes Mal, für Saisonarbeit könne keine Arbeitserlaubnis erteilt werden. M. ist bis heute erwerbslos.

(Quelle: Stellungnahme des niedersächsischen ESF-Netzwerks »Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge (AZF 2)« vom 19.12.2012)

Besonders sichtbar werden die strukturellen Benachteiligungen bei der Beschäftigung in der Leiharbeit und bei den geringfügig entlohnten Tätigkeiten. Während der Anteil der ausländischen Beschäftigten insgesamt im Juni 2012 bei 7,7 Prozent lag, stieg der Anteil bei der Leiharbeit in den letzten Jahren weiter auf 16,5 Prozent (Juni 2012) an. Die positive konjunkturelle Entwicklung führte seit 2009 zu einem Rückgang der ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigung insgesamt, nicht aber bei den ausländischen Staatsangehörigen. Bei ihnen stieg sogar die Zahl der niedrig entlohnten Beschäftigten von Dezember 2009 bis Juni 2012 um rund 27.000 auf 477.000 Beschäftigten an. Und zudem sind vor allem ausländische Staatsangehörige ohne Berufsabschluss von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit betroffen.

Die Ursachen für die Benachteiligungen sind vielschichtig. Neben schlechterer Vorbildung, weniger ausgeprägten Verbindungen zu Betrieben und individuellen Benachteiligungen erweist sich das Aufenthaltsgesetz immer wieder als Hemmnis bei der Aufnahme einer Beschäftigung.

Im Rahmen der Entwicklung des Nationalen Integrationsplans wurden die besondere Benachteiligungssituation analysiert und gleichzeitig Strategien und Maßnahmen für die Verbesserung der Partizipationschancen entwickelt. Zu den wichtigsten vereinbarten Arbeitsmarktstrategien gehörten die interkulturelle Öffnung des Öffentlichen Dienstes, verbunden mit der Erhöhung des Anteils von Migrantinnen und Migranten bei den Beschäftigten sowie die Ausweitung des Angebots an Maßnahmen, mit denen berufliche und sprachliche Qualifikationen verbunden sind. Arbeitgeber- und Unternehmensverbände hatten sich verpflichtet, verstärkt für eine vielfältige Gesellschaft zu werben.

Seit Veröffentlichung des Integrationsplans sind nun sechs Jahre, weitere Gipfelveranstaltungen und die Verabschiedung eines »Nationalen Aktionsplans Integration« vergangen. Viele Einzelmaßnahmen wurden in den vergangenen Jahren durchgeführt, teilweise mit großen Erfolgen, wie z.B. ESF-Projekte zur Förderung der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen. Positiv ist auch die Verabschiedung des so genannten »Anerkennungsgesetzes«. Mit dem Gesetz sollen Möglichkeiten zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen erleichtert werden. Ein Jahr nach Inkrafttre-

ten haben ca. 30.000 Personen Anträge gestellt, vor allem im Bereich der Gesundheitsberufe. Während bei den Ärzten die Anerkennungsquote rund 50 Prozent beträgt, lag sie bei den Krankenpflegeberufen nur bei 15 Prozent. Gleichzeitig wird deutlich, dass viele Anträge für Berufe gestellt wurden, die unter die Landeshoheit fallen; nur wenige Bundesländer haben aber bereits entsprechende Gesetze verabschiedet. Im Gesetzgebungsverfahren wurden insbesondere die Finanzierung und das Fehlen eines Rechtsanspruches auf Anpassungs- und Ergänzungsqualifikationen kritisiert. Die ersten Auswertungen (www.anerkennung-in-deutschland.de) zeigen, dass ein hoher Bedarf vorhanden ist.

Insgesamt jedoch zeigen die Arbeitsmarktdaten, dass trotz Gipfelpolitik grundlegende Verbesserungen der Partizipationschancen erforderlich sind. Wenig Veränderung gab es z.B. beim Anteil von Migrantinnen und Migranten im öffentlichen Dienst. Immer noch mangelt es an betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen für Beschäftigte, die gering-qualifizierte Tätigkeiten ausüben. Das Aufenthaltsgesetz verhindert oder erschwert für viele Gruppen den gleichrangigen Zugang zu Ausbildung und Beschäftigung.

PRO ASYL, Interkultureller Rat und Deutscher Gewerkschaftsbund fordern weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Partizipationschancen von Migrantinnen und Migranten auf dem Arbeitsmarkt. Dazu gehören neben einem Arbeitsmarktzugang ohne Vorrangprüfung (spätestens nach einem Jahr Aufenthalt) und der Abschaffung der Residenzpflicht insbesondere folgende Maßnahmen:

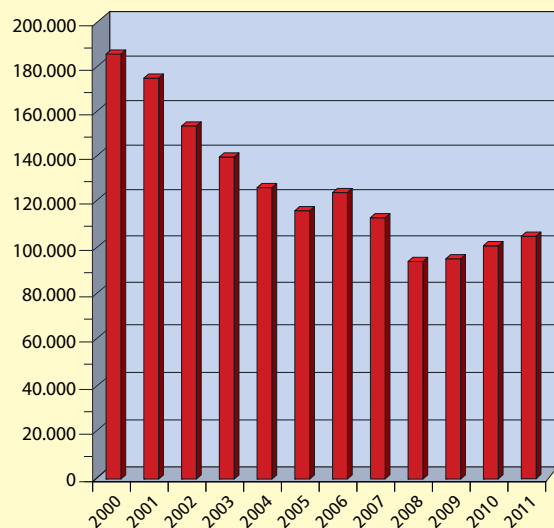
- Eingrenzung von prekären Beschäftigungsverhältnissen und von Lohndumping durch die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns.
- Einführung und Umsetzung von Zielquoten für den Anteil von Migrantinnen und Migranten im öffentlichen Dienst, die sich an der Gesamtbevölkerung orientieren. Der Bund muss endlich die Vorreiterrolle übernehmen.
- Erarbeitung eines Programms zur Förderung der beruflichen Fort- und Weiterbildung von Personen ohne Berufsabschluss
- Ausbau und Förderung der interkulturellen Öffnung von Einrichtungen der Bundesagentur für Arbeit, der Jobcenter und von Einrichtungen freier Träger sowie Förderung von betrieblichen Maßnahmen zur Nichtdiskriminierung; einschließlich der Erstellung von betrieblichen Gleichstellungsberichten.
- Förderung von Maßnahmen zur Eingliederung von Bleibeberechtigten und Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt über den bisherigen Förderzeitraum (Mitte 2014) hinaus.
- Das Berufsanerkennungsgesetz ist weiterzuentwickeln und um einen Anspruch auf Beratung und auf Maßnahmen zur Anpassungs- und Nachqualifizierung zu ergänzen. Zudem ist die Anerkennungsberatung weiter auszubauen. Bund und Länder müssen sich auf einen Zeitplan zur Verabschiedung von Länderanerkennungsgesetzen verständigen.

15. EINBÜRGERUNG ERLEICHTERN

Eine Einwanderungsgesellschaft, die Einwandernden schrittweise die volle gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen will, sollte die Hürden zur rechtlichen Integration konsequent senken. Das Ziel der rechtlichen Integration von Eingewanderten wird durch die Einbürgerung am besten verwirklicht. Sie dient darüber hinaus der weitgehenden Angleichung von Einwohnerschaft und Wahlvolk und liegt deshalb sowohl im Interesse der Aufnahmegesellschaft als auch der eingewanderten Menschen. Trotzdem ist die Zahl der Einbürgerungen seit dem Jahr 2000 deutlich gesunken.

| Jahr | Einbürgerungen | Jahr | Einbürgerungen |
|------|----------------|------|----------------|
| 2000 | 186.688 | 2006 | 124.566 |
| 2001 | 178.098 | 2007 | 113.030 |
| 2002 | 154.547 | 2008 | 94.470 |
| 2003 | 140.731 | 2009 | 96.122 |
| 2004 | 127.153 | 2010 | 101.570 |
| 2005 | 117.241 | 2011 | 106.897 |

(Quelle: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden)



Für viele Menschen, die die sonstigen Voraussetzungen zur Einbürgerung erfüllen, ist die Aufgabe ihrer bisherigen Staatsangehörigkeit das Haupthindernis auf dem Weg zum deutschen Pass.

Nüket ist 21 Jahre alt und in Sinsheim/Baden-Württemberg geboren. Nüket war bis vor kurzem türkische Staatsbürgerin und hat sich einbürgern lassen, weil sie endlich hier mitbestimmen und wählen wollte. Ihre türkische Staatsangehörigkeit musste sie aufgeben.

»Ich bin wütend darüber, dass ich meine türkische für meine deutsche Staatsangehörigkeit aufgeben musste. Das wird dem, wie ich aufgewachsen bin, überhaupt nicht gerecht! Deutschland ist von Anfang an mein Lebensmittelpunkt gewesen, aber während meiner Kindheit habe ich natürlich oft auch Verwandte und Freunde in der Türkei besucht. Ich fühle mich beiden Ländern sehr verbunden, interessiere mich hier wie da für die Politik und die Gesellschaft. Diese Vielfalt macht mich aus und ich erwarte, dass ich akzeptiert werde.

Ich kann viel beitragen, wenn man mich lässt. Stattdessen wird mir mit dem Staatsangehörigkeitsrecht signalisiert, dass ich in Deutschland, so wie ich bin, eben nicht willkommen bin. Ich finde es schlimm, wie viele Menschen hier in Deutschland leben, ohne dass sie darüber mitbestimmen dürfen, was in ihrem Land gemacht wird. Dabei zahlen sie genauso ihre Steuern und Sozialabgaben wie deutsche Staatsangehörige. Ich setze mich dafür ein, dass sich da bald etwas ändert und nicht nur Menschen aus EU-Staaten und ein paar anderen Ländern die doppelte Staatsangehörigkeit haben dürfen, sondern alle, die hier leben und neben ihren deutschen noch andere Wurzeln haben.«

(Interkultureller Rat in Deutschland)

Darüber hinaus liegt ein wesentlicher Grund für die niedrigen Einbürgerungszahlen darin, dass die Voraussetzungen in den vergangenen Jahren mehrfach verschärft wurden. Mit der Rücknahme von Einbürgerungserleichterungen für junge Erwachsene, den höheren Anforderungen an Deutschkenntnisse in Wort und Schrift sowie mit einem verpflichtenden Wissenstest wurden immer neue Anforderungen an den Erhalt der deutschen Staatsbürgerschaft geknüpft.

Um Migrantinnen und Migranten gleiche politische Teilhabechancen zu eröffnen, fordern PRO ASYL, Interkultureller Rat und der Deutsche Gewerkschaftsbund eine Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes. Hierbei sind folgende Forderungen von zentraler Bedeutung:

- Die Rechtsansprüche auf Einbürgerung sind auszuweiten.
- Durch Einbürgerung entstehende Mehrstaatigkeit ist generell zu akzeptieren.
- Mit einer eindeutigen Formulierung im Staatsangehörigkeitsgesetz ist sicherzustellen, dass junge Menschen unter 23 Jahren auch dann eingebürgert werden, wenn sie ihren Lebensunterhalt nicht selbständig bestreiten können, zum Beispiel weil sie sich noch in der Ausbildung befinden.
- Bei älteren Migrantinnen und Migranten und Migranten mit langjährigem Aufenthalt ist auf den Nachweis von Sprachkenntnissen zu verzichten.
- Bislang nicht angerechnete Voraufenthaltszeiten im Asylverfahren, als Geduldeter oder Studierender sind im Einbürgerungsverfahren vollumfänglich zu berücksichtigen. Der unverschuldete Bezug von Arbeitslosengeld II oder Sozialhilfe darf in der praktischen Umsetzung nicht dazu führen, dass eine Einbürgerung abgelehnt wird. Hilfreich wären deshalb eindeutige Vorgaben, unter welchen Voraussetzungen der Bezug von Sozialleistungen unschädlich ist.

16. AUSBÜRGERUNG VERMEIDEN – OPTIONSZWANG ABSCHAFFEN

■ Zehntausenden in Kiel, Jena oder Regensburg geborenen Deutschen mit Migrationshintergrund droht in den nächsten Jahren der Verlust ihrer Staatsangehörigkeit. Grund dafür ist die so genannte »Optionspflicht«, die in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern zu »temporären Deutschen« macht. Sie stellt volljährig gewordene junge Deutsche vor die Wahl zwischen ihrer deutschen und der Staatsangehörigkeit ihrer Eltern. Diese jungen Menschen sind wie selbstverständlich als Deutsche aufgewachsen, mit allen damit verbundenen Rechten und dem Gefühl dazuzugehören. Dieses Gefühl wird mit dem 18. Geburtstag wieder in Frage gestellt. Für viele von ihnen kommt der Zwang, sich bis zum 23. Lebensjahr für eine Staatsangehörigkeit entscheiden zu müssen, völlig überraschend. Verständnis dafür haben die wenigsten. Irritationen, Missverständnisse, familiäre Konflikte und administrative Probleme sind vorprogrammiert.

Die Optionsregelung wurde 2000 im Zuge der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts eingeführt, mit der die Tür zu einem modernen Staatsangehörigkeitsrecht ein Stück weit geöffnet wurde. Seither erhalten in Deutschland geborene Kinder von ausländischen Eltern, die schon lange mit einem festen Aufenthaltsrecht in Deutschland leben, mit der Geburt neben der Staatsangehörigkeit ihrer Eltern auch die deutsche Staatsangehörigkeit. Das sich endlich zum Einwanderungsland bekennende Deutschland gestand den Kindern und Enkeln der einstigen »Gastarbeiter« zu, als Deutsche groß zu werden. Das Geburtsortprinzip (*ius soli*), in vielen Staaten schon lange Bestandteil eines modernen Staatsangehörigkeitsrechts, wurde endlich neben das in Deutschland lange Zeit verbissen verfochtene »Blutsrecht« (*ius sanguinis*) gestellt.

■ Serhat ist 21 Jahre alt und in Frankfurt am Main geboren. Weil seine aus der Türkei eingewanderten Eltern im Jahr 2000 einen Antrag gestellt haben, besitzt er die deutsche und die türkische Staatsangehörigkeit.

»Ich habe erst durch ein Behördenschreiben erfahren, dass ich optionspflichtig bin. Meine Eltern hatten zwar damals einen Antrag gestellt, wussten aber nicht, was das für mich nach meinem 18. Lebensjahr konkret bedeutet.

Ich bin der Türkei über meine Familie und viele Urlaube eng verbunden und habe es immer sehr genossen, mit meiner Familie die Sommerferien auf dem Land in der Türkei zu verbringen. Aber zu Hause habe ich mich immer ganz selbstverständlich in Frankfurt gefühlt, wo meine Eltern und meine Freunde leben, ich aufgewachsen und zur Schule gegangen bin. Meine deutschen und meine türkischen Wurzeln gehören zusammen und machen mich als Person aus. Sie sind so miteinander verwachsen, dass ich sie gar nicht trennen kann, selbst wenn ich es wollte.

Als ich mit 18 Jahren aufgefordert wurde, mich zwischen der deutschen und der türkischen Staatsangehörigkeit zu entscheiden, war das ein Schock. Das Gefühl, dass ich ganz selbstverständlich ein Teil dieses Landes bin, wurde total erschüttert. Ich finde es ungerecht, dass man von mir wegen meiner türkischen Staatsangehörigkeit etwas verlangt, was vielen meiner Freunde und Kommilitonen aus anderen Ländern wie Tunesien oder Spanien nicht zugemutet wird. Die dürfen Deutsche bleiben und ihre Staatsangehörigkeiten einfach behalten.«

(Interkultureller Rat in Deutschland)

Gleichzeitig wurde aber die Optionspflicht eingeführt – ein politischer Kompromiss, mit dem man auf der prinzipiellen Vermeidung von Mehrstaatlichkeit beharrte. Doch der Versuch blieb bruchstückhaft und hat nicht nachvollziehbare Ungleichbehandlungen geschaffen. Denn die jährlich rund 80.000 Kinder, die in Familien mit einem deutschen und einem ausländischen Elternteil geboren werden, sind von der Optionspflicht nicht betroffen und können dauerhaft die deutsche und die ausländische Staatsangehörigkeit ihrer Eltern behalten. Darüber hinaus hat auch etwa die Hälfte der Optionspflichtigen einen Rechtsanspruch darauf, über das 23. Lebensjahr hinaus dauerhaft beide Staatsangehörigkeiten zu behalten, muss dafür aber rechtzeitig einen Antrag auf Beibehaltung der ausländischen Staatsangehörigkeit stellen. Hierbei handelt es sich zumeist um Kinder von Eltern aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder aus Herkunftsstaaten, die eine Entlassung aus der Staatsangehörigkeit grundsätzlich verweigern. Versäumen es die Betroffenen, rechtzeitig einen Beibehaltungsantrag zu stellen, müssen auch sie sich zwischen der deutschen und der ausländischen Staatsangehörigkeit entscheiden.

Das Optionsverfahren ist durchaus kompliziert. Vielen Optionspflichtigen, die seit ihrer Geburt Deutsche sind, ist die Gefahr, die von der komplizierten und ungerechten Regelung ausgeht, nicht einmal bewusst. Und für die Behörden ist die Durchsetzung der Optionspflicht ein Mammutprogramm. Der erste Jahrgang der Optionskinder muss sich bis Ende 2013 für eine der zwei Staatsangehörigkeiten entscheiden. Dann steigt die Zahl der Optionskinder jährlich an und wird ab 2018 bundesweit bei etwa 40.000 jährlich liegen.

Die Optionspflicht ist eine emotionale und administrative Zumutung für junge Deutsche. PRO ASYL, der Interkulturelle Rat und der Deutsche Gewerkschaftsbund fordern deshalb die Streichung der Optionspflicht und damit die grundsätzliche Akzeptanz des Entstehens doppelter Staatsangehörigkeiten durch Einbürgerung und Geburt.

17. KOMMUNALES WAHLRECHT FÜR ALLE

Menschen, die von politischen Entscheidungen in den Parlamenten betroffen sind, müssen die Chance haben, über deren Zusammensetzung gleichberechtigt mitzuentcheiden. Das fordert das im Grundgesetz verankerte Demokratieprinzip. Gegenwärtig sind in Deutschland etwa 7 Millionen Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit hierzu nicht berechtigt. Um dieses Demokratiedefizit zu beseitigen, reicht eine großzügigere Staatsangehörigkeitspolitik alleine nicht aus. Vielmehr ist es erforderlich, das Wahlrecht perspektivisch von der Staatsangehörigkeit zu trennen und allen Menschen, die dauerhaft und rechtmäßig in Deutschland leben, gleiche politische Partizipationschancen zuzuerkennen. In einem ersten Schritt muss das aktive und passive Wahlrecht auf der kommunalen Ebene über deutsche Staatsbürger und Staatsangehörige aus einem EU-Mitgliedstaat hinaus auf Drittstaater ausgeweitet werden.

Barbara Winkler (64) ist amerikanische Staatsbürgerin. Sie lebt seit 34 Jahren in Flensburg, spricht fließend Deutsch und engagiert sich seit langem in der Gewerkschaftsarbeit. In verschiedenen Funktionen hat sie Kollegen und Kolleginnen beraten und bei der Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten unterstützt. Die deutsche Staatsbürgerschaft möchte sie nicht annehmen, solange sie dafür ihren US-amerikanischen Pass aufgeben müsste.

Weil sie keine Bürgerin eines Mitgliedstaates der Europäischen Union ist, darf sie an Wahlen in der Kommune nicht teilnehmen. Dabei arbeitet sie in vielen Flensburger Einrichtungen und Gremien, u.a. beim Runden Tisch Integration und dem Bündnis für die Familie, aktiv und engagiert mit.

»Ich bringe mich ein und möchte mitentscheiden. Schließlich bin ich wie jeder andere auch von diesen Entscheidungen betroffen.«

(Interkultureller Rat in Deutschland)

Denn gesellschaftliche Integration setzt zwingend voraus, an der Gestaltung des eigenen Lebensumfeldes gleichberechtigt mitwirken zu können. Auf kommunaler Ebene sind der Selbstverwaltungsgedanke und das Prinzip der basisnahen Regelung eigener Angelegenheiten von besonders großer Bedeutung: Wird ein zusätzlicher Kindergarten eingerichtet? Wird meine Straße, in der ich mit meinen kleinen Kindern lebe, endlich zu einer verkehrsberuhigten Spielstraße? Wird der Verein, in dem ich mich engagiere, von der Kommune finanziell unterstützt? Solche Entscheidungen kommunaler Parlamente haben unmittelbare Auswirkungen auf die Situation jedes einzelnen Einwohners und jeder einzelnen Einwohnerin – unabhängig von der Staatsangehörigkeit.

Deshalb ist das Recht, an der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung auf kommunaler Ebene gleichberechtigt mitwirken zu können, für das Gelingen von Integrationsprozessen und für die allgemeine Akzeptanz politischer Entscheidungen von besonderer Bedeutung. Es ist sowohl aus integrationspolitischen Erwägungen als auch im Interesse der Demokratie und der Gleichbehandlung nicht hinnehmbar, dass Drittstaatsangehörige von der politischen Willensbildung durch Wahlen auf kommunaler Ebene ausgeschlossen sind. Vielerorts handelt es sich dabei um mehr als ein Drittel der erwachsenen Einwohnerschaft.

PRO ASYL, Interkultureller Rat und der Deutsche Gewerkschaftsbund treten dafür ein, allen Menschen, die rechtmäßig und dauerhaft in Deutschland leben, mindestens auf kommunaler Ebene das aktive und passive Wahlrecht zuzuerkennen. Hierfür ist Artikel 28 Abs. 1 GG entsprechend zu ergänzen.

18. FAIRE ASYLVERFAHREN IN DEUTSCHLAND GARANTIEREN

Asylsuchende haben Anspruch auf ein faires Asylverfahren. Dazu brauchen sie eine unabhängige Beratung und Unterstützung. In der Praxis bleiben allerdings Asylsuchende häufig ohne kompetente Rechtsberatung. Es gibt zahlreiche Lücken in der Beratungslandschaft, insbesondere in ländlichen Gebieten.

Asylsuchende, denen eine asylrelevante Verfolgung im Herkunftsland generell abgesprochen wird, werden inakzeptablen Schnellverfahren unterworfen. So werden die Asylanträge von Flüchtlingen aus Serbien und Mazedonien, die sich zum Teil auf erhebliche Diskriminierung beziehen, oft ohne ernsthafte Prüfung pauschal abgelehnt.

Auch im Flughafentransit finden seit Jahren unzumutbare Asylschnellverfahren statt: Die Betroffenen werden im Transitbereich wie in einem Gefängnis festgehalten und haben nur einen eingeschränkten Zugang zu Rechtsberatung. Es gelten erheblich verkürzte Verfahrensfristen, die Rechtsmittel sind eingeschränkt.

»Normale« Asylverfahren in der Verantwortung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge inklusive anschließender Gerichtsverfahren dauern dagegen nicht selten drei bis vier Jahre, was wiederum weder inhaltlich erforderlich noch menschlich vertretbar ist. Die lange Unsicherheit über die Aufenthaltsperspektive ist für die Betroffenen unzumutbar und verhindert durch die gesetzlichen Rahmenbedingungen die sinnvolle gesellschaftliche Partizipation und Integration.

Trotz der überlangen Verfahrensdauern ordnet das Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) an, dass bei allen anerkannten Flüchtlingen Widerrufsverfahren innerhalb der ersten drei Jahre nach Anerkennung durchzuführen sind. Diese Verfahren werden flächendeckend vollzogen, auch wenn sich die Situation in den Herkunftsländern in keiner Weise verbessert hat und letztlich zumeist der Flüchtlingsstatus nicht widerrufen wird. Widerrufsverfahren versetzten die Betroffenen in Angst und sind integrationspolitisch kontraproduktiv. Statt anerkannte Flüchtlinge zu verunsichern, sollten sie umgehend einen unbefristeten Aufenthaltsstatus erhalten und eine schnelle Perspektive auf Einbürgerung haben.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge behält sich weiterhin vor, Asylsuchende nicht mehr im persönlichen Gespräch, sondern durch Videokonferenzen anzuhören, obwohl der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages diese Praxis als rechtswidrig eingestuft hat. Die Asylananhörung – und damit die Glaubwürdigkeitsprüfung der Angaben des Asylsuchenden – ist das Kernstück eines fairen Verfahrens, denn Beweise können im Asylverfahren selten vorgelegt werden. Allein in einer grundsätzlich vertrauensvollen und persönlichen Umgebung kann über die Glaubhaftigkeit und letztlich das Schicksal von Flüchtlingen entschieden werden.

Die Asylanträge der Familie D. wurden als offensichtlich unbegründet abgelehnt. Ihre Anträge wurden nicht ordentlich geprüft. Dabei hatten sie in Mazedonien Schlimmes erlebt. Frau D. und ihr Sohn (16) wurden von zwei mazedonischen Schlägern zu Hause überfallen. Zunächst wurde ihr Sohn schwer verprügelt, danach wurde Frau D. von den beiden Männern vergewaltigt, die Mitarbeiter eines parteinahen Sicherheitsdienstes sind. Als sie nach dem Überfall das Krankenhaus aufsuchten, verweigerten ihnen die Ärzte eine Behandlung aus Angst vor diesen beiden Männern. Als sie danach Anzeige gegen die beiden Täter erstatten wollten, erfuhren sie, dass die beiden den Sohn wegen Körperverletzung angezeigt hatten. Er soll die beiden Täter geschlagen haben, wurde für drei Tage in Untersuchungshaft genommen und erst nach Zahlung von 300 Euro aus der Haft entlassen. In der Haft erfuhr er, dass ihm zwei Jahre Gefängnisstrafe drohen. Als die Vorladung zur Gerichtsverhandlung kam, ist die Familie nach Deutschland geflohen.

(www.proasyl.de)

Dem Anspruch von Schutzsuchenden auf ein faires Asylverfahren muss nach Überzeugung von PRO ASYL, Interkulturellem Rat und Deutschem Gewerkschaftsbund durch die folgenden Maßnahmen und Reformen Rechnung getragen werden:

- Schutzsuchende, deren Asylverfahren nach 12 Monaten noch nicht abgeschlossen ist, müssen eine Aufenthaltserlaubnis erhalten.
- Auf die Anhörung von Asylsuchenden per Video-Anhörung ist zu verzichten. Die Person, die einen Asylsuchenden anhört, muss auch die Entscheidung über den Asylantrag treffen.
- Das Flughafenverfahren ist abzuschaffen und Flüchtlingen, die einen Asylantrag am Flughafen stellen, ist grundsätzlich die Einreise zu ermöglichen.
- Die Bundesregierung muss flächendeckend eine unabhängige und qualifizierte rechtliche Beratung von Flüchtlingen sicherstellen. Der Bund muss die Kosten für anwaltliche Vertretung von Asylsuchenden vor und während des Asylverfahrens übernehmen.
- Für anerkannte Asylberechtigte, Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte muss ein sofortiger Anspruch auf eine Niederlassungserlaubnis geschaffen werden.
- Die Regelung zu den Widerrufsverfahren im Asyl- und Aufenthaltsrecht ist zu streichen.

19. ASYLBEWERBERLEISTUNGSGESETZ ABSCHAFFEN

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat am 18. Juli 2012 ein fast 20 Jahre währendes Unrecht beendet. Die gekürzten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) erklärte das höchste deutsche Gericht für verfassungswidrig. Die entsprechenden Minderleistungen seien »evident unzureichend, um das menschenwürdige Existenzminimum zu gewährleisten«. Die Geldleistungen für Asylsuchende, Geduldete und Personen mit einer humanitären Aufenthaltserlaubnis (nach § 23 Abs. 1 oder § 24, 25 Abs. 4 Satz 1, Abs. 4a, 4b oder Abs. 5 Aufenthaltsgesetz) lagen bei nur 60 % der Hartz-IV-Sätze. Diese Mangelversorgung wurde 1993 zur Abschreckung eingeführt. Hierzu stellte das Bundesverfassungsgericht fest: »Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren«. Diese Leitentscheidung muss zu einem Umdenken in der gesamten Flüchtlingspolitik führen. Gesetze und Regelungen, die der Abschreckung und Diskriminierung dienen, müssen abgeschafft werden.

Im AsylbLG ist das Sachleistungsprinzip verankert: Gutscheine oder Lebensmittel- und Kleiderpakete nehmen Flüchtlingen die Verfügungsgewalt über ihren Alltag. In den letzten Jahren haben fast alle Länder und die meisten Kommunen die Ausgabe von Sachleistungen aufgegeben, meist deshalb, weil sie teurer ist, als Bargeld auszuzahlen. Nur Diskriminierungs-Hardliner wie das Land Bayern halten noch daran fest.

Auch die medizinische Versorgung wird durch das AsylbLG eingeschränkt. Dies führt in der Praxis zu einer reinen medizinischen Notversorgung. Vor allem notwendige Heil- und Hilfsmittel (Brille, Hörgerät, Rollstuhl etc.) erhalten viele Flüchtlinge nicht. Bei Beschwerden wird die Ausstellung eines Krankenscheins verzögert, teure Behandlungen werden häufig erst einmal in Frage gestellt. Die Folge: Überdurchschnittlich häufig wird ein Notarzt oder eine Notärztin zur Unterkunft von Flüchtlingen gerufen. Die bundesweite Einbeziehung von Flüchtlingen in das Versicherungssystem der Krankenkasse, wie es das Land Bremen praktiziert, wäre demgegenüber konsequent und menschenwürdig.

Asylverfahrens- und Asylbewerberleistungsgesetz ermöglichen es, Flüchtlinge unbefristet in Sammellagern unterzubringen. Zugleich kann die Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden und Geduldeten laut Gesetz unter Strafanandrohung auf den Landkreis beschränkt werden. Zwar wurde diese so genannte Residenzpflicht in letzter Zeit auf größere Bereiche ausgedehnt, aber nicht abgeschafft. Lokale Ausländerbehörden nutzen die Aufenthaltsbeschränkung nun vor allem als Mittel der Sanktionierung und Diskriminierung. Die Betroffenen empfinden das Betteln um eine Reiseerlaubnis für den Verwandtenbesuch als reine Schikane.

Eine weitere Restriktion ist die Wohnsitzauflage. Bei der Verteilung der Asylsuchenden auf die Kommunen wird auf die Interessen der Betroffenen – z.B. den Wohnort von Angehörigen – regelmäßig keine Rücksicht genommen. Ein Umzug wird Asylsuchenden, Geduldeten und teils sogar Menschen mit humanitärer Aufenthaltserlaubnis regelmäßig verwehrt. Diese zur Verteilung der Sozialleistungen auf Länder und Kommunen erdachte

»Wir leben in einem alleinstehenden Wohnhaus, 2 km vom Ort entfernt. Nebenan befindet sich eine stinkende Kläranlage sowie eine Mastanlage, was das Wohnen besonders im Sommer unerträglich macht. 120 Menschen ... müssen sich wenige Toiletten, Duschen und Küchen teilen. Um einzukaufen, zum Arzt, zur Schule oder zum Kindergarten zu gelangen, müssen wir mehrere Kilometer zu Fuß auf einer unbeleuchteten Straße laufen. Eine Bushaltestelle gibt es nur im Ort. (...)

Die hygienischen Bedingungen in den Küchen und den Duschen sind so schlimm, dass es im Lager sowohl Ungeziefer als auch Mäuse gibt. Im Winter funktionieren die Heizungen nicht immer gut, so dass die Räume zu kalt sind. (...)

Viele von uns brauchen dringend auch psychologische Hilfe, wegen dem was wir schon im Heimatland erlebt haben, und jetzt kommt die Isolation hier dazu. Wir bekommen in dieser Hinsicht aber keinerlei Unterstützung und wir können uns auch nicht selbst informieren, weil alles zu weit weg ist.«

(Auszug aus dem Offenen Brief einiger Frauen aus dem Flüchtlingslager Breitenworbis, Januar 2013)

Beschränkung der Freizügigkeit ist in der Praxis vor allem ein Hindernis für die Arbeitsaufnahme und die Integration.

Das Geldwäschegesetz (GWG) von 2008 hat dazu geführt, dass viele Geduldete ohne Nationalpass kein Bankkonto eröffnen können, weil eine Duldung nicht als Ausweisersatz gilt. Die Folgen eines Lebens ohne Konto sind dramatisch: Gehälter könnten nicht überwiesen werden. Viele Verträge, zum Beispiel für Handys oder Vereinsmitgliedschaften, sind ohne Einzugsermächtigung gar nicht abschließbar. Einkäufe im Internet sind nicht möglich. Selbst das Anmieten einer Wohnung wird zum Problem.

PRO ASYL, der Interkulturelle Rat und der Deutsche Gewerkschaftsbund fordern, dass die Ausgrenzung von Flüchtlingen endlich aufhört und allen hier lebenden Menschen eine gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht wird. Das bedeutet insbesondere:

- die Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes und die sozialrechtliche Gleichstellung der Betroffenen und ihre Einbeziehung in die gesetzliche Krankenkasse;
- die gesetzliche Verankerung des Rechts auf Leben in einer Privatwohnung für Asylsuchende und Geduldete nach einer kurzen Übergangsfrist (Erstaufnahme);
- einen Anspruch auf Teilnahme am Integrationskurs von Anfang an;
- die Abschaffung der Residenzpflicht und das Recht zum Wohnsitzwechsel bei wichtigem Grund, z.B. bei einem Arbeitsplatzangebot;
- einen Anspruch auf Eröffnung eines Bankkontos für alle Geduldeten.

20. RECHTE FÜR MENSCHEN OHNE PAPIERE

■ Nach Einschätzungen des Hamburger Weltwirtschaftsinstituts leben bis zu 400.000 Menschen ohne Aufenthaltsstatus oder Duldung in Deutschland. Dabei handelt es sich oft um Menschen, die einst legal in Deutschland gelebt haben, deren Aufenthaltstitel dann aber entzogen oder nicht verlängert wurde. Die Betroffenen leben meist Jahre unter uns, völlig auf sich allein gestellt und immer darauf bedacht, nicht aufzufallen. Sie meiden auch in Notsituationen den Kontakt zu öffentlichen Stellen, die sie aufgrund der in § 87 Aufenthaltsgesetz festgelegten Übermittlungspflichten an die Ausländerbehörde melden müssten. Allein das Bildungswesen ist nach der letzten Änderung des Aufenthaltsgesetzes von der Übermittlungspflicht ausgenommen.

Um ihren Lebensunterhalt bestreiten zu können, sind sie aber darauf angewiesen, schwarz zu arbeiten (zum Beispiel auf dem Bau). Sie haben – wegen der Übermittlungspflicht der Gerichte – kaum eine Chance, ihre Lohnansprüche und Schutzrechte gegenüber Arbeitgebern geltend zu machen. Über solche ausbeuterische Schwarzarbeit gehen dem Staat immense Steuergelder verloren.

Ein Legalisierungsangebot für Menschen ohne Papiere nach mehrjährigem Aufenthalt in Deutschland liegt nicht nur im Interesse der Betroffenen, sondern auch des Staates. Mehrere EU-Staaten haben in den zurückliegenden Jahrzehnten solche Maßnahmen durchgeführt und damit mehr als vier Millionen Menschen den Weg zu einem regulären Aufenthalt geebnet.

PRO ASYL, Interkultureller Rat und Deutscher Gewerkschaftsbund fordern, die soziale, rechtliche und gesellschaftliche Situation von Menschen ohne Papiere grundlegend und unverzüglich zu verbessern und ihre Menschenrechte in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Beschäftigung durchzusetzen. Hierzu sind insbesondere die folgenden Maßnahmen erforderlich:

- Einführung eines ausdrücklichen Verbots der Übermittlung der Daten von Menschen ohne Papiere für alle öffentlichen Stellen und Einrichtungen des Gesundheitswesens, der Sozialbehörden, der Arbeitsagenturen und -gerichte. Eine bloße Befreiung dieser öffentlichen Einrichtungen von der Übermittlungspflicht – wie sie z.B. im Bildungsbereich eingeführt wurde – reicht nicht aus.
- Die praktische Gewährleistung staatlicher Gesundheitsversorgung für Menschen ohne Papiere.
- Regulierungsmaßnahmen, mit denen Menschen ohne Papiere ein Aufenthaltsrecht zuerkannt wird.
- Menschen ohne Papiere, die Opfer von sexualisierter und/oder rassistischer Gewalt geworden sind, müssen polizeilich und gerichtlich gegen die Täter vorgehen können, ohne ihre Abschiebung befürchten zu müssen.

Zusammenfassung

Menschenrechte für Migranten und Flüchtlinge

Anforderungen an die künftige Bundespolitik

Deutschland und Europa stehen vor großen Herausforderungen. Die Krise des globalisierten Finanzmarktes ist längst zu einer sozialen Krise mit fatalen Auswirkungen für die Gesellschaft geworden. Die Auswirkungen der untauglichen Rezepte zu ihrer Bewältigung sind nicht zu übersehen: In vielen Ländern wachsen Armut und Arbeitslosigkeit, soziale Er rungenschaften und Arbeitnehmerrechte werden abgebaut. Das Vertrauen in die Demokratie schwindet.

Auch wenn die ökonomischen Folgen der Krise und der falschen Bewältigungsstrategien in Deutschland noch nicht unmittelbar erfahrbar sind, so dürfen die längerfristigen Auswirkungen nicht unterschätzt werden. Deutschland und die anderen Länder der Europäischen Union müssen das Abgleiten in Separatismus, Nationalismus und Rassismus verhindern. Sie müssen dafür Sorge tragen, dass sich der gesellschaftliche Zusammenhalt nicht weiter auflöst.

Deutschland ist ein Einwanderungsland. Etwa 20 Prozent der rund 82 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner haben eine Migrationsgeschichte, darunter sind etwa sieben Millionen Menschen mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit. Über Jahrzehnte hinweg wurden die Herausforderungen ignoriert, die mit Zu- und Abwanderung sowie mit der Aufnahme von Flüchtlingen verbundenen sind. Erst mit der Arbeit der Unabhängigen Kommission Zuwanderung im Jahr 2000 gewann die Migrations- und Antidiskriminierungspolitik an Bedeutung. Seitdem wurden das Zuwanderungs- und Aufenthaltsrecht neu geregelt, für einige Gruppen ein Anspruch auf Integrationsmaßnahmen geschaffen und das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz verabschiedet. Die Integrationspolitik rückte in den Vordergrund der öffentlichen und politischen Debatte. Eine Vielzahl von Integrations- und Bildungs-, Familien- und Demografieipfeln wurde durchgeführt, die Deutsche Islamkonferenz als ständiges Gremium eingerichtet.

Trotz all dieser Aktivitäten und Einzelmaßnahmen haben sich die Lebens- und Arbeitsbedingungen und die gesellschaftlichen Beteiligungsmöglichkeiten von Flüchtlingen und Migrantinnen und Migranten nur wenig geändert. Vorbehalte und rassistische Vorurteile gegenüber Minderheiten sind in weiten Teilen der Bevölkerung sogar gewachsen; die Zahl der rechtsextremen Gewalt- und Straftaten ist gestiegen.

Auch in Wahlkampfzeiten gilt: Populistisch geführte Debatten z.B. gegen Sinti und Roma fördern Rassismus und Ressentiments. Statt gesellschaftliche Minderheiten als Krisenverursacher zu stigmatisieren, ist auf politischer Ebene eine sachliche Auseinandersetzung um die besten Lösungen für die anstehenden Herausforderungen zu führen.

PRO ASYL, der Interkulturelle Rat in Deutschland und der Deutsche Gewerkschaftsbund sind davon überzeugt, dass ein Politikwechsel in der Einwanderungs-, Aufenthalts- und Flüchtlingspolitik sowie bei der Bekämpfung von Rassismus und Rechtsextremismus dringend erforderlich ist. Die richtige Antwort auf die aktuelle Krise sind Maßnahmen zur Verbesserung der Verteilungsgerechtigkeit und zur Sicherstellung gleicher wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und politischer Teilhabechancen für alle.

Gemeinsam haben PRO ASYL, der Interkulturelle Rat in Deutschland und der Deutsche Gewerkschaftsbund daher Forderungen an den Bundestag und die künftige Bundesregierung entwickelt.

Sie fordern die künftigen Regierungsparteien auf, die folgenden Maßnahmen im Regierungsprogramm zu verankern und möglichst zügig umzusetzen.

Rassismus überwinden – Diskriminierungen verhindern!

Die Aufdeckung der Morde und Anschläge des so genannten »Nationalsozialistischen Untergrunds« haben die Öffentlichkeit und Politik aufgeschreckt und gleichzeitig das Versagen der Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden bei der Aufklärung rechtsextremer Straf- und Gewalttaten deutlich gemacht. Die Aufarbeitung der Versäumnisse der Sicherheitsbehörden ist daher von ebenso großer Bedeutung wie die strafrechtliche Verfolgung aller rechtsextremen Gewalt- und Straftaten und die Unterstützung der Opfer und Angehörigen.

Rechtsextreme und rechtspopulistische Parteien und Bewegungen knüpfen bei der Verbreitung ihrer menschenverachtenden Ideologie an rassistische Stereotype an. Sie instrumentalisieren diese menschenfeindlichen Einstellungen auch als Legitimation für ihre Straf- und Gewalttaten. Neben der Verhinderung und Bekämpfung des Rechtsextremismus sowie rechtsextremistischer Straf- und Gewalttaten sind die Verhinderung von Diskriminierungen und die Überwindung der in allen Teilen der Bevölkerung verbreiteten gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit zentrale Herausforderungen für Staat und Gesellschaft.

Gefordert ist deshalb eine umfassende und handlungsorientierte Strategie, die alle Politikfelder einbezieht. Zentrale Bausteine dieser Strategie, die von Bundestag und Bundesregierung unmittelbar nach der Bundestagswahl umgesetzt werden sollte, sind

- eine zukunftsfeste und ausreichende Finanzierung von zivilgesellschaftlichen Projekten und Strukturen zum Abbau rassistischer Stereotype und zur Förderung von Akzeptanz der gesellschaftlichen Vielfalt sowie zur Unterstützung von Opfern von rechtsextremer Gewalt;
- die Weiterentwicklung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), einschließlich der Ausweitung der Reichweite auf staatliches Handeln, Vereinfachungen bei der Geltendmachung von Rechten nach dem AGG und die finanzielle und inhaltliche Stärkung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes;
- die Nutzung aller rechtsstaatlichen Mittel, um gegen die menschenverachtende und antidemokratische Ideologie der NPD vorzugehen.

Einwanderung sozial und menschewürdig gestalten!

Angesichts der demografischen Entwicklung setzt die Regierungspolitik verstärkt auf die Anwerbung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus EU-Ländern und Drittstaaten. Gleichzeitig aber fehlt es an einer dringend erforderlichen umfassenden Strategie zur Verbesserung der Teilhabechancen von Menschen, die aus verschiedenen Gründen schon länger in Deutschland leben. Denn das bestehende Zuwanderungsrecht ist voll mit komplizierten und zum Teil widersprüchlichen Bestimmungen für die Erwerbstätigenzuwanderung und enthält gleichzeitig einigen Gruppen ein Daueraufenthalt vor.

Als Folge der ungerechten aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen werden die Möglichkeiten zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt behindert: Neu zuwandernde Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden aufenthaltsrechtlich an einen bestimmten Arbeitgeber oder Tätigkeit gebunden und viele von ihnen sind – wegen der fehlenden Perspektive – auf prekäre Beschäftigungsverhältnisse angewiesen.

Bisher nicht im Fokus der Migrationspolitik stehen Personen, die grenzüberschreitend befristet oder langfristig in Deutschland beschäftigt werden. Inzwischen werden sie in allen Branchen vom Baugewerbe bis zur Automobilindustrie, von der Landwirtschaft bis zur Pflege eingesetzt. Viele werden um ihren gerechten Lohn betrogen; Sozialversicherungsbeiträge und Steuern werden durch den Einsatz von Subunternehmerketten hinterzogen. Aufenthaltsrechtlich haben die Betroffenen keinen Anspruch auf Integrations- und Unterstützungsleistungen.

Unabhängig von grundlegenden Veränderungen der Einwanderungspolitik, die auch eine europäische Diskussion erfordert, müssen der Bundestag und die künftige Bundesregierung schnellstmöglich folgende Maßnahmen ergreifen:

- Die aufenthaltsrechtlichen Hemmnisse zur Partizipation in Arbeitswelt und Gesellschaft müssen abgebaut werden. Daher müssen alle Gruppen ausländischer Staatsangehöriger – auch Menschen mit humanitärem Aufenthaltsstatus – einen Zugang zum Daueraufenthalt erhalten. Der Aufenthalt darf auch bei Unterbrechungen nicht verloren gehen und allen muss der Zugang zu Integrationsmaßnahmen eingeräumt werden.

- Die bisherigen Zuwanderungsregelungen müssen im Interesse Zuwanderungswilliger und der Betriebe transparenter gestaltet werden. Zudem geschaffen werden muss ein System zur menschenrechtlichen und kriterienbezogenen Erteilung einer Daueraufenthaltserlaubnis (Punktesystem) an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihre Familien.
- Der grenzüberschreitende Arbeitskräfteeinsatz darf nicht länger zu Lohndumping führen. Daher sind neben einem gesetzlichen Mindestlohn die Kontrollen der Unternehmer zu verstärken und die Regelungen zur Haftung von Auftraggebern für Lohn und Sozialbeiträge zu verbessern. Die grenzüberschreitend eingesetzten Personen brauchen Information und Beratung bei der Durchsetzung der Ansprüche und müssen Zugang zu einem festen Aufenthalt und zu Integrationsmaßnahmen erhalten.

Europa darf sich nicht einmauern!

Von den weltweit rund 43 Millionen Flüchtlingen sucht nur ein geringer Teil Schutz in Europa. Dennoch versucht Europa, deren Schutzsuche durch Zurückweisung und Aufrüstung der Grenzsysteme zu verhindern. Transitstaaten werden dazu gedrängt Rückübernahmeabkommen abzuschließen. Die Folgen der Maßnahmen sind dramatisch, nach Dokumentation von »Fortress Europe« starben seit 1988 rund 18.000 Menschen oder werden vermisst.

Schaffen die Flüchtlinge dennoch den Weg in die Europäische Union, so sind ein faires Asylverfahren und die menschenwürdige Aufnahme nicht gewährleistet. Stattdessen wird ein großer Teil der Asylanträge in Deutschland nicht mehr inhaltlich geprüft, sondern lediglich festgestellt, dass ein anderer EU-Staat zuständig ist. Folglich wird die Überstellung dorthin angeordnet. Vielfach finden sich die »überstellten« Flüchtlinge in einer völlig hoffnungslosen Situation wieder: In Italien, Ungarn und auf Malta gibt es kein Aufnahmesystem, das eine menschenwürdige Unterbringung garantiert. Die Situation in Griechenland ist unverändert menschenrechtswidrig. Die neue Aufnahmerichtlinie der EU legitimiert zudem die grenznahe Inhaftierung von Flüchtlingen.

Die künftige Bundesregierung wird deshalb dazu aufgefordert,

- sich dafür einzusetzen, dass Schutzsuchenden an Europas Grenzen eine gefahrenfreie Einreise sowohl an der Land- als auch an der Seegrenze ermöglicht und die Praxis von Grenzschutzbehörden, Flüchtlinge illegal zurückzuweisen, sofort beendet wird;
- darauf hinzuwirken, dass die Asylzuständigkeitsregelung so verändert wird, dass derjenige EU-Staat, in dem der Asylsuchende seinen Antrag stellen möchte, zuständig und effektiver Rechtsschutz gewährleistet ist.
- Die künftige Bundesregierung muss zudem das jährliche Aufnahmekontingent von schutzsuchenden Flüchtlingen im Rahmen eines Resettlementprogramms deutlich erhöhen und den Familiennachzug ermöglichen.

Zusammenleben in der Familie sichern!

Der Schutz der Familie ist im Grundgesetz verankert. Rechtliche und bürokratische Hürden verhindern jedoch häufig ein gemeinsames Zusammenleben aller Familienangehörigen in Deutschland. Betroffen sind nicht allein Familien mit ausländischer Staatsangehörigkeit, sondern auch binationale Familien und Partnerschaften. Der jeweilige Aufenthaltsstatus entscheidet – vielfach in nicht nachvollziehbarer Art und Weise – über das Recht auf Nachzug. Während manche Drittstaatsangehörige (z.B. Forscher nach § 20 AufenthG) mit einem von vorneherein temporären Aufenthaltsstatus einen Anspruch auf Familiennachzug haben, ist der Familiennachzug für Personen, deren Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht möglich ist (§ 25 V), ausgeschlossen.

Hürden für den Familien- und Ehegattennachzug bestehen u.a. durch die verlangten Deutschkenntnisse als Voraussetzung für eine Einreise und durch die Anforderungen an den Nachweis der Elternschaft. Ein grundsätzliches Problem liegt zudem in der engen Auslegung des Begriffs »Familie«. Großeltern beispielsweise dürfen nur bei Vorliegen außergewöhnlicher Härten nachziehen.

Unabhängig von einer grundlegenden Veränderung des Ehegatten- und Familiennachzugs – einschließlich einer Revision der EU-Familiennachzugsrichtlinie – müssen der Bundestag und die künftige Bundesregierung dafür Sorge tragen, dass

- der Familiennachzug unabhängig vom jeweiligen Aufenthaltsstatus gewährt wird;
- die Anforderung an die Sprachkenntnisse von Ehegatten gestrichen wird;
- die Hürden für den Nachzug der so genannten »sonstigen« Familienangehörigen gesenkt werden.

Flüchtlinge fair behandeln!

Asylsuchende haben einen Anspruch auf ein faires Asylverfahren. Grundvoraussetzung ist eine kompetente und unabhängige Beratung, die ihnen in der Praxis oftmals vorenthalten wird. Während die meisten Asylsuchenden unter den überlangen Verfahren zu leiden haben, werden bestimmte Gruppen (wie Antragsteller aus Serbien und Mazedonien) einem Schnellverfahren unterzogen, das zur sofortigen Ablehnung führt. Ein gesetzlich vorgegebenes Schnellverfahren findet im Flughafentransit statt, wo die Betroffenen in Gewahrsam sind.

Menschen, deren Asylantrag abgelehnt wird, aber dennoch wegen Krieg oder Gewalt nicht in ihre Herkunftsländer zurückkehren können, leben zumeist jahrelang nur geduldet in Deutschland. Viele Partizipationschancen sind ihnen verwehrt. Die rechtlichen Rahmenbedingungen, denen sie unterworfen sind, führen zu prekären aufenthaltsrechtlichen Situationen und tragen dazu bei, dass Geduldete in der Arbeitswelt und anderen gesellschaftlichen Bereichen benachteiligt werden. Sie sind ebenso wie Asylbewerberinnen und Asylbewerber und andere auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz angewiesen. Vielfach werden nur Sachleistungen gewährt, die medizinische Versorgung ist eingeschränkt, Residenzpflicht und Wohnsitzauflagen sind ein Hindernis für die Arbeitsaufnahme. Das Bundesverfassungsgericht hat im Juli 2012 die unter Hartz IV-Niveau liegenden Geldleistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes für verfassungswidrig erklärt.

Anders als die bisherige muss die künftige Bundesregierung das Urteil des Verfassungsgerichts so umsetzen, dass Ausgrenzung verhindert und gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht wird. Erforderlich ist eine grundlegende Veränderung der Regelungen zur menschenrechtskonformen Aufnahme von Flüchtlingen und Schutzsuchenden. Dazu gehören auch eine sichere Aufenthaltsperspektive und der unbeschränkte Zugang zur Arbeitswelt.

Bundestag und künftige Bundesregierung werden aufgefordert, unmittelbar folgende Maßnahmen zu ergreifen:

- Die Asylverfahren müssen so verändert werden, dass ein faires Verfahren in jedem Einzelfall sichergestellt ist. Das heißt u.a., dass eine unabhängige Rechtsberatung finanziert, das Flughafenverfahren abgeschafft und die Dauer der Verfahren reduziert werden.
- Einführung einer wirksamen Bleiberechtsregelung ohne festen Einreisestichtag und mit humanitärem Charakter.
- Die Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts durch Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes und die sozialrechtliche Gleichstellung von Asylsuchenden, Geduldeten und subsidiär geschützten Personen.

Einbürgerung erleichtern – Optionszwang abschaffen

Die deutsche Staatsangehörigkeit ist eine wesentliche Voraussetzung für die Herstellung gleicher Teilhabechancen in allen Lebensbereichen. Gleichzeitig liegt die Einbürgerung im Interesse einer offenen und demokratischen Gesellschaft. Ein Auseinanderfallen der Bevölkerung in Einwohnerinnen und Einwohner mit und ohne Wahlrecht und volle Partizipationsmöglichkeiten schadet dem Zusammenhalt der Gesellschaft.

Seit der Einführung des neuen Staatsangehörigkeitsrechts ist die Zahl der Einbürgerungen deutlich zurückgegangen. Ein Grund dafür ist, dass die zu erfüllenden Voraussetzungen in den letzten Jahren ständig erweitert wurden. Für viele Menschen, die die Voraussetzungen zur Einbürgerung erfüllen, ist die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit zu einem Haupthindernis geworden.

Mit dem Staatsangehörigkeitsgesetz 2000 wurde die so genannte »Optionsregelung« geschaffen – ein politischer Kompromiss, der dem Prinzip der Vermeidung der Mehrstaatigkeit folgt. Nach der Neuregelung erhalten in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern, die bereits lange mit einem festen Aufenthaltsstatus in Deutschland leben, mit der Geburt neben der Staatsangehörigkeit der Eltern auch die deutsche Staatsbürgerschaft. Geknüpft ist die Regelung jedoch an den Zwang zur Entscheidung zwischen der Staatsangehörigkeit der Eltern und der deutschen Staatsangehörigkeit nach Erreichung der Volljährigkeit. Dass junge Erwachsene, die in Deutschland geboren und aufgewachsen sind, diese Regelung als ungerecht empfinden, ist verständlich. Die Aufgabe der Herkunftsstaatsangehörigkeit ist für sie nicht allein ein administrativer Schritt, sondern auch eine Frage von Zugehörigkeit. In 2013 sind rund 3.500 junge Erwachsene betroffen. Danach steigt die Zahl auf bis zu 40.000 sogenannte Optionspflichtige jährlich an.

Zur Herstellung voller Partizipationsrechte ist eine Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts dringend erforderlich. Der neu gewählte Bundestag und die künftige Bundesregierung sollten auf Basis schon vorliegender Gesetzesinitiativen ein neues Gesetzgebungsverfahren mit dem Ziel einleiten,

- die Einbürgerung zu erleichtern, um allen langjährig in Deutschland lebenden ausländischen Staatsangehörigen eine Chance zur Einbürgerung zu geben und dabei die Mehrstaatigkeit generell zu akzeptieren;
- die sogenannte Optionspflicht im Staatsangehörigkeitsgesetz ersatzlos zu streichen.

Herausgegeben von:

Förderverein PRO ASYL e. V.

Postfach 160624, 60069 Frankfurt/M.
Telefon: 069 / 23 06 88, Fax: 069 / 23 06 50

proasyl@proasyl.de
www.proasyl.de

Spendenkonto-Nr. 8047300
Bank für Sozialwirtschaft Köln, BLZ 370 205 00

**Deutscher Gewerkschaftsbund
– Bundesvorstand**

Abteilung Europapolitik

Henriette-Herz-Platz 2, 10178 Berlin
Telefon 030 / 240 60 - 0

info.bvv@dgb.de
www.dgb.de

Interkultureller Rat in Deutschland e.V.

Goebelstr. 21, 64293 Darmstadt
Telefon: 06151 / 33 99 71, Fax: 06151 / 39 19 740

info@interkultureller-rat.de
www.interkultureller-rat.de

Spendenkonto-Nr: 64 71 50 – 604
Postbank Frankfurt am Main, BLZ 500 100 60

Veröffentlicht im Juni 2013.

