

Historisch-literarische Einleitung

Otto Kirchheimer (1965, 564) schrieb, dass die Institution des Asyls häufig nur noch deswegen wirksam sei, „weil die Menschen die Fähigkeit, sich zu schämen, nicht gänzlich eingebüßt haben“. Sich diese Fähigkeit zu erhalten, und sie vor allem auch praktisch wirksam werden zu lassen, ist ein Anliegen dieser Dissertation – in der Hoffnung, dass tiefere Einblicke in den Lebensalltag von Flüchtlingen und in die Arbeit der Flüchtlingsbürokratie der Wahrung des Asylrechts mehr dienen als der bloße Rekurs auf abstrakte Menschenrechtsideale und internationale Konventionen.

Wem und in welchem Umfang Asyl gewährt wird, ist in der Praxis in erster Linie abhängig von – meist national gebündelten – politischen und wirtschaftlichen Interessen, von Augenblicksentscheidungen der Exekutive und von der Frage, inwieweit sich die Asylgewährung in ideologischer Hinsicht nutzbar machen lässt.

Internationale Schutzstandards und Menschenrechtskonventionen, die subjektive Verfolgungsfurcht und individuelle Fluchtgründe zählen demgegenüber wenig. Die praktische Ausgestaltung des Rechts auf Schutz vor Verfolgung und lebensbedrohlichen Gefahren ist der Wandelbarkeit staatlicher Interessen unterworfen. Ein subjektives *Recht auf* Asyl hat sich trotz der allgemeingültigen Menschenrechtsversprechungen im Zeitalter der Nationalstaaten nicht verfestigen können; die nationalen Souveräne haben sich gegenseitig lediglich das Recht eingeräumt, Asyl *zu gewähren*, ohne dass dies als ein feindlicher Akt oder Kriegsgrund angesehen würde.

Der Mensch, der gezwungen ist, außerhalb seines Herkunftslandes zu leben, wird angesichts der herrschenden „Tyrannei des Nationalen“ (Noiriel) auf sein ‚bloßes Menschsein‘ zurückgeworfen: all seiner Rechte entkleidet, die nur im ‚Land des Passes‘ geltend gemacht werden können¹. Bis zu einer endgültigen Anerkennung seiner Schutzbedürftigkeit im Zufluchtsland ist er ganz auf das ‚Flüchtling-Sein‘ reduziert. Frühere Merkmale, die das Leben bestimmten – Wissen (Bildung), Fähigkeiten (Beruf), sozialer Status (Ansehen) – sind im Aufnahmeland ohne Bedeutung, und dies gilt bis zu dem Moment, in dem die behördliche ‚Rehabilitation als Mensch‘ durch die Aushändigung eines Flüchtlingspasses bzw. einer Aufenthaltsgenehmigung erfolgt. Der Flüchtling ist seinem Zufluchtsland der ‚Gnade der Asylgewährung‘ weitgehend passiv ausgeliefert, denn der Appell an die Humanität, die Menschenrechte oder internationale Konventionen nützt wenig, wenn Beamten pflichtbewusst nationale Ausländergesetze oder politische Vorgaben ‚vollziehen‘ und die Betroffenen des Landes verweisen.

Das ursprüngliche Grundrecht auf Asyl nach Art. 16 Abs. 2 II des deutschen Grundgesetzes war in dieser Hinsicht tatsächlich außergewöhnlich, denn es war nicht nur *formell* als allgemeines Menschenrecht konzipiert worden, sondern es konnte vor allem auch ganz *praktisch* von jedem Menschen unabhängig seiner Herkunft und Staatsangehörigkeit in Anspruch genommen werden (bis administrative Maßnahmen, wie etwa die Einführung der Visumpflicht für Hauptherkunftsländer im Jahr 1980, dieses Zugangsrecht sukzessive beschnitten; vgl. nur: Münch 1993). Die im Bereich der Asylgewährung aus guten Gründen eingegangene Selbstverpflichtung Nachkriegsdeutschlands war indirekt auch das Versprechen eines Bemühens um eine bessere Zukunft und eine gerechtere Welt. Der Anblick des von Deutschen verwirklichten ‚zivilisierten Schlachthauses‘ in Europa hatte das Empfinden einer zusammen gehörenden und sich gegenseitig verpflichteten Menschheit gestärkt, welches kodifiziert auch in die Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen einging.

Die „Fähigkeit, sich zu schämen“ (Kirchheimer), war im Schatten von Auschwitz jedenfalls mehr oder weniger noch ‚intakt‘: *Weniger* auf der persönlichen Ebene, wo sich die übermächtige Schuldverstrickung zumeist in Verdrängung und Leugnung und in blinde Geschäftstüchtigkeit

¹ Nur in diesem Zusammenhang wird Artikel 15 Abs. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10.12.1948 verständlich, in dem die Staatszugehörigkeit quasi zu einem Menschenrecht erklärt wird: „Jedermann hat einen Anspruch auf eine Staatszugehörigkeit.“

umsetzte; *mehr* auf der politisch-institutionellen Ebene, wo die omnipräsente Schuld in Verbindung mit dem entschlossenen Handeln Weniger in einem kurzen historischen Augenblick immerhin dazu führte, dass die Scham über die begangenen Verbrechen die institutionelle Ausgestaltung der Bundesrepublik und die Ausformulierung ihres Grundgesetzes mitprägte und dass diese politische Konstruktionsarbeit von einem ‚humanitären Wärmestrom‘ durchflossen war. Die ‚Lehren aus der Vergangenheit‘ fanden im subjektiven Asylrecht des Artikel 16 GG ihre ganz praktische Umsetzung, weil der Schutz vor Verfolgung konzeptionell und ausdrücklich *nicht* nationalstaatlichen, politischen oder wirtschaftlichen Interessen unterworfen und *bewusst* generös ausgestaltet worden war (vgl. Strenge 1995, 130; Münch 1993, 22; Bielmeier / Stein 1994, 3; Nuscheler 1995, 136 ff).

Es ist insofern nicht zufällig, dass das ursprüngliche Asylversprechen des Art. 16 GG auch formell durch eine Grundgesetzänderung suspendiert wurde, nachdem Deutschland infolge seiner ‚Wiedervereinigung‘ die Fähigkeit, sich zu schämen, zunehmend verlor. In dem Bestreben, wieder zu einem ‚normalen‘ Mitglied der Staatengemeinschaft zu werden, versucht Deutschland sich der ‚Lasten der Vergangenheit‘ in verstärktem Tempo zu entledigen bzw. sie museal zu konservieren, d.h. folgenlos werden zu lassen. Auch die militärische Selbstbescheidung der alten Bundesrepublik wurde rapide ersetzt durch die Doktrin einer legitimen militärischen Absicherung politischer und wirtschaftlicher Interessen weltweit. Die Kriege auf dem Balkan hatten dabei eine enorme innenpolitische Bedeutung, denn sie wurden dazu genutzt, um eine Akzeptanz militärischer Auslandseinsätze der Bundeswehr in der Bevölkerung und den Parteien (auch der sich ehemals gewaltfrei nennenden) schrittweise herzustellen. Die Wiedererlangung der vollen nationalen Souveränität der Bundesrepublik Deutschland kann angesichts solcher vergangenheitsvergessener Bestrebungen durchaus als unheilvolle Entwicklung angesehen werden.

Gestern

Den ‚Vätern (und Müttern) des Grundgesetzes‘ war bei der Ausgestaltung des Asylrechts als ein subjektiv einklagbares Grundrecht noch präsent, auf welche (tödlichen) Vorbehalte und Barrieren politisch Verfolgte des Nationalsozialismus bei ihrer Flucht in andere europäische Länder und nach Übersee gestoßen waren. Der Parlamentarische Rat strebte deshalb mit der nicht näher konkretisierten (also auch: uneingeschränkten) Formulierung, „politisch Verfolgte genießen Asylrecht“, eine weite und möglichst wirksame Auslegung des Asylgrundrechts an, nach der z.B. auch solche Menschen als asylberechtigt angesehen werden könnten, die heute zumeist nur noch als ‚Wirtschaftsflüchtlinge‘ diffamiert werden (vgl. Strenge 1995, 130). Unzählige deutsche Juden wurden ihren Mördern, dem Nazi-Regime, wieder ausgeliefert, weil sie als ‚Wirtschaftsflüchtlinge‘ oder als „falsche Flüchtlinge“ (der Begriff *Asylant* existierte damals noch nicht) angesehen und an den Grenzen zurückgewiesen wurden (vgl. Noiriel 1994, 168 ff)². Erst mit Kriegsbeginn waren Flüchtlinge aus Deutschland für eine kurze Zeit vor Abschiebungen ‚sicher‘, weil sie nun als Angehörige des ‚Feindstaates‘ nicht mehr ausgeliefert, sondern inhaftiert wurden (bis sich schließlich durch die deutschen Okkupationen die direkte Verfolgung auf fast ganz Europa ausweitete). Die Flüchtlinge von damals scheiterten zumeist an denselben bürokratischen Hürden wie die Flüchtlinge von heute: Ihnen fehlte ein gültiger Pass, ein Visum, schriftliche Beweismittel über ihre drohende oder erlittene Verfolgung usw. Da die Kontrollen an den innereuropäischen Grenzen in den dreißiger Jahren systematisch verstärkt wurden, waren Flüchtlinge aus Deutschland gezwungen, sich professionellen Fluchthelfern (der Begriff *Schlepper* existierte damals noch nicht) anzuvertrauen, um ‚illegal‘ die Grenzen überwinden und Zurückweisungen durch ‚Grenzschützer‘ entgegen zu können. Und weil in den Zufluchtsländern Inhaftierungen wegen fehlender oder falscher Papiere drohten, waren sie zu einer ‚illegalen‘ Existenzweise und zu ‚Schwarzarbeit‘ gezwungen, um überleben zu können. Die permanente Furcht vor dem Ent-

² So hieß es in einem Schweizer Erlass vom 28.3.1938 zu jüdischen Flüchtlingen: „Abgesehen von der Lage unseres Arbeitsmarktes gebietet schon der Grad der Überfremdung die strikteste Abwehr eines längeren Aufenthaltes solcher Elemente. [...] Wir müssen uns mit aller Kraft und, wo es nötig sein sollte, auch mit Rücksichtslosigkeit der Zuwanderung ausländischer Juden erwehren, ganz besonders vom Osten her.“ (zit. nach Leuthardt 1994, 92)

deckt- und Ausgeliefert-Werden, das ständige Bemühen um Papiere, die einen gesicherten Aufenthalt oder die Weiterflucht ermöglichen könnten, begleitete die meisten Flüchtlinge in Europa in den 30er und 40er Jahren des vorherigen Jahrhunderts – genauso wie die Flüchtlinge von heute.

Nicht nur Alisa Fuss, die im November 1997 verstorbene Präsidentin der Internationalen Liga für Menschenrechte, hätte ohne die Hilfe von ‚Schleppern‘ das Erwachsenenalter vermutlich nicht erreicht: „Wir Juden‘, hat Alisa Fuss einmal gesagt, ‚haben damals genau dasselbe getan, was heute Asylbewerber tun: mit falschen Dokumenten versucht, verschlossene Grenzen zu überschreiten“ (FR vom 22.11.1997).

Und auch so ‚prominente‘ Flüchtlinge wie Trotzki fanden sich auf einmal auf einem „Planeten ohne Visum“ wieder (vgl. Kirchheimer 1965, 514).

Heute

Ein Visum für die Einreise in ein ‚Schengen-Land‘ in der Jetztzeit zu erhalten, ist für politisch verfolgte und vor elenden Existenzbedingungen fliehende Menschen – zumindest auf *legalem* Wege – ein Ding der Unmöglichkeit. Es wird hingenommen, dass immer mehr Menschen bei dem Versuch, die schwer bewachten Grenzen der ‚Festung Europa‘ zu überwinden, ums Leben kommen³. Zwar widerspricht es dem Geist internationaler Schutzkonventionen (und auch den Resten des deutschen Asylrechts), wenn Flüchtlinge und politisch Verfolgte von der Möglichkeit, einen Asylantrag zu stellen, durch Grenzsicherungsmaßnahmen, Visumpflichten und Sanktionen für Transportunternehmen usw. effektiv abgehalten werden. Auch das Europaparlament forderte mit einer Resolution vom 24.9.1995, dass ein ungehinderter Zugang zu Asylverfahren sichergestellt sein müsse (vgl. ai-Jahresbericht 1997, in: *Flüchtlingsrat* Heft 4/97, 29) – doch solche hehren Prinzipien sind in einer Welt der Nationalstaaten (gegen deren Willen) nicht durchsetzbar. Schaffen es Flüchtlinge in größerer Zahl, in einem europäischen Land um Hilfe nachzusuchen, ist die stereotype, gleichsam ‚normale‘ und entsetzliche Reaktion der PolitikerInnen, schärfere Grenzkontrollen zu fordern und Krokodilstränen über die ‚Menschenhändler‘ zu verlieren, deren Geschäfte sie durch eine immer perfektere Grenzabwehr erst lukrativ gemacht haben.

In der Sicht und der Sprache der Abwehrbürokratie stellen sich die ‚Probleme‘ dann wie folgt dar (aus dem „Schengen-Erfahrungsbericht 1996“, zit. nach: *Flüchtlingsrat* Heft 4/97, 39; Kursive von mir; T.H.):

„Das Hauptkontingent mit 5.800 Polizeivollzugsbeamten des BGS und 3.100 Bediensteten anderer Grenzbehörden ist an der Grenze zu Polen und Tschechien entsprechend der besonderen *Migrations- und Kriminalitätsbelastung* dieses Abschnittes stationiert. Eine höhere Polizeidichte besteht an keiner sonstigen Grenze in Europa. [...] Die dargestellten Entwicklungen zeigen, dass die deutsche Außengrenzsicherung als Instrument zur Abwehr von illegaler Zuwanderung und grenzüberschreitender Kriminalität funktioniert.“

„[...] Dass angesichts des hohen Grenzsicherungsniveaus zunehmend die Inanspruchnahme ‚professioneller‘ Hilfe für erforderlich gehalten wird, um eine Chance zu unerlaubten Einreisen zu haben [...]“ (ebd.), ist auch den Architekten und Verwaltern des Grenzregimes bewusst – und in diesem Fall sogar einmal annähernd neutral formuliert worden. Auf der Budapester „Konferenz zur Bewältigung unkontrollierter Wanderungsbewegungen“ vom Februar 1993 war in der Entschließungs-Präambel „die Schleusertätigkeit“ hingegen z.B. „als eine besonders verwerfliche Form der Kriminalität“ bezeichnet worden (zit nach: *Der Domino-Effekt* 1993, 13)⁴.

³ Die Zahl der beim Versuch der ‚illegalen‘ Einreise nach (West-) Europa ums Leben Gekommenen ist schwer ermittelbar, denn viele von ihnen ertrinken (ungezählt) im Mittelmeer, vor Gibraltar oder der Küste Italiens. Im deutsch-polnischen Grenzfluss Neiße ertranken allein 1994 mindestens 14 Menschen (vgl. auch: *Flüchtlingsrat* 5/97, 22 ff. „823 Opfer der Festung Europa“ 1993-97). Vor Gibraltar sollen offiziellen (!) Angaben zufolge bis 2004 über 4.000 Menschen ertrunken sein (vgl. *Pro Asyl* 2004, 8); im Juni 2003 starben über 200 Menschen im Mittelmeer, als sie in einem überfüllten Boot versuchten, von Afrika aus Italien zu erreichen – nur eines von zahlreichen regelmäßigen Boots-Unglücken im Mittelmeer (vgl. ebd.).

⁴ Wie auf dem semantischen Felde *Schlepper* zu *Fluchthelfern* und *Sicherheits-Beamte* zu *Schleppern* werden können, illustriert folgende Meldung aus der FR vom 9.1.1998: „Genau 23 Jahre nach der Verschleppung eines West-Berliner Fluchthelfers durch die DDR-Staatssicherheit müssen sich seit Donnerstag fünf frühere Stasi-Offiziere vor dem Berliner Landgericht verantworten.“ *Verschleppt* wurde in diesem Fall also der *Fluchthelfer*, der rund 100 DDR-Bürgern

Unter welchem unheilvollen Vorzeichen die Flucht von Menschen in Europa steht, illustriert auch folgende kurze Zeitungsmeldung (FR vom 20.1.1999):

„Die tschechische Polizei hat an der Grenze zur Slowakei 63 Flüchtlinge aufgegriffen. Laut Presseberichten waren die Menschen aus Afghanistan, Sri Lanka und Kosovo völlig erschöpft und ausgehungert. Die Prager Regierung will künftig auch die Armee gegen Flüchtlinge einsetzen.“

Es ist an dieser Stelle daran zu erinnern, dass das Bundesverwaltungsgericht entschieden hat, dass Asyl Suchende grundsätzlich ohne Visum einreisen können müssen, da dies die „Vorwirkung“ des Grundrechts auf Asyl verlange; die Visumpflicht dürfe nicht die Flucht aus einem Verfolgerstaat verhindern⁵. In der Praxis jedoch, so Oberverwaltungsrichter Teipel (1995, 163), ist „[...] die Einholung eines zweckentsprechenden Visums [...] dem Asylbewerber in aller Regel schon deshalb nicht möglich, weil es der – rechtlich nicht unumstrittenen – Praxis der deutschen Auslandsvertretungen entspricht, grundsätzlich keine Visa zur Durchführung eines Asylverfahrens in Deutschland zu erteilen“. Der Willkürcharakter von Visums-Entscheidungen der deutschen Botschaften ist dabei nahezu grenzenlos, denn solche Ablehnungen sind nicht begründungspflichtig (§ 66 Abs. 2 AuslG), was angesichts der generellen Begründungspflicht für Verwaltungsakte rechtsstaatlich und verfassungsrechtlich zumindest bedenklich ist (vgl. Teipel 1995, 164 f und Huber 1990, 48). Ein effektiver Rechtsschutz gegen eine Visumsverweigerung war bei dem bis 1999 zuständigen deutschen Verwaltungsgericht in Köln⁶ faktisch nicht zu erlangen (so Rechtsanwalt Heinhold 1996c, 92), was um so schwerer wog, weil „manche deutschen Auslandsvertretungen [...] sich seit der Änderung des Asylrechts als Speerspitze der Abwehrfront gegen Ausländer [begreifen]“ (ebd.).

Oft genug wurde ein Visumszwang für bestimmte Länder genau zu dem Zeitpunkt eingeführt, als sich dort die Menschenrechtslage rapide verschlechterte und somit die Verfolgung und Fluchtgründe zunahmen, etwa im Jahre 1980 hinsichtlich der Länder Türkei, Sri Lanka, Indien, Äthiopien, Afghanistan (vgl. Münch 1993, 83 und 24) und im Jahre 1992 in Bezug auf Bosnien-Herzegowina.

Administrativ wird die Einschränkung des Asylrechts durch den Visumszwang in der Regel nicht durch hoheitliche Behörden umgesetzt, denn seit 1980 sind bereits die ‚Beförderungsunternehmen‘ gesetzlich dazu verpflichtet, die Einreisedokumente (Pass und Visum) ihrer Gäste zu kontrollieren – und die Kosten für den Rücktransport von Personen, die von GrenzbeamtenInnen zurückgewiesen werden, zu übernehmen (§§ 73, 74 AuslG; seit 1987 droht zusätzlich eine Strafe, so genannte ‚carrier-sanctions‘; vgl. Münch 1993, 84; Cruz 1995)⁷.

– in ihrer Mehrheit vermutlich ‚Wirtschaftsflüchtlinge‘ – zur Ausreise verholfen hatte. In Bezug auf nicht-deutsche Flüchtlinge wäre sicherlich gemeldet worden, dass einem *kriminellen Schlepper* von den Behörden *das Handwerk gelegt* worden sei.

⁵ Das gesetzliche Beförderungsverbot für AsylbewerberInnen ohne Visum erachtete das Bundesverwaltungsgericht als verfassungswidrig (so auch: Huber 1990, 47) und legte diese Frage 1992 deshalb dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) zur Klärung vor (Beschlussvorlagen 2 BvL 55 u. 56.92). Am 11.2.1998 – d.h. mehr als zehn Jahre (!) nach Einreichung der Klagen durch zwei Flugunternehmen und sechs Jahre nach der Beschlussvorlage durch das BVerwG – befand das BVerfG, dass es über die Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung nicht zu urteilen brauche, weil nicht die Fluggesellschaften, sondern alleine AsylbewerberInnen einen Verstoß gegen das Grundrecht auf Asyl geltend machen könnten (vgl. FR vom 12.2.1998). Die nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts verfassungswidrige Praxis konnte mithin asylverhindernd fortgesetzt werden.

⁶ Mit dem Umzug des Auswärtigen Amtes nach Berlin wurde 1999 das Berliner Verwaltungsgericht für Rechtsstreitigkeiten in Visumsangelegenheiten zuständig (vgl. taz vom 3.11.1999).

⁷ Eine etwas skurrile Variante dieser ‚carrier-sanctions‘ machte Schlagzeilen (vgl. nur: FR vom 20.12.97, 3.12.97, 9.1.98, TIP 2/98, 26 ff) und warf zugleich ein bezeichnendes Licht auf die Stimmung in Deutschland bzw. die ‚innere Abwehrhaltung‘ vieler RichterInnen. In Ost-Sachsen wurden bis 1998 mindestens acht TaxifahrerInnen zu Freiheitsstrafen zwischen 14 und 26 Monaten – ohne Bewährung (!) – verurteilt (viele weitere Ermittlungsverfahren wurden geführt), weil sie sich der ‚Einschleusung von Ausländern‘ schuldig gemacht haben sollen. Skurril daran ist, dass sie ihre Gäste *nicht* über die deutsch-polnische Grenze chauffierten, sondern sie lediglich per Taxi-Fahrt (etwa nach Berlin) aus der 30-km-Grenzzone herausbrachten, in der ein Aufgreifen durch den BGS zur unmittelbaren Zurückweisung (innerhalb von 48 Stunden) führt. In der Folge nahmen viele TaxifahrerInnen der Region aus Angst vor einer Freiheitsstrafe keine ‚ausländisch aussehenden‘ Menschen mehr mit. Sie begingen hiermit zwar eine

Aus der Sicht der Abwehrbürokratie

Mit der Verlagerung politischer bzw. verfassungsrechtlicher Entscheidungen zur Frage der Asylgewährung auf die Ebene rein *technischer* Zugangsbarrieren wird auch jegliche Verantwortung (scheinbar) in Luft aufgelöst. Dies illustriert eine Aussage des Direktors der Grenzschutzdirektion Koblenz, Dr. Markus Hellenthal (1995, 78):

„Weder die rechtlichen Vorgaben noch die konkreten Maßnahmen der Grenzbehörden zur Einbindung von Beförderungsunternehmen in die Bekämpfung der illegalen Einreise von Ausländern zielen auf die subjektive Motivlage für die Reisebewegungen dieser Personen oder gar auf eine Verhinderung der Beförderung von potenziell Schutzsuchenden vor politischer Verfolgung. Entscheidend ist allein der objektiv feststellbare Besitz oder das Fehlen der erforderlichen und gültigen Grenzübertrittsdokumente.“

Die *Banalität des Bösen* und der erschreckende Geist einer solchen grausamen oder auch ‚nur‘ gedankenlosen Abwehrbürokratie wird auch in dem folgendem Zitat Hellenthals erkennbar (ebd., 76):

„Vor dem Hintergrund der langjährigen Befassung mit dem Problem der illegalen Einreise von Ausländern und einem intensiven Erfahrungsaustausch mit anderen Staaten haben die deutschen Grenzbehörden eine sehr differenzierte Bekämpfungsstrategie entwickelt. Diese Bekämpfungsstrategie umfaßt mehrere Stufen und beinhaltet dabei eine Vielzahl unterschiedlicher, jeweils ineinandergreifender Elemente. Dabei zielen alle Maßnahmen auf denjenigen Ausländer, der entweder gemäß § 58 AuslG mangels gültiger Grenzübertrittsdokumente (Paß und erforderliches Visum) die formellen Einreisevoraussetzungen nicht erfüllt oder bei dem gemäß § 60 AuslG beispielsweise wegen fehlender finanzieller Grundlagen, Rückkehrbereitschaft oder Gefährdung der Sicherheit Deutschlands Ausreisegründe nach §§ 45, 46, 47 AuslG bestehen und der deswegen an der Grenze zurückgewiesen werden kann. Die von der Bundesregierung verfolgte Grundstruktur der Bekämpfung der illegalen Einreise von Ausländern steht dabei unter dem Primat der Prävention, also zunächst ihrer möglichst weitgehenden Verhinderung durch geeignete Maßnahmen im Vorfeld.“

Diese ‚geeigneten Vorfeldmaßnahmen‘, das bürokratisch-administrative Repertoire der effektiven Verhinderung einer Asylsuche, lassen sich Hellenthal zufolge in folgende Teilkomplexe aufgliedern (ebd., 76 f):

- eine „geeignete Visa- und Transitvisapolitik“, einschließlich einer die „Sicherheitsbelange Deutschlands berücksichtigenden Erteilungspraxis“ (sprich: *Verweigerungspraxis*)
- „strafrechtliche Sanktionierung illegalen Menschenschmuggels“
- „Kontrollpflichten“ für Beförderungsunternehmen und „Schulung des Transportpersonals“
- Regelung der Rückbeförderungspflichten und -kosten
- „rasche Rückführung illegal eingereister bzw. nicht als asylberechtigt anerkannter oder sonst zur Ausreise verpflichteter Ausländer“, „Effizienzsteigerungen“ hierbei zwischen Bund und Ländern
- verstärkte internationale Zusammenarbeit und Informationsaustausch vor allem zwischen den Schengener Vertragsstaaten.

Ein Beispiel

Wie diese konzeptionellen Überlegungen sich in der Praxis auswirken, will ich kurz am Beispiel der zur Jahreswende 1997/98 in Italien ankommenden kurdischen Flüchtlinge aus der Türkei illustrieren.

Unisono behaupteten der türkische Außen- und der deutsche Innenminister, bei den kurdischen Flüchtlingen handle es sich um „Wirtschaftsflüchtlinge“, die von europäischen Ländern zur Flucht „ermuntert“ worden seien, welche wiederum von „internationalen Verbrecherbanden“ gesteuert würde (vgl. FR vom 3.1.1998); Schlepperbanden seien „Tag und Nacht im Einsatz“ (FR, 22.11.1997). Bundesinnenminister Kanther (CDU) und Länderinnenminister Glogowski

Ordnungswidrigkeit (Diskriminierung der Fahrgäste und Verstoß gegen die Beförderungspflicht), jedoch sicherte der Landkreis ihnen hierfür großes Verständnis zu und versprach, Milde walten zu lassen. Natürlich sind TaxifahrerInnen nicht befugt, Pass und Visum ihrer Fahrgäste zu kontrollieren – eine solche Kontrolle würde auch detaillierte Kenntnisse des Ausländergesetzes, der Visabestimmungen, der europäischen Freizügigkeitsregelungen usw. erfordern. Einem verurteilten Taxifahrer hielt der Richter vor, er hätte wissen müssen, dass legal im Kreis Zittau lebende Ausländer (sprich: AsylbewerberInnen) nicht genug Geld für eine lange Taxifahrt hätten! Dies alles geschah übrigens im *europäischen Jahr gegen Rassismus*.

(SPD) forderten Italien auf, seine Grenzen besser zu sichern, Österreich schloss seinen Alpenkamm (FR, 5.1.1998), deutsche Grenzpolizisten wurden mobilisiert⁸. Während Außenminister Kinkel (FDP) Euphemismen einübte („Wir müssen die Schengen-Außenhaut jetzt abdichten“; TV-Nachrichten vom 11.1.1998), legte sich Bundesinnenminister Kanther keinerlei sprachliche Zurückhaltung mehr auf: Seine Äußerungen enthielten zugleich eine sehr eindeutige Beurteilung der deutschen Politik gegenüber den Balkanflüchtlingen, die die offiziell behauptete Position der ‚Gastfreundschaft‘ in seiner ganzen Verlogenheit entlarvte – ich zitiere aus einem Artikel der FR vom 7.1.1998 (Kursive von mir; T.H.):

„Die Bundesrepublik werde es nicht hinnehmen, ‘daß *die nächste* illegal, verbrecherisch organisierte Wanderungsbewegung *wegen Weltkonflikten wie in Bosnien* sich erneut in Deutschland in illegaler Zuwanderung abspielt’. [...] Die Fluchtbewegungen aus der Türkei nach Italien seien von Gangstern geplant, man müsse sich auf die Bekämpfung der Gangster einstellen [...] Die italienische Regelung, wonach den Flüchtlingen ein 14tägiger legaler Aufenthalt gewährt wird, müsse mit dem Ziel geändert werden, diese ‚Illegalen‘ auf jeden Fall festsetzen zu können. *Das UN-Flüchtlingskommissariat nannte das Handeln Roms ‚bisher vorbildlich‘.*“

Die geradezu hysterischen Reaktionen deutscher PolitikerInnen, die sich als mutmaßliches Opfer einer illegalen Einwanderungswelle sahen, kamen einer Aufforderung zum Bruch des internationalen Völkerrechts gleich, denn die geforderte Zurückweisung kurdischer Flüchtlinge aus der Türkei wäre ein Verstoß gegen die Genfer Flüchtlingskonvention (Art. 33) gewesen⁹. Eine Grenzsicherung in der Form, Seenot leidende Flüchtlinge auf dem Meer ertrinken zu lassen, komme doch nicht in Betracht, entgegneten von den deutschen Reaktionen entsetzte italienische PolitikerInnen, KommentatorInnen und EinwohnerInnen. Selbst „der CDU-Außenpolitiker Armin Laschet warnte vor ‚unnötiger Hysterie‘, [denn] in den vergangenen vier Tagen habe sich gezeigt, dass ‚ganze vier [!] Kurden‘ nach Deutschland gekommen seien [...]“ (FR vom 12.1.1998). Obwohl die von den deutschen PolitikerInnen panisch beschworene illegale Ein- und Weiterwanderung kurdischer Flüchtlinge (in die BRD bzw. andere EU-Staaten) also nicht stattgefunden hatte und die Zahl der skandalisierten Flüchtlinge aus der Türkei insgesamt gering war (ca. 2.000 Menschen), beriefen die Türkei, Griechenland und sechs Schengen-Staaten am 8.1.1998 eine Konferenz ihrer Polizeichefs ein, um darüber zu beraten, wie die Flucht von KurdInnen nach Italien verhindert werden könne (vgl. FR vom 9.1.1998) – so, als handele es sich um die dringende Bekämpfung einer gefährlichen Naturkatastrophe. Am nächsten Tag war zu lesen, was hinter den verschlossenen Türen ausgemacht worden war: „Nach Angaben des Bundesinnenministeriums haben sich die Teilnehmer grundsätzlich auf eine verstärkte Überwachung der Außengrenzen verständigt. Auch die Binnengrenzen sollen intensiver beobachtet und sogenannte illegale Zuwanderer ‚erkennungsdienstlich behandelt‘ werden“ (FR, 10.1.1998). Claudia Roth, damals grüne Abgeordnete im Europäischen Parlament, kritisierte die „perverse Logik“, wonach Polizeichefs – unter Einschluss des türkischen (!)¹⁰ – über das Schicksal der kurdischen Flüchtlinge bestimmen sollten, und sie erinnerte an den „historischen Sündenfall“ von 1938, als die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen deutschen und Schweizer Behörden zur Folge hatte, dass in die Pässe deutscher Juden ein großes, rotes „J“ gestempelt wurde, um sie als Juden erkennen und ihre Flucht und Einreise verhindern zu können. Bundesinnenminister Kanther hingegen zeigte sich später zufrieden über die Wirkung des 46-Punkte-Polizei-Aktionsplans (vgl. FR, 31.1.1998), da durch die Einbeziehung der Türkei und durch bessere Grenzkontrollen „der Zustrom von Kurden“ in die BRD deutlich geringer geworden sei. Heribert

⁸ Schon bei der Zuflucht kosovo-albanischer Flüchtlinge über Italien 1995 hielten die deutschen Innenminister angesichts des „hohen Zustroms von illegalen Zuwanderern aus dem Kosovo [...] die Einführung der Visumpflicht für die Bundesrepublik Jugoslawien durch Italien und gründliche Grenzkontrollen für ein Gebot der Solidarität aller Schengener Vertragsstaaten“ (zit. aus der IMK-Pressemitteilung vom 19.5.1995).

⁹ Weitere sechs Jahre später war es dann soweit: Italienische Behörden deportierten in einer offenkundig rechtswidrigen Überraschungsaktion knapp 500 Bootsflüchtlinge, die auf der zu Italien gehörenden Mittelmeerinsel Lampedusa um Zuflucht nachgesucht hatten, nach Libyen, das die GFK nicht unterzeichnet hat (vgl. nur taz vom 4.10.2004, S. 1 und 9: „Gaddafi sichert Festung Europa“).

¹⁰ Der türkische Polizeichef Bilican war zuvor Gouverneur im kurdischen Kriegsgebiet und ist „[...] nach Angaben des türkischen Menschenrechtsvereins verantwortlich für Folterungen an 200 politischen Häftlingen, für 90 Ermordete und rund 50 Verschwundene“ (vgl. *Flüchtlingsrat* 1/98, 45). Polizeichef Bilican erklärte sich auf der Konferenz bereit, (von ihm!?) Verfolgte und Flüchtlinge aus der Türkei wieder zurückzunehmen.

Prantl kommentierte am 14.2.1998 im NDR den Vorgang wie folgt: „Die EU-Vertreter verhandelten also mit den Verfolgern der Kurden darüber, wie man verhindern kann, dass die Verfolgten fliehen“.

Bei einer Razzia in Istanbul am 11.1.1998 – eine direkte Folge der hysterischen Reaktionen vorwiegend aus Deutschland – wurden 1374 Flüchtlinge festgenommen, die überwiegend nach Westeuropa wollten. Ein kurdischer Iraker sprang dabei aus Angst vor der Polizei in den Tod (FR, 12.1.1998).

Türkische Truppen überschritten dann am 9.2.1998 die türkisch-irakische Grenze, um einen 15 km breiten ‚Sicherheitsgürtel‘ im Irak zu schaffen – offiziell mit der Begründung, im Falle einer Militäraktion der USA gegen den Irak wolle man mögliche Flüchtlinge noch vor dem Territorium der Türkei „abfangen“ (vgl. FR vom 10.2.1998). Kein/e bundesdeutsche/r Politiker/in konnte gegen diese militärische Maßnahme der völkerrechtswidrigen Verhinderung der Schutzsuche noch glaubwürdig protestieren, nachdem die Türkei nur einen Monat zuvor zu „wirksamen Maßnahmen“ gegen Flüchtlinge aufgefordert worden war. Und tatsächlich war ein Aufschrei des Protests gegen den offenen Völkerrechtsverstoß der Türkei in den Medien nicht zu verzeichnen.

Thomas von der Osten-Sacken verdeutlichte (in: Flüchtlingsrat Heft 60/61, Mai / Juni 1999, 28 f), welche besondere Rolle der Türkei bei der „Abdichtung der Schengen-Außenhaut“ (Kinkel) zukommt. Die Türkei hat die Genfer Flüchtlingskonvention bis heute nur mit der Einschränkung ratifiziert, dass sie lediglich für Flüchtlinge *europäischer* Herkunft gelten solle. Den türkischen Grenzbehörden ist es deshalb möglich, was andere europäische Länder nur unter Bruch des Völkerrechts praktizieren könnten: die Auslieferung und Zurückweisung politisch Verfolgter und Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention in ihren Herkunftsstaat. Die türkischen Behörden meldeten Vollzug: 1998 seien 12.178 Flüchtlinge, die nach (EU-) Griechenland weiterreisen wollten, aufgegriffen und 10.000 von ihnen umgehend in ihre Heimatländer abgeschoben worden, und in den Jahren 1996-98 seien alleine 15.000 irakische KurdInnen in den Irak zurückgeschoben worden (vgl. ebd.). Dass griechische Grenzbehörden dessen ungeachtet weiter türkische Staatsangehörige (zumeist kurdischer Abstammung, auch aktive Mitglieder der PKK) und andere nicht-europäische Flüchtlinge (etwa aus dem Irak) an die Türkei auslieferten, muss als illegal und völkerrechtswidrig bezeichnet werden. Auch für viele iranische Flüchtlinge wurde die Türkei zur ‚Endstation‘ ihrer Flucht: Alleine am 22.5.1999 wurden neun Menschen aus dem Iran beim ‚illegalen Grenzübertritt‘ erschossen, 36 andere wurden festgenommen (diese Ungeheuerlichkeit verbarg sich in einer unscheinbaren Drei-Satz-Meldung der Nachrichten-Agentur ap, vgl. FR vom 25.5.1999).

In einer aktuellen Fragestunde im Berliner Abgeordnetenhaus vom 1. Oktober 1998 zum Thema „Zuzug von Kosovo-Albanern“ (vgl. Plenarprotokoll 13/51, 3796) fragte der bündnisgrüne Abgeordnete Kosan den Berliner Innensenator Werthebach (CDU): „Sie betrachten diese Flüchtlinge als illegal, weil sie ohne Sichtvermerk hierherkommen. Wo bitte sollten sie einen Sichtvermerk beantragen – etwa in Belgrad bei Milosevic, von dem sie unterdrückt, verfolgt und massakriert werden?“ Der Senator antwortete (Kursive von mir, T.H.):

„Wie Sie wissen können diese Menschen, die angeben, dass sie verfolgt oder am Leben bedroht sind, bei der Einreise in die Bundesrepublik Deutschland den Asylantrag stellen. Dann werden sie *der normalen Behandlung unterworfen*, wie alle anderen Asylbewerber auch. Dies wird offensichtlich nicht getan, weil sie dies vermeiden wollen [...]. Von daher gesehen wird dieser Weg, der nach unserer Rechtsprechung möglich ist, nicht genutzt, was zeigt, dass sie etwas anderes vorhaben, als Sie eben vermutet haben“¹¹.

Die Formulierung, Asyl Suchende würden „der normalen Behandlung unterworfen“, war gar nicht einmal schlecht gewählt. Die „normale Behandlung“ entsprechend der Rechtslage in Deutschland ist jedoch, dass jeder Mensch, der bei der Einreise auf dem Landweg nach Deutsch-

¹¹ Kosan hatte gesagt, dass die Flüchtlinge aus dem Kosovo „unterdrückt, verfolgt und massakriert werden“. Was die Kosovo-AlbanerInnen nach Ansicht des Innensensors hätten „vorhaben“ können, außer um Zuflucht nachzusuchen, ließ er offen.

land um Asyl nachsucht, wie es der Innensenator den Kosovo-Flüchtlingen empfahl, sofort (bzw. nach einer Befragung und erkennungsdienstlichen Behandlung) *zurückgeschoben* wird.

Die ‚Welt der Papiere‘ in Remarques Exil-Romanen

Erich Maria Remarque eröffnete mit seinen vier Exil-Romanen *Liebe Deinen Nächsten*, *Arc de Triomphe*, *Die Nacht von Lissabon* und *Schatten im Paradies* einen literarischen Einblick in das Leben und Empfinden von Menschen, die als ‚Bedrohung‘ und ‚illegale Einwanderer‘ angesehen und entsprechend ‚behandelt‘ wurden. Seine Geschichten handeln jedoch in den 30er und 40er Jahren, und es geht um deutsche Flüchtlinge, zumeist jüdischen Glaubens.

Eine Romanfigur von Remarque (*Schatten im Paradies* 1941, 11 f) blickt im amerikanischen Exil auf die Leidenswege der europäischen Flüchtlinge zurück:

„Hinter mir lag ein langer, gefährlicher Weg, die Via dolorosa aller derer, die vor dem Hitler-Regime hatten fliehen müssen. Die Straße der Leiden lief von Holland, Belgien und Nordfrankreich nach Paris. Dort teilte sie sich. Der eine Weg führte über Lyon an die Küste des Mittelmeeres, der andere über Bordeaux und die Pyrenäen nach Spanien, Portugal und zum Hafen von Lissabon.

Ich war diese Straße entlanggezogen wie so viele, die der Gestapo entkommen waren. Doch auch in den Ländern, durch die unsere Fluchtwege führten, waren wir noch nicht in Sicherheit, denn nur die wenigsten von uns hatten gültige Ausweise oder Visa. Wenn die Gendarmen uns erwischten, wurden wir eingesperrt, zu Gefängnis verurteilt und ausgewiesen. Einige der Länder waren allerdings menschlich genug, uns wenigstens nicht über die deutsche Grenze abzuschieben; dort wären wir in den Konzentrationslagern umgekommen.

Da nur wenige Flüchtlinge gültige Pässe hatten mitnehmen können, waren wir deshalb fast pausenlos auf der Flucht. Wir konnten ohne Papiere auch nirgendwo legal arbeiten. Die meisten von uns waren hungrig, elend und einsam; deshalb nannten wir die Straße unserer Wanderungen die Via dolorosa.“

Ein Russe, mit dem ersten offiziellen Flüchtlingsdokument des Weltbundes, dem so genannten ‚Nansen-Pass‘, ausgestattet, beschreibt in demselben Roman Remarques die letzte Station vieler Überlebender, die USA, mit folgenden Worten:

„[...] New York ist der große Einfallshafen der Emigranten, der irischen, italienischen, deutschen, jüdischen, armenischen, russischen und noch einem Dutzend anderer. Wie sagt man bei euch: Hier bist du Mensch, hier darfst du’s sein. Hier bist du Emigrant, hier darfst du’s sein. Dieses Land ist von Emigranten gegründet worden. Wurf also deine europäischen Minderwertigkeitskomplexe ab. Hier bist du wieder Mensch. Nicht mehr ein wundes Stück Fleisch, das an einem Paß klebt.“ (ebd., 21)

Die unermessliche Bedeutung der *Papiere* für Menschen auf der Flucht besteht mithin seit der modernen Nationalstaatengründung – und auch die bürokratischen Techniken der Abweisung, Abwehr und Abschiebung sind entsprechend über die Jahrzehnte hinweg wirksam geblieben.

Die Vereinigten Staaten von Amerika als Zufluchtsland

Obwohl die Vereinigten Staaten von Amerika eines der wenigen Länder waren, in denen von Nazis Verfolgte dauerhaft aufgenommen wurden (von 1933 bis 1945 ca. 318.000 Flüchtlinge aus ganz Europa; vgl. Barron 1997, 401), gab es auch hier große Vorbehalte in der einheimischen Bevölkerung gegenüber den Zuflucht Suchenden. Nach einer Umfrage der Zeitschrift ‚Fortune‘ sprachen sich zu Kriegsbeginn 1939 83% der befragten AmerikanerInnen dagegen aus, weitere Flüchtlinge aus Deutschland aufzunehmen (vgl. ebd., 394). Antisemitismus war auch in Amerika weit verbreitet, und Zeitungen machten mit Artikeln, die z.B. mit ‚Flüchtlinge de Luxe‘ überschrieben waren, Stimmung gegen die angeblich bevorzugten ImmigrantInnen (vgl. ebd., 19).

Diese ablehnende Haltung und – wie es heute genannt würde – ‚Überfremdungsängste‘ entbehrten – damals wie heute – jeglicher realen Grundlage: In den Jahren 1932 bis 1938 war das offizielle Aufnahmekontingent für deutsche und österreichische EinwanderInnen nicht einmal zur Hälfte ausgeschöpft worden, unter Einberechnung der RückkehrerInnen nach Deutschland sogar zu weniger als einem Drittel (ebd., 386 u. 392)! Präsident Roosevelt entsprach vor dem

Hintergrund der Weltwirtschaftskrise faktisch dennoch den ressentimentgeladenen Forderungen seines Wahlvolkes nach Abschottung, und die ums Überleben kämpfenden Flüchtlinge bemühten sich in den amerikanischen Konsulaten Europas deshalb zumeist vergeblich um die Ausstellung legaler Einreisepapiere.

Fatal war vor allem die Entwicklung nach Kriegsbeginn, infolge der verstärkten Verfolgungs- und Vernichtungsmaßnahmen der Nazis. Während offiziell und nach außen hin Versprechungen einer großzügigen Aufnahme von Flüchtlingen abgegeben wurden, etwa auf der internationalen Flüchtlingskonferenz von Evian in Frankreich im Juli 1938¹², errichteten die Vereinigten Staaten in der Praxis immer mehr bürokratische Hürden zur Erlangung eines Visums, so dass schließlich die schiere Unmöglichkeit, alle nötigen Papiere beizubringen, einen drastischen Rückgang der ausgestellten Visa zur Folge hatte (ebd., 394 ff). Nur bekannten WissenschaftlerInnen und KünstlerInnen, für die Bürgschaften vorlagen, stand das Tor zur Einwanderung noch ein wenig offen, doch auch nicht wenige (eher unbekanntere) KünstlerInnen wurden von den amerikanischen Behörden so lange in einen jahrelangen ‚Papierkrieg‘ verwickelt, bis sie schließlich in die Vernichtungslager deportiert wurden, etwa der Künstler Freundlich und die Kunstkritikerin Louise Strauss Ernst, beide Deutsche jüdischer ‚Herkunft‘ (vgl. Berman 1997, 108).

Als sich diese rigide Haltung der US-Behörden im Januar 1944, vor dem Hintergrund grausigster Nachrichten aus Europa und infolge eines Appells Morgenthau, schließlich änderte, kam dies für die meisten Flüchtlinge zu spät. Es ist müßig zu fragen, wieviele Menschen in den Konzentrationslagern und anderswo umgebracht wurden, wieviele sich aus Verzweiflung das Leben nahmen oder auf der Flucht durch Europa entkräftet starben, nachdem ihnen ‚korrekt‘ arbeitende US-KonsulatsvertreterInnen im Rahmen einer gezielten ‚Verschleppungstaktik‘ (ebd., 100) ein Visum verweigert hatten, mit dem die rettende Flucht noch möglich gewesen wäre. Nicht müßig ist es hingegen darauf hinzuweisen, dass auch die heutige Visums- und Asylpolitik der Schengener Staaten von dem Ungeist der Abwehr durchdrungen ist und im Ergebnis zahlreichen politisch Verfolgten und akut Schutzbedürftigen die rettende Flucht und Einreise mittels bürokratischer Kontrollmechanismen verwehrt.

Europa der Abschottung

Wie gesagt, die Vereinigten Staaten waren dessen ungeachtet eine der wenigen Fluchtburgen für Verfolgte des Nazi-Regimes (wie z.B. auch die ‚offene Stadt‘ Shanghai, die mehr als 18.000 – auch nicht-prominenten – Juden aus Deutschland und Österreich Zuflucht gewährte; vgl. FR, 30.7.1997). Die Ablehnung und Abweisung der Flüchtlinge aus Nazi-Deutschland war auf dem europäischen Kontinent in den 30er Jahren eine verbreitete Praxis. An den französischen Grenzen etwa wurden nach der Niederlage der Volksfront-Regierung 1938 deutsche Flüchtlinge von französischen Beamten zurückgewiesen und somit direkt an ihre Verfolger überstellt (vgl. Barron 1997, 391 und Noiriél 1994, 182 ff).

In vielen Zufluchtsländern fiel die Einführung der Visumpflicht und die Verschärfung von Grenzkontrollen mit dem Kriegsausbruch zusammen, und dies erschwerte die Aus- bzw. Einreise von Flüchtlingen gerade in dem Moment, in dem die Gefahren für Leib und Leben immer größer wurden (hinsichtlich der Niederlande vgl. Barron 1997, 16; zu Schweden vgl. Hudec 1994, 533 ff; zu England, das die Visumpflicht bereits mit dem ‚Anschluss‘ Österreichs im März 1938 eingeführt hatte, vgl. Scheu 1994, 515; bezüglich Frankreich vgl. Noiriél 1994, 168, 182 ff).

¹² Die Konferenz von Evian scheiterte (aus Sicht der Schutz Suchenden): Keine der 32 teilnehmenden Nationen (Großbritannien, Niederlande, Frankreich, Schweiz usw.) erklärte sich zur vermehrten Aufnahme politisch Verfolgter aus Deutschland bereit. Dies wurde mit angeblicher ‚Überbevölkerung‘ und hoher Arbeitslosigkeit begründet. Australien wollte sich auch kein „Rasseproblem“ künstlich importieren (vgl. Barron 1997, 392 und: <http://www.wsws.org/de/2003/jun2003/flc-j05.shtml>; Stand 18.10.2004). Der ‚Völkischer Beobachter‘ konnte am 13. Juli 1938 entsprechend höhnisch titeln: "Niemand will sie".

Eine Konferenz in Wien am 21.5.1992, zu Beginn des Bosnien-Krieges, erinnerte an die Tragödie von Evian: Alle Teilnahmeländer betonten bei dieser Konferenz mehr oder weniger die Unmöglichkeit einer weiteren Flüchtlingsaufnahme (vgl. taz 23.5.1992).

Der Beitrag der Schweiz bei der Einführung einer Visumspflicht war besonders schändlich (vgl. Hilberg 1990, 182 f; Imboden / Lustenberger 1994, 271 ff). Um sich nach dem ‚Anschluss‘ Österreichs an Nazi-Deutschland gegen die „Überflutung“ der Schweiz mit Wiener Juden zu wehren (so der Chef der Schweizer Bundespolizei, Heinrich Rothmund), wurde auf Initiative der Schweiz mit der Regierung in Berlin vereinbart, dass deutschen Juden ein großes „J“ in den Reisepass zu stempeln sei, damit nur diesen die Einreise verwehrt, ‚Ariern‘ hingegen auch weiterhin die Einreise visumsfrei erlaubt werden könne.

Die Schwedische Regierung, die zeitgleich dasselbe Ziel verfolgte und ebenfalls in Verhandlungen mit dem deutschen Regime stand, konnte nach Einführung des „J“-Stempels auf die deutsch-schweizerische polizeiliche Vorarbeit zurückgreifen und ordnete Ende 1938 ebenfalls die Abweisung von InhaberInnen von ‚J-Pässen‘ an den Grenzen an (vgl. Hudec 1994, 533 f).

England hatte als insulaner Zufluchtsstaat bereits mit dem Aliens Act von 1905 ein sehr ‚modern‘ wirkendes, bürokratisches Abschottungsinstrument geschaffen: Schifffahrtsgesellschaften konnten unter bestimmten Voraussetzungen zum Rücktransport Neu-Einreisender verpflichtet werden, so dass diese ihrerseits Vorkontrollen vornahmen (vgl. Scheu 1994, 510).

Auch die europäische Flüchtlingspolitik wurde weitgehend auf eine Visumpolitik des Auswärtigen Amtes bzw. der Konsulate und Botschaften reduziert (vgl. Hudec 1994, 535). Eine Flucht war den Verfolgten dadurch im Regelfall nur noch auf ‚illegalen‘ Wegen möglich, denn in der administrativen Praxis handelte es sich um eine Visums*verweigerung*spolitik. Von einer direkten Abweisung an den Grenzen waren ‚politische Flüchtlinge‘ (auch Deserteure) formell zwar ausgenommen – jedoch wurden Juden europaweit eben *nicht* als ‚politische Flüchtlinge‘ angesehen! Wer ‚nur‘ „auf Grund seiner Rasse oder sonstiger Einschränkungen in seinen Versorgungsmöglichkeiten“ sein Land verlassen musste, wurde als „Wirtschaftsflüchtling“ und nicht als „politischer Flüchtling“ betrachtet (dies war z.B. die Bestimmung in Schweden; vgl. Hudec 1994, 531). In gleicher Weise galt in der Schweiz: „Flüchtlinge nur aus Gründen der Rasseverfolgung sind nicht als politische Flüchtlinge [...] zu betrachten“ (zit. nach Imboden / Lustenberger 1994, 281).

In jüngerer Zeit erinnerte sich die Schweiz an einen eher untypischen Beamten, den St. Galler Polizeihauptmann Paul Grüninger, der es tausenden Juden ermöglicht hatte, die Schweizer Grenzen illegal zu überqueren – und ihnen somit vermutlich das Leben rettete. Paul Grüninger wurde wegen dieser Tat entlassen (und würde heute genauso entlassen werden). Er erhielt im Alter keine Pension (vgl. Imboden / Lustenberger 1994, 272) und ist erst Jahrzehnte später rehabilitiert worden.

Nach den November-Pogromen von 1938 war der Schweizer Grenzschutz verstärkt und jüdische Flüchtlinge vermehrt zurückgewiesen worden; „visaerteilungsfreundliche“ Konsulate wurden zugleich gemäßregelt (ebd., 274). Polizeichef Rothmund forderte und praktizierte neben dieser Grenzabweisung auch die aktive „Rückschickung“ von in der Schweiz lebenden deutschen EmigrantInnen nach Deutschland (ebd.). Die Schweiz, die sich vor „Überfremdung und Verjudung“ (ebd., 276 ff) schützen wollte (zum Zeitpunkt des Visumserlasses waren allerdings nur 0,19% der Schweizer Bevölkerung Flüchtlinge, Aeschbach 1994, 221), nahm in den Kriegsjahren insgesamt ca. 51.000 Menschen, darunter 24.000 jüdische Flüchtlinge, auf –mindestens 24.000 Menschen jedoch (dies sind nur die eindeutig nach Aktenlage dokumentierten Fälle) wurden an ihren Grenzen abgewiesen¹³: Sie wurden sich selbst überlassen oder direkt ihren

¹³ Eine von der Schweizer Regierung eingesetzte Untersuchungs-Kommission (‚Bergier-Kommission‘) kam 1999 zu den genannten Zahlen (vgl. aber auch schon: Walter Wolf, in: FR vom 10.11.1997 und Imboden / Lustenberger 1994, 282) und stellte fest, dass eine „am Gebot der Menschlichkeit orientierte Politik [...] viele tausend Flüchtlinge vor der Ermordung durch die Nazis und ihre Gehilfen“ hätte bewahren können (zit. nach: FR vom 21.1.2000).

Noch 1998 lehnte die Schweizer Regierung eine Entschädigung in Höhe von 100.000 Franken an einen Überlebenden ab, der zusammen mit seinen beiden Brüdern, die kurz später in Auschwitz ermordet wurden, von Schweizer Grenzbeamten abgewiesen worden war (vgl. ebd.). Die Beamten hatten die gefälschten Dokumente der damals 14 bis 21 Jahre alten Brüder erkannt und deren echte ‚J-Pässe‘ entdeckt. Die Betroffenen wurden der

Mördern (der deutschen Polizei) überstellt. Der Schweizer Bundesrat (die Regierung) hatte noch am 4.8.1942 bestimmt, dass „illegal“ eingereiste Flüchtlinge zurückzuweisen seien, „auch wenn den davon betroffenen Ausländern daraus ernsthafte Nachteile (Gefahren an Leib und Leben) erwachsen können“ (zit. nach ebd., 288¹⁴).

Die rigide Abwehrpolitik gegenüber deutschen Flüchtlingen änderte sich europaweit erst um das Jahr 1942 herum – wohlwollend interpretiert, weil die massenmörderische Intention des Nazi-Regimes offenkundig geworden war, realistisch gesehen jedoch vermutlich nur deshalb, weil absehbar geworden war, dass Deutschland den Krieg nicht gewinnen würde und eine polizeiliche Kooperation mit dem mutmaßlichen Verlierer des Krieges nicht mehr opportun erschien. Dass man es sich mit den Nazi-Machthabern nicht verderben wollte, war ohnehin einer der maßgeblichen Gründe für die Abwehrhaltung gegenüber den Verfolgten des Regimes.

Die Schweiz beendete ihre tödliche Grenzpolitik erst im Juli 1944 (vgl. FR vom 21.1.2000).

Der Wirtschaftshistoriker der von der Schweizer Regierung eingesetzten Bergier-Kommission, Jean-Francois Bergier, befand bei der Vorlage seines Berichts im Jahre 2002 (vgl. FR vom 23.3.2002): „Die Politik unserer Behörden hat dazu beigetragen, das grausame Ziel der Nazis zu verwirklichen, den Holocaust.“

Neben der Auslieferung von Flüchtlingen verhalf die Schweiz Nazi-Deutschland im großen Umfang auch zu Devisen und lieferte Rüstungsgüter – nichts Ungewöhnliches eigentlich, wenn an vergleichbare Beziehungen ‚demokratischer‘ Staaten mit heutigen Unrechtsregimen und Verfolgerstaaten gedacht wird.

Remarque: Flüchtlinge im Gespräch mit Staatsvertretern

Erich Maria Remarque gibt in seinem Roman *Liebe deinen Nächsten* (1941, S. 208 ff) eine Vorstellung davon, wie ein Gespräch zwischen einem illegalisierten Flüchtling aus Deutschland (sein Name ist Kern) und seinem (in diesem Fall sogar wohlmeinenden) Schweizer Richter zu jener Zeit abgelaufen sein könnte:

Kern wurde am nächsten Morgen dem Bezirksgericht vorgeführt. Der Richter war ein älterer, dicker Mann mit einem runden, roten Gesicht. Er war menschlich, aber er konnte Kern nicht helfen. Die Paragraphen waren eindeutig.

„Warum haben Sie sich nicht bei der Polizei gemeldet, als Sie illegal über die Grenze kamen?“ fragte er.

„Weil ich dann sofort wieder ausgewiesen worden wäre“, erwiderte Kern müde.

„Ja, natürlich, das wären Sie.“

„Und drüben auf der anderen Seite hätte ich mich wieder sofort beim nächsten Polizeiposten melden müssen, wenn ich nicht das Gesetz hätte verletzen wollen. Von dort wäre ich dann in der nächsten Nacht zurück in die Schweiz gebracht worden. Und von der Schweiz wieder nach drüben. Und von drüben wieder zurück. So wäre ich langsam zwischen den Grenzposten verhungert. Zumindest wäre ich ewig von einer Polizeiwache zur anderen gewandert. Was sollen wir denn anderes machen, als gegen das Gesetz verstoßen?“

Der Richter hob die Schultern. „Ich kann Ihnen nicht helfen. Ich muss Sie verurteilen. Die Mindeststrafe ist vierzehn Tage Gefängnis. Es ist das Gesetz. Wir müssen unser Land vor der Überschwemmung durch Flüchtlinge schützen.“

„Ich weiß.“

Der Richter sah in seine Akten. „Alles, was ich tun kann, ist für Sie eine Eingabe zu machen an das Obergericht, dass Sie nur Haft bekommen und kein Gefängnis. [...] [Dies] ist sehr wichtig für die bürgerlichen Ehrenrechte. Wenn Sie Haft bekommen, gelten Sie nicht als vorbestraft, das wissen Sie vielleicht noch nicht!“

Kern blickte den abnungslosen, gutmütigen Menschen eine Weile an. „Bürgerliche Ehrenrechte“, sagte er dann.

„Was soll ich damit? Ich habe ja nicht einmal die einfachsten bürgerlichen Rechte! Ich bin ein Schatten, ein Gespenst, ein bürgerlicher Toter. Was sollen mir da die Dinge, die Sie Ehrenrechte nennen?“

Der Richter schwieg eine Weile. „Sie müssen doch irgendwelche Papiere bekommen können“, sagte er schließlich. „Vielleicht kann man über ein Konsulat einen Ausweis für Sie beantragen!“

deutschen SS im besetzten Frankreich übergeben. Das oberste Schweizer Gericht sprach dem Opfer der Schweizer Flüchtlingspolitik eine Entschädigung in der geforderten Summe dann jedoch zu (vgl. FR vom 22.1.2000).

¹⁴ In der FR vom 21.1.2000 wird dieses Zitat Polizeichef Rothmund zugewiesen.

„Das hat ein tschechisches Gericht vor einem Jahr bereits getan. Der Antrag ist abgelehnt worden. Wir existieren für Deutschland nicht mehr. Für die übrige Welt nur noch als Subjekte für die Polizei.“

Der Richter schüttelte den Kopf. „Hat denn der Völkerbund noch nichts für Sie getan? Sie sind doch viele Tausende; und Sie müssen doch irgendwie existieren dürfen!“

„Der Völkerbund berät seit ein paar Jahren darüber, uns Identitätspapiere zu geben“, erwiderte Kern geduldig. „Jedes Land versucht auch da, uns dem anderen zuzuschieben. Es wird wohl noch eine Anzahl von Jahren dauern.“

[...]

„Ich möchte Sie etwas fragen“, sagte der Richter nach einer Weile. „Es gehört nicht mehr dazu. Aber ich möchte Sie es doch fragen. Glauben Sie noch an irgendwas?“

„O ja; ich glaube an den heiligen Egoismus! An die Unbarmherzigkeit! An die Lüge! An die Trägheit des Herzens!“

„Das habe ich befürchtet. Wie sollten Sie auch anders...“

„Es ist noch nicht alles“, erwiderte Kern ruhig. „Ich glaube auch an Güte, an Kameradschaft, an Liebe und an Hilfsbereitschaft! Ich habe sie kennengelernt. Mehr vielleicht als mancher, dem es gut geht.“

[...]

Kern wurde nach vierzehn Tagen dem Bezirksgericht wieder vorgeführt. Der dicke Mann mit dem Apfelgesicht blickte ihn bekümmert an. „Ich muss Ihnen etwas Unangenehmes mitteilen, Herr Kern... [...] Der Rekurs für Sie ist vom Obergericht verworfen worden. Sie waren zu lange in der Schweiz. Der Begriff des Notstandes war nicht mehr gerechtfertigt. [...] Sie sind zu vierzehn Tagen Gefängnis verurteilt worden.“

[...] Kern tat einen tiefen Atemzug. „Danach käme ich also heute heraus?“

„Ja. [...] Es wäre besser, Sie hätten nichts im Strafregister. Aber es war nicht zu machen.“

„Werde ich heute abgeschoben?“ fragte Kern.

„Ja. Über Basel.“

„Über Basel? Nach Deutschland?“ Kern blickte sich blitzschnell um. Er war bereit, sofort aus dem Fenster zu springen und zu flüchten. Er hatte einige Male davon gehört, dass man Emigranten nach Deutschland abgeschoben hatte. Aber es waren meistens Flüchtlinge gewesen, die gerade aus Deutschland gekommen waren.

[...] Der Richter schüttelte den Kopf. „Sie werden nach Frankreich gebracht. Nicht nach Deutschland. Basel ist unsere deutsche und unsere französische Grenze. [...] Die Flüchtlinge kosten uns eine Menge Eisenbahnfahrten. Es besteht strikte Anweisung, sie zur nächsten Grenze zu bringen. Ich kann Ihnen da wirklich nicht helfen. [...] Eigentlich müssten Sie auch die Fahrt nach Basel schon bezahlen, wenn Sie Geld bei sich hätten. Ich habe davon abgesehen, das zu inquiren.“

Er stand auf. „Leben Sie wohl! Ich wünsche Ihnen alles Gute! Und hoffentlich wird alles bald anders!“

„Ja, vielleicht! Ohne das könnten wir uns ja sofort aufhängen.“

[...]

In Basel wurde er von einem Polizisten abgeholt und zur Zollwache gebracht. Man gab ihm zu essen. Dann fuhr er mit einem Beamten mit der Straßenbahn nach Burgfelden. [...] Nach einiger Zeit blieb der Beamte stehen. „Hier weiter - immer geradeaus.“

[...] Er verfehlte die Richtung. Erst gegen Morgen kam er in St. Louis an. Er meldete sich sofort bei der französischen Polizei und erklärte, nachts von Basel herübergeschoben worden zu sein. Er musste vermeiden, dass man ihn ins Gefängnis steckte. Das konnte er nur, wenn er sich stets am selben Tage bei der Polizei oder beim Zoll meldete. Dann war er nicht strafbar, und man konnte ihn nur zurückschicken.

Das Bild einer französischen Beamtenstube zeichnet Remarque in seinem Buch *Arc de Triomphe* (1945, 220 ff). Der flüchtige Mensch ohne Papiere heißt diesmal Ravic, der fragende Gesetzesvollzieher Leval:

„Sind Deutscher, was?“

„Ja.“ - „Réfugié?“

„Ja.“

„Weiß man nie. Sehen nicht so aus.“

„Nicht alle Réfugiés sind Juden“, erklärte Ravic.

„Weshalb haben Sie gelogen? Mit ihrem Namen?“

Ravic zuckte die Achseln. „Was soll man machen? Wir lügen, so wenig wir können. Wir müssen - aber wir tun es nicht aus Spaß.“

Laval schwoll auf. „Glauben Sie, es macht uns Spaß, dass wir uns mit ihnen abgeben müssen?“

[...]

„Ich bin vor drei Wochen aus der Schweiz gekommen. Wurde dort über die Grenze geschoben. Sie wissen ja, dass wir illegal, ohne Papiere, nirgendwo das Recht haben zu leben - und dass die meisten von uns sich noch nicht entschließen können, Selbstmord zu begehen. Das ist der Grund, weshalb wir Ihnen Scherereien machen.“

„Sie sollten in Deutschland geblieben sein“, knurrte Laval. „Es ist alles gar nicht so schlimm da. Wird viel übertrieben.“

[...]

„Ich kann nichts für Sie tun. Wir müssen strikt sein. Sie werden ausgewiesen.“

„Das weiß ich.“

„Waren Sie schon einmal in Frankreich?“

„Nein.“

„Sechs Monate Gefängnis, wenn Sie wiederkommen. Wissen Sie das?“

„Ja.“

„Ich werde dafür sorgen, dass Sie so bald wie möglich ausgewiesen werden. Das ist alles, was ich für Sie tun kann. Haben Sie Geld?“

„Ja.“

„Gut. Dann müssen Sie die Reise für den begleitenden Polizisten und für sich bis zur Grenze bezahlen.“ Er nickte. „Sie können gehen.“

Remarques Romanfiguren konnten die europäische Zusammenarbeit der Polizeien und Grenzbeamten bei der ‚Abwehr illegaler Zuwanderer‘ in tschechischen, österreichischen, schweizerischen und französischen Gefängnissen studieren. Die würdelose Praxis des Hin- und Herschiebens illegalisierter deutscher Flüchtlinge in Europa brachte Remarque – in Gestalt seines Protagonisten – zu der Bewertung: „Ein Mensch ohne Paß ist eine Leiche auf Urlaub. Hat sich eigentlich nur umzubringen, sonst nichts“ (*Liebe deinen Nächsten*, 1941, 17)¹⁵.

Gérard Noiriel beschreibt in seinem Buch (1994, 99 f) den ‚Grenzkrieg‘, der sich 1938 zwischen den damaligen europäischen Aufnahmeländern entwickelte, in dem Bemühen, die ungewollten deutsch-jüdischen Flüchtlinge möglichst unauffällig den jeweils anderen Ländern zuzuschieben. Ein Flüchtlingsverband bestätigte 1938 in einem Schreiben, was Remarque in seinen Romanen mehrfach angedeutet hat:

„Es häufen sich die Fälle, in denen Flüchtlinge einzig und allein deshalb verhaftet und vor Gericht gestellt werden, weil es ihnen nicht gelingt, dem Ausweisungsbescheid nachzukommen. Immer häufiger treibt diese hoffnungslose Situation sie in den Selbstmord.“ (zit. nach Noiriel 1994, 100)

Hannah Arendt schilderte bereits 1951 in *Elemente und Ursprünge totalitärer Herrschaft* in Bezug auf die Fluchtbewegungen der 20er bis 50er Jahre die vereinigte Abwehrpolitik europäischer Polizeien – auch ihre Bemerkungen wirken erschreckend aktuell.

Für Hannah Arendt fiel die Frage der Staatenlosigkeit mit der Flüchtlingsfrage praktisch zusammen (vgl. Arendt 1951, 437). Auch wenn diese unmittelbare Gleichsetzung nicht bruchlos auf heute übertragbar ist, so haben Fragen der Staatsangehörigkeit, des Passes und der Papiere z.B. auch für die Kriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien eine enorme, wenn nicht gar traumatisch zu nennende Bedeutung – dies wird sich an vielen Stellen der vorliegenden Dissertation noch zeigen. Es gibt also zahlreiche Parallelen aus heutiger Zeit zu den von Hannah Arendt geschilderten Abwehrmaßnahmen der Regime der 20er bis 50er Jahre: „Man ver-

¹⁵ Remarque ist selbst 1938 ausgebürgert worden. Die Bundesrepublik Deutschland hat die nationalsozialistischen Ausbürgerungsakte als rechtmäßig betrachtet (vgl. das Nachwort von Tilman Westphalen in *Liebe deinen Nächsten*, 1941, 332). Remarque weigerte sich sein Leben lang, eine Wiedereinbürgerung nach Art. 116 GG zu beantragen: „Ich habe keinen Antrag auf Ausbürgerung gestellt, also werde ich auch keinen Antrag auf Einbürgerung stellen.“ (zit. nach ebd., 332)

schlechterte die Situation der Staatenlosen willentlich, um Abschreckungsmaßnahmen zu schaffen, wobei manche Regierungen so weit gingen, jeden Flüchtling kurzerhand als ‚lästigen Ausländer‘ zu bezeichnen, und ihre Polizei anwiesen, sie dementsprechend zu behandeln.“ (Arendt 1951, 445) Dass den Flüchtlingen ein legaler Status verwehrt wurde, „[...] hatte vor allem zur Folge, dass immer mehr Menschen lernten, unter Bedingungen absoluter Gesetzlosigkeit zu leben und in der Illegalität ihren besten und verlässlichsten Schutz zu sehen. [...] Nun scheint es zwar selbstverständlich, dass man Staatenlose wegen ihrer Undeportierbarkeit in ein Heimatland nicht ausweisen kann; der Nationalstaat kann aber auf das Recht der Ausweisung schon darum nicht verzichten, weil er im Prinzip nur auf Grund dieses Rechtes Fremde auf sein Territorium lässt. Da kein Land den ausgewiesenen Staatenlosen aufnehmen will, und zwar schon deshalb nicht, weil es ja seinerseits dann den Staatenlosen nirgendwohin ausweisen kann, muss die Polizei, welche die Befehle zur Ausweisung vollstrecken soll, sich illegaler Mittel bedienen“ (ebd., 446).

Das illegale Über-die-Grenze-Bringen ist von Remarque eindrucksvoll beschrieben worden, es gibt aber auch Entsprechungen halb-legaler ‚Ausschaffungsversuche‘ Berliner Ausländer- und Sozialbehörden aus heutiger Zeit. Auch heute noch betrachten die Nationalstaaten einen Schutz suchenden Menschen als einen ‚Schwarzen Peter‘, den es möglichst ‚wegzudrücken‘ gilt – die ‚Drittstaatenregelung‘ ist geradezu ein institutionalisiertes ‚Schwarze-Peter‘-Spiel für aufnahme-unwillige Staaten.

Hannah Arendt wies darauf hin, dass durch die geschilderte Abwehrpolitik der Machtbereich der Polizei stetig vergrößert wurde und sie im Ergebnis „[...] nicht mehr das Vollstreckungsinstrument des Gesetzessystems und andere[r] Regierungsinstanzen [...]“ war. „Die Bedeutung dieser Emanzipation von Gesetz und Regierung wuchs im Verhältnis zu dem Anwachsen der Staatenlosen im Lande [...]“ (ebd., 450). Die erweiterten Spielräume der Berliner Ausländerbehörde und ihre Emanzipation von gesetzlichen, exekutiven und parlamentarischen Kontrollinstanzen werden auch ein wichtiges Thema des vorliegenden Promotionsvorhabens sein. Arendt beobachtete sogar eine „unabhängige Außenpolitik der Polizei“ (ebd., 451) in Europa, die in der heutigen internationalen Zusammenarbeit der auf Abwehr spezialisierten Polizeiapparate und Ministerialbürokratien ihre Entsprechung finden dürfte.

Heiner Busch (1995) hat argumentiert, dass der ideologisch überhöhte „Kampf gegen die illegale Einwanderung“ seit den 70er Jahren ein starker Transmissionsriemen für die wachsende (zunächst informelle) Zusammenarbeit und Kooperation der nationalen Polizeien in Europa war. Er beschreibt das entsprechende Ineinandergreifen von Diffamierung und Kriminalisierung: „Den Flüchtling ohne negatives Attribut scheint es nicht mehr zu geben und der Einwanderer existiert sprachlich fast nur noch als ‚illegaler‘. Wo die Ansprüche delegitimiert sind, können die Betroffenen einfacher zu Objekten polizeilicher Maßnahmen werden. Die ‚Wirtschaftsflüchtlinge‘ werden in den normalen polizeilichen Sprachgebrauch überführt: sie werden zu ‚Aufgegriffenen‘ und schließlich ‚Schülblingen‘“ (Busch 1995, 352). Mit der Machtausweitung der Exekutive, insbesondere ihrer Gewalt ausführenden Organe (der Polizei, den ‚Grenzschützern‘), im Bereich der Flüchtlings- und Einwanderungspolitik ist also eine allgemeine Schwächung individueller Menschenrechte und Rechtsansprüche, sowie die Entwertung demokratischer Institutionen und rechtsstaatlicher Verfahrensweisen verbunden.

Die Juden in Europa mussten erleben und erleiden, dass Bestandteile der Nazi-Propaganda sich durch die nationalsozialistische Ausweisungspraxis tatsächlich verwirklichten, dass nämlich „[...] solche Dinge wie unveräußerliche Menschenrechte bloßes Geschwätz und dass die Proteste der Demokratien nur Heuchelei seien“ (Arendt 1951, 426). „Wen immer die Verfolger als Auswurf der Menschheit aus dem Land jagten – Juden, Trotzkiten und so weiter –, wurde überall auch als Auswurf der Menschheit empfangen, und wen sie für unerwünscht und lästig erklärt hatten, wurde zum lästigen Ausländer, wo immer er hinkam“ (ebd., 425).

Es war eine Lehrerin aus Bosnien, in Deutschland im Jahre 1997 als Flüchtling von Abschiebung bedroht, die mir das Buch *Liebe deinen Nächsten* zur Lektüre empfahl. Sie sah in Remarques Erzählungen eine präzise Beschreibung ihrer eigenen Situation und einen Spiegel ihrer Gefühle und Erlebnisse:

„Es erinnert mich einfach alles an heute. Alles, was Remarque geschrieben hat – ob es um positive oder negative Menschen oder Erfahrungen geht – erinnert mich so sehr an meine Erfahrungen: Dass er auf den Grund dessen gegangen ist, wie sinnlos der Krieg ist und wie sich ein Flüchtling in so einer Situation fühlt. Wenn dieser Roman ein bisschen verändert würde – eine andere Zeit, andere Namen, andere Umstände vielleicht – das wäre die gleiche Geschichte: Keiner nimmt sie gerne, die Flüchtlinge. Der Krieg kann alles vernichten, aber das Menschliche kann er niemals vernichten. [...] Es sind Geschichten, die, wenn man sie erlebt, grausam sind, aber wenn man sie nach einer gewissen Zeit erzählt, sind sie komisch. Wer hätte gedacht, dass meine Tochter mit 10 Jahren kriminell werden würde? So viele Grenzen hat sie schwarz überquert!“

Die ‚Welt der Papiere‘ heute

Viele bosnische Flüchtlinge klagen die so genannte ‚internationale Weltgemeinschaft‘ an, die einen brutalen Krieg mitten in Europa nicht verhinderte und die gewaltsame Teilung ihres Landes zuließ und die die Opfer des Krieges (statt die Verantwortlichen des Mordens) bestrafte, indem diese durch Abschiebungen zum zweiten Mal gewaltsam vertrieben wurden.

Es ist eine bedrückende Parallele zum strengen Grenzregime Europas ‚im Schatten des Hakenkreuzes‘, wenn auch heute noch Schutz Suchende in erster Linie zu Objekten der nationalen Polizeien und einer unnachgiebigen Ausländerbürokratie herabgewürdigt werden. Die aktuellen Verleumdungen von Flüchtlingen als ‚Illegale‘, ihre Darstellung als ‚Bedrohung der Inneren Sicherheit‘ und als reine ‚Kostenfaktoren‘ finden eine historische Entsprechung im abwehrenden Umgang mit jüdischen Flüchtlingen.

Ellie Wiesel schrieb (zit. nach: Lohrbäcker 1998, 16):

„Ich war selbst ein Fremder, zu lange, in zu vielen Ländern, um nicht zu wissen, wie ein Fremder empfindet. Lange Jahre war ich staatenlos. Ich besaß nie einen Paß, bevor ich amerikanischer Staatsbürger wurde. Überall, wo ich hinkam, fühlte ich mich unwillkommen. Wer mag schon staatenlose Leute? Alle haben Angst, dass ich, der Staatenlose in mir, der Flüchtling, jemandem seine Arbeit wegnehme. Und immer, wenn ich eine Grenze überschritt, haben die Polizeibeamten, die Zöllner, mich als verdächtig betrachtet. Deshalb fühle ich großes Mitleid mit Fremden, wo immer sie hingehen und wo immer sie herkommen. Ich weiß, es bereitet ökonomische Probleme, aber die menschlichen Probleme sollten den Vorrang haben. Noch einmal: Weisen Sie Fremde nicht ab. Geben Sie denen nicht nach, die behaupten, Deutschland müsse nur deutsch sein, oder Frankreich müsse nur französisch sein. Das ist dumm.“

Gérard Noiriel stellte in seinem Buch fest, dass „alle Schutztechniken, die seit dem 19. Jahrhundert erfunden worden waren, [...] in den entwickelten Ländern seit einigen Jahren fröhliche Urständ‘ [feiern]“ (Noiriel 1994, 223). Er betont den administrativen Charakter dieser Abschottungstechniken (Visumszwang, Ausweispflicht, Beförderungssanktionen usw.), die er als „sanfte Gewalt“ bezeichnet (ebd., 301), da sie wesentlich durch die Verwaltung von Papieren (Visumserteilung bzw. -versagung usw.) und „identifikatorische Kontrolltechniken“ (Datenerfassung, Fingerabdruck-Vergleichssysteme usw.) ausgeübt werden kann. Diese Form der Abschottung ist im Übrigen weitaus effektiver als eine Politik der offenen Gewaltausübung (man denke an Selbstschussanlagen, Mauern usw.), und sie basiert auf einer „Arbeitsteilung zwischen Politikern, die auf Reden von überschäumender Großzügigkeit spezialisiert sind, und Beamten andererseits, die ungesehen Barrieren errichten“ (ebd., 231). Auf dieses sich ergänzende Wechselspiel von Politik (humanitäre Rhetorik) und Bürokratie (praktische Abweisung) werde auch ich noch genauer eingehen.

Eine andere im historischen Überblick erkennbare Konstante im Aufnahmeverhalten der Nationalstaaten bezieht sich auf die diesbezüglich dominierenden *wirtschaftlichen* Faktoren der jeweiligen Aufnahmeländer und entsprechende Bedürfnisse der einheimischen Wirtschaft. In Zeiten, in denen ausländische Arbeitskräfte benötigt werden, sind auch Flüchtlinge im Regelfall stets willkommen (in Deutschland etwa in der Periode von den 50ern bis Mitte der 70er Jahre, in der die Asylanerkenntnisquote bei bis zu 50% lag und auch bei Ablehnungen zumeist ein humanitäres Bleiberecht gewährt wurde). In konjunkturschwachen Zeiten hingegen werden

durch restriktive Maßnahmen der Flüchtlingspolitik öffentlichkeitswirksam Handlungs- und Steuerungsmöglichkeiten der Politik demonstriert, indem der Eindruck erweckt wird, durch die Abschottung nach außen ließen sich die Arbeitsmarktchancen der inländischen Bevölkerung verbessern (und gleichzeitig die Kriminalitätsentwicklung positiv beeinflussen). Dass eine solche populistische Feindbild-Strategie die jeweiligen ‚Fremden‘ gänzlich unabhängig von ihren jeweiligen Gründen zur Flucht trifft, zeigt die historische Langsicht.

In der historischen Perspektive sticht auch hervor, wie wenig ‚die Menschheit‘ selbst angesichts monströser Menschheitsverbrechen ‚zivilisatorisch‘ zu lernen gewillt zu sein scheint, und wie sehr demgegenüber die Kontinuität und das Übergewicht ‚nationaler Interessen‘ die Fähigkeit zu praktizierter Humanität (sich zu schämen) im Bereich der Flüchtlingspolitik zu ersticken scheint.

Günter Grass hat in einer Aufsehen erregenden Rede am 19.10.1997 diesen Zusammenhang in Hinblick auf die deutsche Abschiebungspolitik wie folgt umschrieben:

„Es ist wohl so, dass wir alle untätige Zeugen einer abermaligen, diesmal demokratisch abgesicherten Barbarei sind.“
(FR vom 20.10.1997)

Die Reaktionen auf diese Worte zeigten, wie wenig Bereitschaft zu ‚Scham‘, geschweige denn zu wirksamen Taten, im zum „Wirtschaftsstandort verkommenen Lande“ (Grass, ebd.) vorhanden ist: Der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesinnenministerium, Eduard Linter (CSU), entgegnete dem Literatur-Nobelpreisträger, dass man die Deutschen „nicht überfordern“ solle: „Da werden wir erstickt vor lauter Flüchtlingen und Asylbewerbern, und das kann man wiederum der deutschen Bevölkerung nicht zumuten“. Grass habe mit seinen Worten die deutsche Bevölkerung insgesamt beleidigt (vgl. FR, 21.10.1997).

Zum Anliegen und Aufbau dieser Dissertation

Durch die einleitenden literarisch-historischen Anmerkungen und die Offenlegung diverser Parallelen zum aktuellen Geschehen will ich vor allem zwei Hauptanliegen meiner Arbeit verdeutlichen:

1) Entgegen der Tendenz der offiziellen Flüchtlings(abwehr)politik, Zuflucht Suchende in erster Linie als eine anonyme Masse zu betrachten, die die Bundesrepublik existenziell bedroht und die des Missbrauchs und illegaler Verhaltensweisen verdächtigt wird, möchte ich mich dem Prozess von Flucht, Aufnahme und Aussonderung in einer Perspektive nähern, die das jeweilige Einzelschicksal wieder sichtbar macht. Die allgegenwärtige entpersonalisierende Demagogie gegenüber Flüchtlingen ist, dies wollte ich zeigen, mehr eine Folge engstirniger nationalstaatlicher bzw. ideologischer Interessen als dass sie irgend etwas mit den konkret um Schutz nachsuchenden Menschen oder ihren Fluchtmotiven zu tun hätte.

2) Um die Praxis der Schutzgewährung (bzw. –verwehru)ng), ihre eigentümlichen Probleme und Funktionsweisen, Verantwortlichkeiten und auch Leidensquellen erfassen zu können, bedarf es einer genauen Beschreibung einer durch und durch bürokratisch geprägten Welt: einer ‚Welt der Papiere‘. Gérard Noiriel hat am Beispiel Frankreichs und im historischen Exkurs den Versuch unternommen, die Merkwürdigkeiten, Zwänge und Schizophrenien der ‚papiernen Existenzweise‘ von Flüchtlingen im Zeitalter des modernen Nationalstaats zu beschreiben; Remarque schilderte die Innenansicht dieser Prozesse auf seine Weise. Ich will am konkreten Beispiel der Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien in Berlin versuchen, einen solchen subjektorientierten Ansatz und eine Archäologie der Bürokratie weiterzuführen.

Durch zahlreiche Gespräche mit Flüchtlingen, RichterInnen, PolitikerInnen und BeamtInnen, vor allem aber durch eine tiefe ‚Wühlarbeit‘ im ‚Papierdickicht‘ der Sozial- und Ausländerbehörden sowie der Verwaltungsgerichte habe ich mich diesem für die Menschen sehr bedeutenden, von der Forschung bislang jedoch nur wenig beachteten Aspekt der grundlegend bürokratisch geprägten Verfahrensabläufe und ihre Auswirkungen auf das Leben der Menschen angenähert. Der treffende Begriff einer ‚papiernen Existenzweise‘ von Flüchtlingen umfasst nicht nur die enorme Bedeutung, die Papiere (Bescheinigungen, Ausweise, Pässe, Visa, Bescheide, Urkunden, Atteste usw.) für die Möglichkeit der Flucht und Einreise sowie für die Absicherung des Aufenthaltsstatus und den Zugang zu Leistungsrechten (Unterkunft, Versorgung usw.) angenommen haben, sondern darüber hinaus die insgesamt stark bürokratisch ausgeprägte Verwaltung des Prozesses der Aufnahme und Abschiebung. Da das ‚Existenzrecht‘ von Flüchtlingen im Exil ganz von den Entscheidungen der ‚Asylbürokratie‘ abhängt, besitzt der Kontakt zu den Behörden für diese Menschen eine für InländerInnen kaum nachvollziehbare ‚Bedeutungsschwere‘. Ist das allgemeine Verhältnis zwischen Behörden und ihrem ‚Publikum‘ ohnehin schon problematisch genug, so ist es im Falle der Ausländer- und Asylbürokratie noch überlagert von dem alles entscheidenden Gegensatz des Ein- bzw. Ausschlusses, vermittelt über die Staatszugehörigkeit (vgl. Hoffmann 1982, 15).

Wie sehr die moderne Lebensweise generell bürokratisch geprägt ist und von der Tätigkeit staatlicher (aber auch nicht-staatlicher) Behörden abhängt, zeigt sich für uns alle z.B. bei den Folgen des Verlusts einer mit allerlei Karten, Papieren und Ausweisen gefüllten Brieftasche. Von ganz anderer Qualität ist es jedoch, wenn das individuelle Überleben im modernen Nationalstaat *jenseits* staatlicher Bürokratien gesichert werden muss, was etwa Menschen ohne Papiere (‚sans papiers‘) in Europa erleben müssen. Ein Leben ohne Ausweis, ohne Anmeldung, ohne Krankenversicherung, ohne Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis, in ständiger Angst vor dem Aufgegriffen- und Abgeschoben-Werden, erlaubt weder den Gang zu Sozialbehörden noch zu Ärzten/innen noch zu Gerichten, geschweige denn zu einer Wahlurne. Männer und Frauen sind deshalb immer öfter gezwungen, in mitunter sklavischer zu nennender Abhängigkeit von illegalen Wohn- und Arbeitsverhältnissen zu leben. Diese Menschen sind jeglicher Menschenrechte

entkleidet: Findelkinder ohne Pass in der Wiege der Neuzeit, moderne Parias einer sich vor dem Elend abschottenden Welt der Nationalstaaten.

Ein solches Leben in der ‚Illegalität‘ ist vielen Flüchtlingen allerdings unmöglich, weil es sich bei den meisten Flüchtlingen dieser Welt um Familien bzw. Frauen mit Kindern handelt, die besondere Ruhe- und Schutzräume benötigen und die sich deshalb nicht unter völlig rechtlosen Bedingungen ohne jede staatliche Hilfen ‚irgendwie durchs Leben schlagen‘ können. In Berlin sorgten zahlreiche Sozialämter ab 1998 jedoch dafür, dass unzählige eindeutig schutzbedürftige Flüchtlingsfamilien, vor allem aus dem Kosovo, die unmittelbar existenzbedrohende Erfahrung von ‚Illegalisierten‘ machen mussten: Ohne jeden Anspruch auf soziale oder medizinische Versorgung wurden Familien mit Kindern (auch im Winter) in einem rechtsstaatswidrigen Verfahren (aber mit richterlicher Zustimmung) buchstäblich auf die Straße gesetzt.

Der bürokratische Kordon

Die Beschreibung des ‚bürokratischen Kordons‘ der Lebensbedingungen der Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien in Berlin ist also ein Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit, und ich werde bürokratische Umgangsformen und Mechanismen in nahezu allen Teilaspekten des Themas aufspüren und darlegen.

Obwohl mit der *Ausländerbehörde* eine bürokratische Institution in geradezu ‚idealtypischer Reinform‘ vorliegt – idealtypisch hinsichtlich des hierarchischen Aufbaus und der internen Funktionsweisen, aber auch hinsichtlich der entfremdungs- und demokratietheoretischen Kritik an sich verselbständigenden bürokratischen Apparaten –, gibt es kaum wissenschaftliche Untersuchungen zu dieser Behörde. Auch die Implementationsforschung, die die praktische Umsetzung gesetzgeberischer Normvorgaben in verwaltungsgeformte Wirklichkeit zum Gegenstand hat, kann trotz unzähliger Einzelfallstudien meiner Sichtung nach keine einzige zur Arbeit von Ausländerbehörden anbieten. Dabei entspräche eine genauere Analyse dieser Verwaltungstätigkeit der vor allem in den 90er Jahren gestiegenen Bedeutung von Ausländerbehörden im Bereich der Flüchtlingspolitik (infolge der Entwertung des Grundrechts auf Asyl bzw. infolge des Verzichts auf Asylanträge, die aufgrund der restriktiven Rechtsprechung aussichtslos wurden). Da die menschenrechtliche *politische Rhetorik* der Schutzgewährung nach wie vor geübt wird – exemplarisch steht hierfür die Beibehaltung des Wortlautes in Art. 16 GG „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ bei gleichzeitiger systematischer Einschränkung dieses Versprechens in den folgenden Absätzen –, ist es erforderlich, die *Praxis* des Umgangs mit Schutz Suchenden genau zu untersuchen, um alltäglich stattfindende Menschenrechtsverletzungen im rechtsstaatlichen Gewand nachweisen zu können. Dass von einem *würdigen* Umgang mit Schutz Suchenden – selbst gegenüber denjenigen, die offiziell als ‚echte‘ Flüchtlinge anerkannt werden – generell nicht gesprochen werden kann, wird der genaue Blick auf die Verwaltungspraxis zeigen.

Die Aufgabe und Arbeitsweise der *Verwaltungsgerichte* ist dabei ein besonders wichtiger Teilkomplex. Trotz der formalen Unabhängigkeit der Judikative gilt es herauszuarbeiten, welche *politische* Funktion die Verwaltungsjustiz bei der Praxis der Schutzgewährung bzw. -verweigerung übernimmt. Zum einen macht die Justiz unbestimmte Gesetzesbegriffe verwaltungspraktikabel und wendet sie auf alltägliche Konfliktsituationen an; politische und individuelle Voreinstellungen der RichterInnen fließen auf diese Weise in die nur scheinbar ‚objektive‘ Rechtsprechung mit ein. Zum anderen haben Verwaltungsgerichte eine Kontrollfunktion gegenüber den ausführenden Behörden. Anhand ihrer Entscheidungen ist zu überprüfen, ob sie dieser genuin rechtsstaatlichen Aufgabe in der Praxis gerecht werden.

Ein weiterer Schwerpunkt meiner Detailstudie war ursprünglich die alltägliche Arbeit der *Sozialverwaltung*, deren Entscheidungen und Tätigkeit zunehmend aufenthaltsrechtliche Bedeutung erlangte. Aus Gründen des quantitativ begrenzten Umfangs der Darstellung muss ich es diesbezüglich jedoch bei wenigen Andeutungen belassen.

Die Sozialämter fungierten in Berlin zunehmend als ‚Ersatz-Ausländerbehörden‘, indem sie sich (teils rechtswidrig, teils im Auftrag des Gesetzes) ausländerrechtlicher Statusfragen und Bewertungen annahmen und dabei versuchten, mit sozialrechtlichen Mitteln (des Leistungsentzugs, der Mittelkürzung, der Schikane, der Verschlechterung der sozialen Lebensbedingungen usw.) eine ‚freiwillige‘ Ausreise der Betroffenen herbeizuführen (‚kalte Abschiebung‘). Ob hierbei das pekuniäre Ziel, Ausgaben zu kürzen, die Abwehrhaltung vieler Sozialämter nach sich zieht oder ob sich die allgemeingesellschaftliche Abschreckungs- und Abschottungsideologie auch bei der (Nicht-) Gewährung von Unterkunft und Sozialleistungen niederschlägt, ist nur schwer zu beantworten, da beide Phänomene in der Praxis ineinanderfließen. Angesichts zunehmender Schwierigkeiten der Ausländerbehörden, die ‚ungebetenen Gäste‘ trotz ‚vollziehbarer Ausreisepflicht‘ auch tatsächlich wieder außer Landes zu bringen (etwa, weil Herkunftsstaaten die Aufnahme verweigern), gewinnt die Strategie des ‚Aushungerns‘ in der Flüchtlingspolitik europaweit zunehmend an Bedeutung. Die gesetzlich legitimierte Abschreckungsmaxime, wonach die Lebensbedingungen von Flüchtlingen hierzulande so schlecht wie nur irgend möglich auszugestalten seien, um andere Flüchtlinge vom Kommen abzuhalten, macht nicht einmal an eindeutigen verfassungsrechtlichen Grenzen halt (die Würde des Menschen, das Recht auf eine freie Entfaltung der Persönlichkeit, die Pflicht der Verhältnismäßigkeit staatlicher Maßnahmen usw.). Im Bereich der sozialen Abschreckungspolitik agieren deutsche PolitikerInnen zunehmend vergangenheitsvergessen, wie nicht zuletzt die gesetzliche Legitimierung von Ausreiselagern („Ausreiseeinrichtungen“) im neuen Aufenthaltsgesetz zeigt.

Entwicklungen im Asylrecht

Die ‚Würde der Asylgewährung‘, wie sie im Grundgesetz ursprünglich angelegt war, ist in der Bundesrepublik Deutschland vor allem ab den 70er Jahren – mit dem Zeitpunkt, als vermehrt Menschen, die nicht dem erwünschten Idealbild verfolgter Dissidenten des Kommunismus entsprachen, um Asyl nachsuchten und diese zugleich auch nicht mehr als Arbeitskräfte benötigt wurden – durch eine immer restriktivere Ausdeutung des Verfolgungsbegriffs in der Rechtsprechung buchstäblich in die ‚Mühlen der Justiz‘ geraten. Zahlreiche, zumeist hektische und populistisch motivierte Einschnitte in das Asylverfahrensgesetz machten der ‚Würde der Asylgewährung‘ lange vor der Grundgesetzänderung im Jahre 1993 den Garaus. Kurze Fristen, die Kleinlichkeit bürokratischer Verfahrensvorschriften sowie voreingenommene Bundesamts-EntscheiderInnen und VerwaltungsrichterInnen hatten die Verweigerung des Schutzes in unzähligen Fällen zur Folge, ohne dass das jeweilige Einzelschicksal der konkret Betroffenen im Verlaufe des Verfahrens auch nur eines ernsthaften Blickes gewürdigt worden wäre.

Die vorliegende Arbeit handelt allerdings nur am Rande von der Schutzgewährung nach Art. 16 GG, d.h. vom *Asylrecht*, das die politische und auch wissenschaftliche Debatte zumeist dominiert. Nachdem sich die ‚Rauchschwaden‘ des Streits um das Asylrecht in Deutschland längst verzogen haben, will ich die Aufmerksamkeit auf einen anderen Bereich lenken: die Arbeit der Ausländerbehörden und ausländerrechtliche Schutzbestimmungen. Diese Aufenthaltsformen (Aufenthaltsbefugnis, Duldung usw.) haben nicht nur infolge des Krieges im ehemaligen Jugoslawien massiv an Bedeutung gewonnen sondern auch, weil durch die ‚Verstümmelung‘ des Asylrechts und aufgrund abschreckender Bedingungen und Restriktionen im Asylverfahren Flüchtlinge immer häufiger auf einen Asylantrag verzichten und entsprechend auf Bestimmungen des Ausländerrechts verwiesen werden. Vielen Schutzbedürftigen bleibt mithin nur noch der unmittelbare Rekurs auf internationale Schutzkonventionen (die UN-Anti-Folter-Konvention, die Ächtung der Todesstrafe, die Europäische Menschenrechtskonvention usw.), die in § 53 des Ausländergesetzes bzw. § 60 des Aufenthaltsgesetzes¹⁶ aufgehoben sind.

¹⁶ Die Dissertation entstand in Auseinandersetzung mit den Bestimmungen des alten Ausländergesetzes und der Rechtsprechung hierzu. Entgegen einer verbreiteten Annahme entspricht das neue Aufenthaltsgesetz dem jedoch weitgehend. Die wenigen substantiellen Änderungen der Rechtslage habe ich im Text oder in Anmerkungen zumeist

Immer häufiger kommt es vor, dass Menschen nur deswegen ein vorläufiges ‚Bleiberecht‘ eingeräumt wird, weil ihre Abschiebung sich ohnehin nicht durchsetzen lässt – aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen. Fehlende Flugverbindungen, ungültige Pässe und die mangelnde Rücknahmebereitschaft von Herkunftsstaaten haben sich für viele der zunehmend auf Ablehnung stoßenden Flüchtlinge zu den letzten begründeten Hoffnungsmomenten entwickelt. Dass sich Schutz Suchende dabei immer weniger auf kodifizierte Rechtsansprüche berufen (können) und vielmehr auf das Fehlen von schriftlichen Nachweisen, die für eine Abschiebung benötigt werden, und bürokratische Klauseln in Rücknahmeverfahren ‚vertrauen‘ (müssen), illustriert sehr deutlich die auch vom Hohen Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) eindringlich beklagte gravierende „Schutzlücke“ für Flüchtlinge in Deutschland (vgl. FR vom 31.7.1997).

Die langjährige Vertreterin des UNHCR in Bonn, Judith Kumin, befand: „Der Kreis der in Westeuropa zufluchtsuchenden Schutzbedürftigen und jener der Schutzberechtigten ist längst nicht mehr deckungsgleich. [...] Ganze Flüchtlingsgruppen werden juristisch wegdefiniert. [...] Diese Praxis widerspricht nach Auffassung des [UNHCR] dem Text und dem Geist der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951“ (in: Pro Asyl 1997, 7 f).

Der Verzicht auf die Stellung eines (möglicherweise sogar aussichtsreichen) Asylantrages hat verschiedene Gründe: zunächst die Drittstaatenregelung, also die Angst vor einer unmittelbaren Zurückweisung, und die Erkenntnis, dass die eigenen Fluchtgründe keine Asylgründe im Sinne der deutschen Rechtsprechung darstellen (z.B. die Flucht vor Krieg). Aber auch die rigide Verteilungspraxis innerhalb Deutschlands, ohne Rücksicht auf familiäre oder freundschaftliche Bindungen und individuelle Wünsche, und die demütigenden Bedingungen einer (zunächst obligatorischen) Lagerunterbringung im Asylverfahren lassen viele Flüchtlinge von einer Asylantragstellung absehen. In diesen Fällen wird dann die Ausländerbehörde für die Prüfung von Abschiebungshindernissen zuständig – sie ist dies (teilweise) auch, wenn nach einem negativen Asylverfahren die Betroffenen nicht abgeschoben werden konnten oder sollten und weiterhin geduldet wurden.

Die Prüfung von Abschiebehindernissen durch die *Ausländerbehörde* (entsprechend des Ausländergesetzes) – im Gegensatz zum Asylverfahren des *Asyl-Bundesamtes*¹⁷ (entsprechend des Asylverfahrensgesetzes) – hat für die Betroffenen Vor- und Nachteile.

Mangels eines eigenen Verfahrensgesetzes gelten im ausländerrechtlichen Verfahren (zumindest eingeschränkt) die allgemeinen Verwaltungsrechte entsprechend des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) sowie die Rechte im Verwaltungsgerichtsverfahren entsprechend der allgemeinen Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), die nicht von den erheblichen Einschnitten des Asylverfahrensgesetzes betroffen sind.

Ein Prüfungsverfahren durch die Ausländerbehörde hat allerdings den erheblichen Nachteil, dass hier – im Gegensatz zum Asylverfahren – regelmäßig nicht einmal DolmetscherInnen zur Verfügung stehen („Die Amtssprache ist deutsch“, § 23 VwVfG), dass keine persönliche Anhörung der Betroffenen erfolgt und dass insgesamt auch kaum speziellere Länderkenntnisse seitens der Ausländerbehörde vorliegen. Eine verständige Würdigung des individuellen Vorbringens erfolgt deshalb – wenn überhaupt – häufig erst im Anschluss an eine behördliche Ablehnung im Verwaltungsgerichtsverfahren. Eine solche gerichtliche Überprüfung ist jedoch nur dann möglich, wenn den Betroffenen genügend Zeit zur Anrufung der Gerichte bleibt, denn das Damoklesschwert der Abschiebung schwebt über ihnen.

kenntlich gemacht; im Regelfall kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die Rechtsgrundlagen unter anderer Paragraphen-Bezeichnung nach wie vor gültig sind und die zitierte Rechtsprechung unverändert Bestand hat.

¹⁷ Ich benutze zumeist den ungewöhnlichen, aus meiner Sicht jedoch *eindeutigen* Begriff des Asyl-Bundesamtes. Amtlich hieß dieses Asyl-Bundesamt bis zu seiner Umbenennung infolge des Zuwanderungsgesetzes in Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Bundesamt für die *Anerkennung* ausländischer Flüchtlinge (BAFl) – was angesichts seiner *Ablehnungspraxis* einem sprachlichen Euphemismus gleichkam.

Illegalisierung

Die Entwicklung nach 1993 bestätigte, was KritikerInnen der Asylrechtsänderung prognostiziert hatten: Durch die faktische Abschaffung des subjektiven Asylrechts änderte sich an den Gründen zur Flucht nichts. Menschen, die sich gezwungen sehen, ihr Land zu verlassen, finden nach wie vor ihren Weg in die BRD – wenn auch in geringerer Zahl, weil es für sie umständlicher, teurer und vor allem gefährlicher geworden ist, die deutschen Landesgrenzen zu überwinden (die ‚Probleme‘ wurden also lediglich verschoben und anderen Ländern aufgebürdet). Nach der Grundgesetzänderung haftet an den Asyl Suchenden allerdings der Makel der ‚Illegitimität‘, denn von Verfassungs wegen (Drittstaatenregelung) gelten sie als nicht politisch verfolgt, wenn sie auf dem Landwege eingereist sind¹⁸. Ein Aufenthalt in Deutschland ist zudem häufig nur noch um den Preis der ‚Illegalität‘ zu erlangen.

Die Abwehr und der Ausschluss von Flüchtlingen findet auch im politischen und technokratischen Diskurs statt: In der Verwaltungssprache etabliert sich etwa die Redeweise von „illegal aufhältigen, ausreisepflichtigen Personen“ statt von Flüchtlingen, „denn ‚Flüchtlinge‘ im Rechtssinne sind nur Personen, die die Voraussetzungen der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllen“ (vgl. Antwort des Bundesministeriums für Inneres auf eine kleine Anfrage; BT-Drucksache 13/8331, S. 2). In dieser ‚Neu-Sprech‘-Redeweise wird das Fluchtschicksal der Einzelnen sogar noch aus ihrem Namen (‚Flüchtlinge‘) getilgt: Nicht, wer aus seinem Land fliehen musste, sondern nur, wer auch alle Kriterien der (restriktiven) Rechtsprechung erfüllt, soll sich ‚Flüchtling‘ nennen dürfen. Die Ahnung, dass auch formaljuristisch abgelehnte Flüchtlinge eine Berechtigung zur Flucht und zum Bleiben haben könnten, soll hierdurch in der Sprache und im Bewusstsein zum Verschwinden gebracht werden. Nach der Etablierung des Begriffs der ‚Asylanten‘ ist dies vielleicht die bedeutendste Entwicklung auf dem semantischen Felde der Flüchtlingsabwehr.¹⁹

Um es noch einmal zu verdeutlichen: Auch die Frauen und Männer, die im bosnischen Krieg gewaltsam vertrieben und Opfer schwerster Menschenrechtsverletzungen wurden und die ihr Land verlassen mussten, um ihr Leben zu retten, – überhaupt: *alle* Opfer aller Kriege in der Welt sind nach dieser Logik und Sprechweise *keine Flüchtlinge*, sondern ‚illegal aufhältige, ausreisepflichtige Personen‘, denn sie allesamt erfüllen die Voraussetzungen der Genfer Flüchtlingskonvention – zumindest der deutschen Rechtsprechung zufolge – *nicht!*

Viele der beschriebenen Entwicklungen in der Flüchtlingspolitik haben europäischen bzw. globalen Charakter. Ich will sie jedoch am lokalen und konkreten Beispiel des behördlichen Umgangs mit Kriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien in Berlin darstellen, um die ansonsten abstrakt bleibenden Vorgänge ‚begreifbar‘ werden zu lassen. Die Aufnahme der

¹⁸ Erst das Aufenthaltsgesetz von 2005 machte mit der unsinnigen Ungleichbehandlung von Flüchtlingen nach Art. 16 a GG bzw. nach der GFK Schluss.

¹⁹ In einem Bericht des Bundesinnenministeriums an den Innenausschuss des Deutschen Bundestages „Sicherer Drittstaat Polen“ vom 5.5.1997 (A 3 - 125 415 - 26 a/1 POL) hieß es (S. 5): „Flüchtling im rechtlichen Sinne ist nicht jeder Ausländer, der für sich das Vorliegen der Flüchtlingseigenschaft behauptet. Die Flüchtlingseigenschaft im Rechtssinne liegt nur bei den Personen vor, die die Voraussetzungen der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) erfüllen. Ob dies der Fall ist, wird zuvor erst in dem jeweiligen Zufluchtsland nach Maßgabe des dort geltenden Rechts festgestellt.“

Die Frage, wie viele Flüchtlinge von der BRD nach Polen und von dort (ohne Prüfung) in ihr Herkunftsland weitergeschoben worden seien, beantwortete das Innenministerium wie folgt: „Bisher ist kein Flüchtling im Rechtssinne (s.o.) an der deutsch-polnischen Grenze zurückgewiesen oder zurückgeschoben worden. Insoweit ist davon auszugehen, dass auch keine dieser in der Frage angesprochenen Personen von Polen aus weitergeschoben worden sein können.“

Wie konnte das Innenministerium eine solche Feststellung überhaupt treffen, da entsprechend der Drittstaatenregelung bei Menschen, die an der deutsch-polnischen Grenze aufgegriffen werden, keine Prüfung, ob eine Flüchtlingseigenschaft im Sinne der GFK vorliegt, vorgenommen wird!? Die Logik war letztlich: Solange wir einem Schutz Suchenden ein formelles Prüfungsverfahren verweigern, *kann* es sich gar nicht um einen Flüchtling handeln. Der Gedanke des Flüchtlingsschutzes lässt sich auf diese Weise semantisch ohne Probleme in Luft auflösen; nur die zum Begriff dazugehörigen Individuen sind nicht so einfach zu entfernen.

Balkanflüchtlinge in Deutschland wurde offiziell als ‚Erfolgsstory‘ verkauft, Deutschland habe großzügig Schutz gewährt und die meisten Flüchtlinge in Europa aufgenommen. Bei einer genaueren Betrachtung ergibt sich jedoch, dass auch diese vermeintlich ‚privilegierte‘ Flüchtlingsgruppe den Strategien der bürokratischen Entrechtung, der sozialen Erniedrigung, der systematischen Verängstigung und aufenthaltsrechtlichen Illegalisierung unterworfen wurde. Direkt nach dem formalen Friedensschluss von Dayton wurde den geschundenen Opfern des Krieges vorgehalten, dass sie die ‚deutsche Gastfreundschaft missbrauchten‘, und mit diesem Moment wurden auch Kriegstraumatisierte, Kranke, Alte, ‚gemischt-nationale‘ Familien und Vertriebene ohne jede Rückkehrmöglichkeit in die Abwehr- und Ausschaffungspolitik mit einbezogen.

Das Beispiel der Jugoslawienflüchtlinge zeigt somit auch, dass *alle* Schutz Suchenden, und zwar *unabhängig von ihren konkreten Fluchtmotiven*, von den Restriktionen der Flüchtlingspolitik betroffen sind. Eine rationale und an den Menschenrechten orientierte Immigrations- und Flüchtlingspolitik muss sich meines Erachtens der Erkenntnis stellen, dass sich eine bewertende und selektierende Kategorisierung von Fluchtmotiven, wie sie im modernen, bürokratisch-rechtlich-institutionalisierten Flüchtlingsregime angestrebt und produziert wird, letztlich nur künstlich (und das heißt auch: willkürlich) vornehmen lässt, denn die subjektive Entscheidung zur Flucht fällt zumeist in einem sehr komplexen und letztlich unauflösbaren Ursachengeflecht und entzieht sich weitgehend einer eindeutigen Klassifizierung – auch wenn es einzelne entscheidende fluchtauslösende Ereignisse geben mag (gewaltsam, von außen, oder als innerer Entscheidungsprozess; vgl.: Feldhoff 1991, 10 ff). Die akkurate Trennung von *ökonomischen* und *politischen* Fluchtgründen, die die bürokratischen Asylinstanzen vorzunehmen versuchen (mit dem Ergebnis, dass 95% aller Asyl Suchenden ‚Wirtschaftsflüchtlinge‘, ‚Asylrechtsmissbraucher‘ oder ‚illegal aufhältige Ausländer‘ ohne Schutzanspruch seien), ist angesichts der nicht-eindeutigen Realitäten und der komplexen Individuen zumeist willkürlich und täuscht eine legitime Handlungs- und Entscheidungsmacht der Zufluchtsländer nur vor. Der Versuch einer ‚objektiven‘ Analyse und klaren Bewertung von Fluchtgründen entspricht jedoch sowohl dem Bedürfnis moderner Bürokratien (der Verwaltung, der Jurisprudenz usw.) nach Eindeutigkeit als auch dem Bedürfnis der Gesellschaft, die (schein-) rationale Begründungen für die Abweisung und Abschiebung von Menschen in Not zur Beruhigung des eigenen Gewissens benötigt.

Um humane Wege des Umgangs mit Flüchtlingen finden zu können, muss meines Erachtens zunächst vorbehaltlos von dem Faktum der subjektiv ergriffenen Flucht ausgegangen werden, zumal aller Erfahrung nach die Entscheidung zur Flucht keine ist, die allzu leicht getroffen würde oder nur aus reiner ‚Abenteuerlust‘ heraus geschähe. Ökonomische Not und Armut sind oft Folge gesellschaftlicher oder politischer Diskriminierungen, umgekehrt können wirtschaftliche Notlagen Anlass für politische Verfolgung sein (das ‚Sündenbockprinzip‘). Die allseits propagierte ‚Bekämpfung der Fluchtursachen‘ darf keine Phrase bleiben und zur Rechtfertigung einer restriktiven Aufnahmepolitik verkommen. In einer gerechten und integrierten globalen Wirtschafts-, Außen-, Entwicklungs- und Friedenspolitik liegt die Alternative zur derzeit praktizierten Inhumanität im Umgang mit Schutz Suchenden.

Es sollte uns bewusst sein, dass es eine geradezu unheimliche historische Kontinuität der Abwehr gegenüber Fremden und Flüchtlingen gibt. In der arbeitsteiligen Moderne haben bürokratische Apparate die unangenehme Aufgabe der Abwehr, Selektion und Ausschaffung dieser Menschen übernommen, und sie erfüllen ihre Aufgabe überwiegend mit bürokratischen Mitteln, d.h. lautlos, effektiv und professionell. Dass von Politik, Verwaltung und Justiz dabei der Eindruck erweckt wird, dies alles sei legitim und habe seine rechtsstaatliche Ordnung, sollte uns nicht davon abhalten, genauer hinzuschauen und uns der alltäglichen Gewalt in unser aller Namen zu vergegenwärtigen.

Zum Aufbau der Dissertation

Ich werde in den nachfolgenden Kapiteln die in dieser Einleitung nur angedeuteten Aspekte systematisch vertiefen und ausführen.

Mein Untersuchungsthema habe ich nach *systematisch-inhaltlichen* Kriterien aufgetrennt (Funktionsweise der Ausländerbehörde, der Innenverwaltung, der Verwaltungsjustiz usw.), um die ‚inneren Logiken‘ der jeweiligen Teilbereiche besser herausarbeiten zu können. Es wäre auch eine in erster Linie chronologische ‚Erzählung‘ möglich gewesen, und an manchen Stellen der Arbeit bin ich abweichend von der grundsätzlichen ‚Ordnung‘ des Textes auch so vorgegangen, um das Ineinanderwirken der verschiedenen Bereiche und Institutionen exemplarisch besser zum Ausdruck bringen zu können.

Die thematische Auftrennung des komplexen Geschehens in verschiedene Teilbereiche und Kapitel ist demzufolge in gewisser Weise ‚künstlich‘ und ‚beliebig‘. Manche Einzelaspekte werden entsprechend an verschiedenen Stellen der Darstellung immer wieder ‚aufscheinen‘. Auch werden sich kleinere inhaltliche Wiederholungen nicht vermeiden lassen, um an Ausführungen an anderer Stelle anknüpfen zu können. Aus Gründen der systematischen Klarheit und Übersichtlichkeit habe ich dieser Aufteilung und Gliederung jedoch den Vorzug gegeben. Der im Zentrum meiner Untersuchung stehenden Verwaltungspraxis der Ausländerbehörde werde ich mich in langsamen konzentrischen Kreisbewegungen nähern, d.h. dass ich zunächst das Umfeld der Ausländerbehörde (allgemeine Entwicklung des Rechts, Vorgaben der Politik und der Innenverwaltung) beleuchten werde, bevor ich im Detail schildere, wie sich die ausführende Verwaltung in diesem Umfeld bewegt (und abschließend: wie ihre Tätigkeit von der Verwaltungsjustiz kontrolliert wird). Obwohl ich kritische Anmerkungen zu diesem Vorgehen nachvollziehen kann, halte ich diese Anordnung und Reihenfolge der Darstellung nach wie vor für sinnvoll und muss deshalb die Lesenden ein wenig um Geduld und um Verständnis dafür bitten, dass es zunächst so erscheinen mag, als ‚rührte ich ein wenig um den heißen Brei herum‘.

In allen Bereichen und Kapiteln werde ich auf eine *möglichst praxisnahe Darstellung* achten, die zum einen die Subjekte in der wissenschaftlichen Darstellung nicht zum Verschwinden bringt und die zum anderen die weitgehend durchbürokratisierte Welt des Flüchtlingsregimes wiedergibt, d.h. die alltägliche Herrschaft einer Verwaltung, die ihre Macht im Wesentlichen über die Kontrolle und Interpretation von Papieren ausübt (‚sanfte Gewalt‘). Jenseits des konkreten Themas des staatlichen Umgangs mit Flüchtlingen geht es also auch um den bürokratischen Umgang mit Menschen, d.h. um die Umwandlung von menschlichen Subjekten in Objekte der Verwaltung und darum, wie dabei die Substanz des demokratischen Rechtsstaats und der Menschenrechte verloren geht.

Zeitlich eingegrenzt wird das Untersuchungsthema durch den Beginn der Kriege und der Fluchtbewegungen Anfang der 90er Jahre einerseits, sowie durch den Beschluss der Innenministerkonferenz vom November 2000, zumindest den traumatisierten Kriegsflüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina im Grundsatz ein Bleiberecht zuzugestehen, andererseits. Da die bürokratischen Ausschaffungsbemühungen auch nach diesem Datum noch weitergingen, habe ich – wenn auch nicht mehr in aller Ausführlichkeit – einige entsprechende Anmerkungen hierzu gemacht²⁰.

²⁰ Den Schreibprozess *nicht* vereinfacht haben übrigens: Eine Währungsreform, eine Rechtschreibreform, ein Millenniumswechsel (mit entsprechenden ‚Y2K-Ängsten‘, Stichwort: PC-Abstürze), zwei Regierungswechsel und ein neues Aufenthaltsgesetz.

Die einzelnen Kapitel enthalten zu Beginn **Kapitelübersichten**, die **zugleich Zusammenfassungen** darstellen, d.h. dass sie auch *im Nachhinein* als Vergegenwärtigung der jeweiligen Argumentation, Thesen und Darstellung gelesen werden können.

Im Anschluss an dieses **KAPITEL A (EINLEITUNG)** werde ich

in **KAPITEL B (RECHT)** einen Überblick über das Völkerrecht, die allgemeinen gesetzlichen Grundlagen und die Entwicklung der höchstrichterlichen Rechtsprechung, die für ein Verständnis des Themas unabdingbar sind, geben.

In **KAPITEL C (POLITIK)** widme ich mich der Darstellung der politischen und parlamentarischen Auseinandersetzungen in Berlin zum Thema des Umgangs mit Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien.

KAPITEL D (INNENVERWALTUNG) enthält Ausführungen dazu, wie die Berliner Innenverwaltung politische Vorgaben in bürokratisch handhabbare Weisungen an die Ausländerbehörde umwandelt und welchen inhaltlichen Einfluss sie dabei nimmt.

Im zentralen **KAPITEL E (AUSLÄNDERBEHÖRDE)** geht es schließlich um die ganz alltägliche Arbeit der Berliner Ausländerbehörde und deren Eigengesetzlichkeiten.

KAPITEL F (RECHTSPRECHUNG) enthält eine Darstellung der Rechtsprechungspraxis am Berliner (Ober-) Verwaltungsgericht und Ausführungen zu nicht-juristisch begründeten Faktoren der Rechtsprechung.

In **KAPITEL G (SOZIALES)** nehme ich nur wenige veranschaulichende und grundsätzliche Bemerkung zur Arbeit der Flüchtlingsbürokratie im Bereich der sozialen Lebensbedingungen von Flüchtlingen vor.

In **KAPITEL H (SCHLUSS)** folgen abschließende Bewertungen und zusammenführende Betrachtungen.

Der **ANHANG** enthält zum einen eine **CHRONOLOGIE DER EREIGNISSE** (Daten und Fakten zum Krieg im ehemaligen Jugoslawien, zu den entsprechenden Fluchtbewegungen und zu Reaktionen der Aufnahmeländer sowie einige grundsätzliche Anmerkungen). Ich empfehle die Lektüre dieser Seiten zur Vorbereitung auf das **Kapitel C** (Politik).

Der **ANHANG** enthält zum anderen detailliertere Ausführungen zu den **ASYLRECHTSURTEILEN DES BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS** vom 14. Mai 1996, die in ihrer Ausführlichkeit den Charakter anmerkender Ausführungen in **Kapitel F** (Rechtsprechung) gesprengt hätten.

Zum Begriff der ‚Ausschaffung‘

Die noch im Detail zu schildernde Einschüchterungs-, Repressions-, Entrechtungs-, Abschreckungs- und Verdrängungsstrategie der Berliner bzw. bundesdeutschen Flüchtlingsverwaltung werde ich im Folgenden mit dem Begriff der ‚Ausschaffung‘ bezeichnen²¹. Dieses Schweizerdeutsche Wort für Abschiebung umfasst meines Erachtens im (bundes)deutschen Sinn- und Sprachzusammenhang auf eine treffliche Art und Weise die *Gesamtheit der unterschiedlichen staatlichen Maßnahmen* und das Ziel, sich der nicht (mehr) erwünschten Flüchtlinge – auf welche

²¹ Andere fanden andere Begriffe, um den spezifischen Charakter der deutschen ‚Rückkehr‘politik herauszustellen: Hans Koschnick sprach von „Mobbing“, Hildegund Niebsch, Flüchtlingsreferentin des Diakonischen Werks, verwandte den Begriff „kalte“ Abschiebungen (vgl. FR, 30.4.1997).

Weise auch immer – zu entledigen, d.h. sie *irgendwie* außer Landes (*r*)*aus-zu-schaffen*: durch Androhungen und Einschüchterungen, durch die Verweigerung von sozialen, Verfahrens- und Aufenthaltsrechten, durch massive Verschlechterungen der Lebensbedingungen und der persönlichen Verwirklichungschancen, durch verbale Diffamierungen („Missbrauchskampagnen“) und einen willkürlichen und schikanösen Behördenumgang usw. Das Mittel der Abschiebung ist dabei nur eines von vielen, und deshalb ziehe ich den zunächst ungewohnten Begriff der *Ausschaffungs*-politik dem der *Abschiebung*-politik vor, um *alle* Elemente der komplexen Wirklichkeit auch sprachlich erfassen zu können: Während etwa vergleichsweise wenige bosnische Kriegsflüchtlinge von Deutschland oder Berlin aus tatsächlich abgeschoben wurden, verließ eine Mehrheit der Flüchtlinge aufgrund des enormen politisch-sozial-behördlichen Drucks im Rahmen einer umfassenden Ausschaffungsstrategie gezwungenermaßen ‚freiwillig‘ das Land.

Die verbreitete euphemistische und unehrliche Redeweise von ‚Rückführungen‘ ist dementsgegen eindeutig abzulehnen! Soweit mir erinnerlich ist dieser Begriff im Zusammenhang mit der ‚Rückführung‘ der kroatischen (1994/95) und bosnischen Flüchtlinge (1995/96) offensiv in den öffentlichen Diskurs eingeführt worden, um den negativ besetzten Begriff der ‚Abschiebung‘ vermeiden zu können. Die Rede von ‚Rückführungen‘ gaukelt sprachlich-assoziativ eine behutsame und umsorgende staatliche ‚Begleitung‘ bis an den Ort der Herkunft der Betroffenen vor, obwohl es sich tatsächlich um eine Rückkehr unter Zwang, d.h. gegen den Willen der Betroffenen und an einen ihnen völlig fremden Ort handelt. In dem Wort ‚Abschiebung‘ ist demgegenüber – ‚ehrlicherweise‘ – zumindest begrifflich und konnotativ noch aufbewahrt, dass es sich um eine Zwangsmaßnahme handelt und dass der abschiebende Staat seine Verantwortung mit der Ab-Schiebung der Flüchtlinge in das Territorium ihres Herkunftslandes (oder eines anderen aufnahmebereiten Drittlandes) als beendet ansieht²². Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang eine unscheinbare semantische Veränderung bei der Berliner Ausländerbehörde, die seit 2005 in ihrer Bezeichnung nach außen hin nicht mehr den Begriff der Abschiebung verwendet: Gab es früher noch eine „Abteilung Abschiebung“, so heißt diese nunmehr ‚sanfter‘ „Flüchtlinge und Rückführung“, obwohl sich an der Alltagsarbeit, Mentalität und Zielsetzung dieser Abteilung nichts geändert hat.

Eine ‚Rückführung‘ im eigentlichen Wortsinn kann jedoch nur eine *tatsächlich freiwillige* Rückkehr an einen Ort eigener Wahl oder der eigenen Herkunft sein, die von staatlichen Hilfs- und Begleitmaßnahmen unterstützt wird. Die Abschiebungsplanungen und die Ausschaffungspolitik der deutschen Innenpolitik und Flüchtlingsbürokratie beinhalteten solche Momente der Unterstützung einer freiwilligen Rückkehr jedoch gerade nicht. Der Grundsatz einer „vorrangigen Freiwilligkeit der Rückkehr“ wurde und wird zwar stets verbal verkündet – die gleichzeitige Androhung von Zwangsmaßnahmen nach einer kurzen Ausreisefrist und die massive Verschlechterung der sozialen Lebensbedingungen der Betroffenen sprechen jedoch eine deutlich andere Sprache.

Erkenntnisinteresse

Es gibt meiner Kenntnis nach bislang keine verwaltungswissenschaftliche Studie, in der die Funktionsweisen und Eigentümlichkeiten der Tätigkeit der Ausländerbehörde im Besonderen bzw. der ‚*Flüchtlingsbürokratie*‘ im Allgemeinen, zu der auch die Innenverwaltung, die Sozialbehörden und unter Umständen auch die Verwaltungsgerichte²³ gezählt werden müssten, syste-

²² Gegen dieses Credo der Abschiebungspolitik, *Aus den Augen, aus dem Sinn*, wendet sich der Slogan *Gewissen lässt sich nicht abschieben*.

²³ Zwar sind die Verwaltungsgerichte institutionell zur Kontrolle der Verwaltung berufen – und somit gerade *nicht* Teil der ‚*Flüchtlingsbürokratie*‘. Aus der Sicht der Flüchtlinge erscheinen sie jedoch häufig als ein Bestandteil des ihnen gegenüberstehenden staatlich-bürokratischen Abwehrinstrumentariums, und nicht wenige RichterInnen sehen sich auch eher als ein Teil des Verwaltungsapparates (der Aufnahmegesellschaft) denn als neutrale MittlerInnen zwischen Flüchtlingen und Verwaltung. In einem weiten Verständnis des Begriffs ‚*Flüchtlingsbürokratie*‘ könnten hierunter auch alle bürokratisch organisierten und funktionierenden Institutionen im Bereich der Flüchtlingspolitik verstanden werden, zu denen neben den Gerichten dann auch Rechtsanwaltskanzleien und Beratungsstellen gerechnet werden müssten, was dem unmittelbaren Verständnis jedoch zuwider laufen würde.

matisch untersucht worden wären. Einzelne sozialpsychologisch motivierte Untersuchungen zur Ausländerbehörde / Flüchtlingsbürokratie liegen vor (vgl. Aycha 1996, Hoffmann 1982), jedoch gehen diese meist nicht über die personelle Mikroebene (das konkrete BeamtInnen-KlientInnen-Verhältnis) hinaus.

Zum Themenkomplex *Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge* liegen zwar zahlreiche Untersuchungen und Texte vor. Diese befassen sich jedoch zumeist entweder direkt mit den Ursachen des Krieges (doch wenn diese untersucht werden, bleibt der Prozess der Aufnahme in anderen Ländern meist unterbelichtet), oder es geht um die Entwicklung des Flüchtlingsrechts im Völkerrecht bzw. in der nationalen / europäischen Gesetzgebung und Rechtsprechung (Flüchtlingsdefinition, Verfahrensfragen usw.), oder aber das Thema wird in Bezug auf entsprechende innen- und parteipolitische Auseinandersetzungen untersucht. Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge sind trotz ihrer erheblichen quantitativen Bedeutung häufig zugleich nur ein Unterthema der allgemeinen Asyldebatte, die vor allem in den 90er Jahren dominiert wurde von der Auseinandersetzung um den Art. 16 GG – und dies spiegelt sich auch in der Literatur wieder.

Zum übergreifenden Thema *Flucht, Migration, AusländerInnenpolitik* gibt es in den Politik- und Sozialwissenschaften zwar eine Vielzahl von Veröffentlichungen, doch fehlt diesen zumeist ein genauerer Blick auf die alltägliche Verwaltungspraxis und die praktische Umsetzung gesetzlicher Bestimmungen.

Schließlich ist mir auch im Umfeld der *Migrationswissenschaften* keine systematische Detailuntersuchung zum Verwaltungshandeln der Ausländerbehörden (der ‚Flüchtlingsbürokratie‘) bekannt – am ehesten noch gibt es Untersuchungen zur Arbeit des Bundesamtes im Asylverfahren, etwa anhand der Auswertung von Anhörungs-Protokollen und entsprechenden Bundesamts-Bescheiden.

Es fehlt auf wissenschaftlichem Terrain mithin vor allem eine problembezogene Analyse zur Thematik der staatlichen Schutzgewährung bzw. -verweigerung für (Kriegs-) Flüchtlinge, die das *wechselseitige Zusammenwirken aller beteiligten Akteure* bei der konkreten Umsetzung der gesetzgeberischen Normen praxisorientiert zu rekonstruieren versucht und dabei insbesondere den bürokratischen Verwaltungsapparaten die entscheidende Aufmerksamkeit zukommen lässt. Bei dem Versuch, diese Arbeit zu leisten, werde ich zwar auch die Vorgaben der Politik bzw. des Gesetzgebers berücksichtigen – den zumeist auf der symbolischen Ebene verbleibenden parteipolitischen Auseinandersetzungen kommt dabei jedoch lediglich eine untergeordnete Bedeutung zu. Nur mit Hilfe einer solchen „Verbindung von materieller Politikanalyse mit einem auf die Durchführungsprobleme von Politik gerichteten Untersuchungsfokus“ (Wollmann 1980, 19) lässt sich meines Erachtens der Kern der Politik gegenüber Schutz suchenden Flüchtlingen angemessen erfassen, denn diese erschließt sich weder aus den Willensbekundungen der politisch Verantwortlichen noch aus der geltenden Gesetzeslage noch aus der medialen Berichterstattung, sondern sie nimmt erst in der alltäglichen bürokratischen Umsetzung ihre tatsächliche Gestalt an. Diese Verwaltungspraxis ist zunächst sehr ‚unzugänglich‘, denn informelles Handeln, interne Weisungen und nicht-öffentliche Entscheidungsprozesse erschweren den wissenschaftlichen Zugang; auch die Vielzahl der beteiligten Akteure sorgt für Unübersichtlichkeit. Angesichts der von mir gewählten praxisnahen Untersuchungsperspektive gibt es jedoch keine Alternative zu einer möglichst anschaulichen, detaillierten und umfassenden Einzelfallanalyse, die versucht, die komplexen Vorgänge auf diese Weise nachvollziehbar und verstehbar zu machen. Erst das Ineinandergreifen unterschiedlicher Mechanismen auf unterschiedlichen Ebenen macht das ‚*Universum der Ablehnung*‘ aus, dem sich Flüchtlinge in Deutschland gegenübersehen: eine Strategie bürokratischer Nadelstiche, die in alle Sphären des Lebens von Flüchtlingen hineinreicht, und ein

Als ‚*Flüchtlingsbürokratie*‘ möchte ich mithin jene rechtsstaatlichen Institutionen verstanden wissen, die qua Gesetz mit der Aufgabe des Umgangs mit Flüchtlingen (beruflich) befasst sind: die Ausländerbehörde, das Asyl-Bundesamt, die Innenverwaltung, die Sozialbehörden, auch: die Verwaltungs- (und Amts-) Gerichte, eingeschränkt hingegen nur: die Polizei (die lediglich im Auftrage im Wege der Amtshilfe für die Ausländerbehörde tätig wird).

Konglomerat legaler, halblegaler und illegaler Behördenpraktiken, mit denen die ‚Auslese‘ und Ausschaffung der Betroffenen betrieben wird.

Von Beginn meiner Untersuchung an will ich auch das so genannte ‚Adressatenverhalten‘ (die Sicht und Handlungsweise der der Verwaltung unterworfenen Flüchtlinge) in die Analyse mit einbeziehen (vgl. Osterkamp 1996, 34; zum Fehlen eines solchen subjektwissenschaftlichen Ansatzes bei den meisten Implementationsstudien vgl. Bohne und Hucke 1980, 181). Ohne den Versuch, die Perspektive der Betroffenen darzustellen und zumindest analytisch auch einzunehmen, ist es unmöglich nachzuvollziehen, wie die Politik tatsächlich ‚funktioniert‘ – wie also politische Vorgaben und abstraktes Recht von den Flüchtlingen in der Praxis erfahren, erlebt und ‚erfühlt‘ werden und welche Schlussfolgerungen sich hieraus ableiten lassen.

Die Kriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien sind mein konkretes Fallbeispiel – viele meiner Beobachtungen und Thesen zum Behördenhandeln, zur Rechtsprechungspraxis, zum politischen Umfeld usw. lassen sich jedoch auf den Umgang mit Flüchtlingen und Asyl Suchenden im Allgemeinen übertragen (als aktuelles Beispiel vgl. nur: FR vom 11.5.2005: „Hamburg will Afghanen rasch los werden“). Gleiches gilt für mein Untersuchungsobjekt ‚Berliner Ausländerbehörde‘: Auch wenn es Besonderheiten dieser Behörde geben mag (mit der Tendenz einer im Bundesvergleich *besonders* mangelhaften und restriktiven Verwaltungspraxis), sind die Grundsätze der bürokratischen Bearbeitung und das übergeordnete Ziel der Ausschaffung kennzeichnend für *alle* mit Flüchtlingen und Asyl Suchenden befassten Behörden und Institutionen.

Zum persönlichen Erkenntnisinteresse des Autors

Ohne meine langjährigen praktischen Erfahrungen in der Arbeit mit Flüchtlingen bzw. mit den Institutionen der ‚Flüchtlingsbürokratie‘ hätte ich mir die skizzierte Fragen- und Aufgabenstellung nicht zugetraut. Seit 1993 arbeite ich in Berlin in unabhängigen Flüchtlingsberatungsstellen und habe somit den gesamten Prozess der Aufnahme und Abschiebung der Kriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien praktisch am eigenen ‚Leibe‘ verspürt. Die wesentlichen Merkmale der Verwaltungspraxis im Bereich der Flüchtlingspolitik sind ohne solche umfangreichen eigenen Kenntnisse (von ‚außen‘) nicht angemessen herauszuarbeiten – und dies erklärt vermutlich auch das weitgehende Fehlen entsprechender Studien, denn die PraktikerInnen der Flüchtlingsarbeit haben zumeist keine Zeit und keine Energie, um ihre alltäglichen Erfahrungen zu dokumentieren, zu systematisieren und theoretisch reflektiert aufzuarbeiten. Meine insoweit ‚privilegierte‘ Stellung als Wissenschaftler in der Praxis (als Praktiker mit wissenschaftlichen Ansprüchen) möchte ich deshalb dazu nutzen, um die tiefe ‚Erkenntniskluft‘ zwischen Praxiswissen und wissenschaftlich ‚abgehobener‘ Analyse des Umgangs mit Flüchtlingen ein wenig zu überbrücken.

Eine wesentliche Motivation für die vorliegende Arbeit ist das dringende Bedürfnis, die persönlich erlebte Unvereinbarkeit von verbreiteten Vorstellungen, wie staatliche Behörden und Gerichte (eigentlich) funktionieren (sollten) und wie sich dies dann in der hiervon fundamental abweichenden Praxis tatsächlich darstellt, mitzuteilen. Von einem ‚rechtsstaatlichen Vorgehen‘ im Zusammenhang der Flüchtlingsbürokratie zu sprechen etwa, verbietet sich in Kenntnis der realen Vorgänge, denn die Vorstellung, dass sich Ausländerbehörden oder Verwaltungsgerichte vorrangig und penibel am Recht orientieren würden, ist meines Erachtens grundsätzlich verfehlt. Auch der verbreitete Mythos einer angeblich großzügigen und humanitären Aufnahme von Flüchtlingen (etwa der bosnischen Kriegsflüchtlinge) hat mit der Praxis denkbar wenig gemein. Innerer Beweggrund, diese Dissertation zu schreiben, war deshalb auch das Anliegen, das unermessliche Leid, das Menschen in Deutschland im Namen des Rechts zugefügt wird, sichtbar zu machen und den Opfern der behördlichen Ausschaffungspolitik ein Gesicht zu geben – in der (schwachen) Hoffnung, dass dies dazu beiträgt, die Verhältnisse zu ändern und die Politik und Verwaltung ein wenig ‚menschfreundlicher‘ zu gestalten.

Während regierungsoffiziell und über alle Parteigrenzen und Bevölkerungsschichten hinweg nahezu einhellig ‚Fremdenfeindlichkeit‘ in einer abstrakten Art und Weise verurteilt wird, wird

zugleich ‚übersehen‘ oder negiert, dass die konkrete ‚fremdenfeindliche‘ Gewalt, die von den hiesigen Gesetzen, von staatlich Bediensteten und von Behörden und Gerichten ausgeht, sich für die Betroffenen weitaus verheerender und umfassender auswirkt als alle ‚fremdenfeindlichen‘ Gewalttaten von Neonazis und ‚normalen‘ BürgerInnen zusammengenommen! Wer über Jahre hinweg erlebt hat, wie Menschen im Namen des Rechts systematisch zermürbt und entrechtet werden, wie ihre Psyche und ihr Leben umfassend und anhaltend zerstört werden, wie Behördenbedienstete geradezu unnachgiebig ‚Jagd‘ auch auf kranke, alte und besonders schutzbedürftige Menschen machen, wie sich die Politik und Ministerialbürokratie aus all dem heraushalten oder, schlimmer noch, diese Behördenpraxis zu verantworten haben oder sehenden Auges in Kauf nehmen, wie sich schließlich auch die Verwaltungsjustiz und der ‚Rechtsstaat‘ insgesamt in ‚Luft‘ aufzulösen scheint, der oder die kommt eigentlich gar nicht darum herum, von den Skandalen der Alltagspraxis und den systematischen Menschenrechtsverletzungen im rechtsstaatlichen Gewand zu berichten, um nicht dem stummen Resignieren zu verfallen. Allerdings: Die Allmacht des nationalstaatlichen Behördenapparates scheint derart übermächtig und gefestigt und die Weite des ‚Universums der Ablehnung‘ scheint nach menschlichem Ermessen derart unerreichbar zu sein, dass es gerade in dem Bereich der Flüchtlingspolitik bezüglich substantieller Veränderungen sicherlich eines besonders ‚langen Atems‘ bedarf – wie die zahlreichen zumeist vergeblichen Versuche, dem Gesamtbetrieb der Flüchtlingsbürokratie eine auch nur ein klein wenig andere Richtung zu geben, zeigen.

Es könnte eingewandt werden, dass die Perspektive und Bewertungen eines in der Beratung von Flüchtlingen Beschäftigten zwangsläufig (zu) negativ ausfallen müssen, weil Flüchtlinge, die eine Beratungsstelle aufsuchen, notwendigerweise Probleme haben, während diejenigen, bei denen der Prozess der Aufnahme weitgehend konfliktlos verläuft, auf diese Weise nicht so sehr in den Blick geraten. Auch die persönlichen Belastungen der beruflichen Praxis sollten nicht zu Allgemeinproblemen erhoben oder mit gesamtgesellschaftlichen Vorgängen verwechselt werden. Schließlich, so könnte eingewandt werden, haben im Endeffekt doch einige tausend bosnische Kriegsflüchtlinge ein dauerhaftes Bleiberecht in Deutschland erhalten.

Ich habe diese möglichen Einwände berücksichtigt und bin dennoch zu der Überzeugung gelangt, dass sie nicht ‚greifen‘, denn selbst diejenigen, denen schließlich ein Bleiberecht eingeräumt wurde, wurden zuvor systematisch durch die ‚behördliche Mangel‘ gedreht und mussten im Namen des Rechts Unglaubliches erleiden. Aufgrund meiner langjährigen Erfahrung kann ich auch einschätzen, inwieweit es sich bei den von mir zu schildernden Behördenpraktiken oder Gerichtsentscheidungen um ‚Einzelfälle‘ (im Sinne von Ausnahmefällen) oder um ‚Methode‘ (als Teil einer allgemeinen Ausschaffungsstrategie) handelt. Im Ergebnis stelle ich fest, dass positive Ausnahmen, die es natürlich ebenso gibt und von denen ich auch berichten werde, lediglich die negative Regel bestätigen.

Die meisten Vertreibungsstrategien und Ausschaffungsbemühungen der Berliner Behörden trafen zudem unterschiedslos *alle* (oder beinahe alle) Flüchtlinge – und das heißt auch: unabhängig davon, ob sie ihren Weg in eine Beratungsstelle fanden oder nicht. Dieser *Unwille zu differenzieren* lässt sich geradezu als eines der Hauptmerkmale der Ausschaffungspolitik herausarbeiten: Die politische Propaganda und Diffamierung der Flüchtlinge als ‚MissbraucherInnen‘ (des Gastrechts, der Sozialhilfe usw.) traf in der Wirkung alle Flüchtlinge gleichermaßen, und auch der barsche und zumeist offen ablehnende Ton der MitarbeiterInnen in den Behörden (und auf den Straßen) betraf alle gleich. Von der Angst vor einer Abschiebung, Festnahme und anderen behördlichen Repressionsmaßnahmen waren ebenfalls alle Flüchtlinge gleichermaßen erfüllt, und auch unter der dramatischen sozialrechtlichen Verschlechterung ihrer Lebensbedingungen litten alle gleichermaßen (Zwangsunterbringung in Massenquartieren, Verweigerung von Bargeld, Kürzung der Leistungen, Arbeitsverbote usw.). Ein Großteil der Flüchtlinge war auch von der rechtswidrigen Duldungsverweigerungsstrategie der Berliner Behörden und ihren Folgen betroffen, ebenso von undifferenzierten Abschiebungsvorgaben und Praktiken (fehlende Sonderregelungen für Minderheitenflüchtlinge, überfallartige Festnahmen usw.). Und schließlich: Wäre es nach der Flüchtlingsbürokratie gegangen, hätten *alle* bosnischen Flüchtlinge Deutschland

so schnell wie möglich wieder verlassen müssen, und auch die besonders schutzbedürftigen traumatisierten Flüchtlinge wären mit Hilfe eines offenkundig unqualifizierten Polizeiärztlichen Dienstes oder mit anderen formalistischen Ablehnungsmustern bis auf wenige Ausnahmen abgeschoben worden. Dass es am Ende einige Wenige schafften, *dennoch* zu bleiben, ist vor diesem Hintergrund und in Kenntnis der Behördenpraxis keine Erfolgsgeschichte des demokratischen Rechtsstaats – im Gegenteil.

Ich denke also, dass meine enge *Verbundenheit* mit dem Thema *keine* inhaltliche ‚Befangenheit‘ darstellt. Allerdings ist sie eine der Erklärungen dafür, warum es mir nicht gelungen ist, die Dissertation wie ursprünglich beabsichtigt bis Ende 1999 abzuschließen: Ich habe es schlichtweg nicht ‚übers Herz gebracht‘, die Analyse und Beschreibung meines ‚Untersuchungsgegenstandes‘ just zu dem Zeitpunkt zu beenden, als sich die Entwicklung noch einmal zuspitzte, radikalisierte und in Teilbereichen noch einmal veränderte – dies betrifft vor allem die verstärkte Bedeutung sozialrechtlicher Mittel der Ausschaffung. Dass ich gerade diesen Bereich aus Gründen der Übersichtlichkeit und Beschränkung des Umfangs dieser Arbeit nicht wie ursprünglich konzipiert (und zum Teil bereits ausgearbeitet) in der ‚archäologischen‘ Genauigkeit der anderen Teile darstellen kann, ist für mich deshalb besonders bedauerlich.

Forschungsstand / Literatur

Die Literaturrecherche zum Thema ergab als mögliche Anknüpfungspunkte für meine Arbeit lediglich die Studie von Lutz Hoffmann aus dem Jahr 1982 mit dem bezeichnenden Titel „Aber warum nix freundlich“ und die praxisnahe Untersuchung „Leben im Exil“ von Abduljawad Aycha (1996). Beide Studien können jedoch nicht als Teil der sozialwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaften begriffen werden, denn die Autoren untersuchen die persönliche Interaktion von BeamtenInnen und nicht-deutschen AntragstellerInnen in den jeweiligen Behörden unter einer eher sozialpsychologischen Fragestellung.

Eine trotz ihrer mangelnden Aktualität äußerst lesenswerte Arbeit zur Tätigkeit und Funktionsweise der Ausländerbehörde bietet Knuth Dohse unter dem Titel „Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat“ (1981). Inhaltlich bezieht sich Dohse allerdings auf die Darstellung der bürokratischen Regulierung der Erwerbstätigkeit (bzw. des Aufenthalts) von ausländischen *Arbeitskräften* – eine Analyse der Verwaltung von *Flüchtlingen* ist mithin noch zu leisten. In nahezu allen von mir gesichteten Überblicksdarstellungen, systematischen Arbeiten und Spezialuntersuchungen der Verwaltungswissenschaften wurde die Tätigkeit der Ausländerbürokratie explizit *nicht* benannt, geschweige denn, dass sie eine nähere Beschreibung in ihrer Funktionsweise, Besonderheit oder auch systematischen Stellung innerhalb der öffentlichen Hoheitsverwaltung erfahren hätte. Diese weitgehende *Nicht*-Thematisierung der Ausländerbehörde in der sozialwissenschaftlichen Verwaltungsforschung verweist auf ihre Sonderstellung in der öffentlichen Verwaltung.

Dass es so wenige wissenschaftliche Anknüpfungspunkte bei einer Analyse der Verwaltungsarbeit der Ausländerbehörde gibt²⁴, ist einerseits verwunderlich, handelt es sich hierbei doch um eine regulative Tätigkeit von enormer Bedeutung, und zwar sowohl in quantitativer Hinsicht als auch in Bezug auf die zumeist einschneidenden Folgen des Verwaltungshandelns der Ausländerbehörde für die Betroffenen.

Die geringe Forschungstätigkeit in diesem Bereich hängt andererseits mutmaßlich auch zusammen mit einem mangelnden staatlichen Interesse an einer kritischen Hinterfragung des institutionell-verwaltungsmäßigen Umgangs mit Nicht-Deutschen.

An dieser Stelle ist ein kleiner Exkurs erforderlich.

²⁴ Das in der Überarbeitungsphase dieser Dissertation erschienene Buch „Verwaltet, entrechtet, abgestempelt – wo bleiben die Menschen?“ (Boettcher u.a. 2003) enthält zahlreicher solcher Anknüpfungspunkte und reichhaltiges Material zu verschiedenen Einzelaspekten des Themas (vgl. in theoretischer Hinsicht insbesondere Ulrike Hemmerling und Tobias Schwarz, ebd. 9 ff und 17 ff).

Exkurs über die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen aus migrationswissenschaftlicher Sicht

In der Anfangsphase der so genannten ‚Gastarbeiterbeschäftigung‘ in Deutschland wurde der Prozess der (*dauerhaften*) Einwanderung als solcher gesellschaftlich weitgehend nicht realisiert oder thematisiert (vgl. nur: Winkler 1992, 27 ff; Nuscheler 1995, 112 ff). Die Auseinandersetzung mit den ins Land geholten ausländischen Arbeitskräften verlief vielmehr zunächst auf einer rein wirtschaftspolitischen Ebene. Die Steuerung der Immigrationsprozesse erfolgte bis in die Mitte der 70er Jahre hinein wesentlich über die bürokratische Regulierung der Arbeitserlaubnisse durch die Arbeitsverwaltungen, welche sich wiederum an den Konjunkturdaten und den spezifischen Bedürfnissen der inländischen Wirtschaft orientierte (vgl. Funk u.a. 1984, 142 ff und im Detail: Dohse 1981, insb. 231 ff). Bei der Regulierung der zumeist zeitlich begrenzten *Arbeitsverhältnisse* war der (befristete) *Aufenthalt* zunächst nur eine abgeleitete Folgeerscheinung. Im Rahmen eines ‚Rotationsprinzips‘ kehrte entsprechend die überwiegende Mehrheit der (insofern tatsächlich: *Gast*-) ArbeiterInnen nach einer befristeten Tätigkeit wieder in ihre Herkunftsländer zurück.

Aus unterschiedlichen Gründen wurden aus vielen dieser ‚GastarbeiterInnen auf Zeit‘ jedoch dauerhafte EinwohnerInnen Deutschlands, etwa aufgrund der jeweils ganz persönlichen Biographien und Lebensentscheidungen, vielfach aber auch aufgrund des Umstandes, dass sich die Betroffenen durch ihre jahrelange Tätigkeit und wachsende Erfahrung in den Betrieben zu nur schwer ersetzbaren Arbeitskräften entwickelt hatten. Durch den Erlass des Anwerbestopps 1973 wurde die Entscheidung zur Rückkehr – anders als zuvor – zu einem irreversiblen Vorgang, so dass der Anwerbestopp die bis dahin übliche regelmäßige Arbeitskräftefluktuation und Rückwanderung beendete und faktisch zur dauerhaften ‚Integration‘ der sich bereits im Lande befindlichen ‚GastarbeiterInnen‘ (ungewollt) beitrug.

Gerichtliche Grundsatzentscheidungen engten dann Ende der 70er Jahre den exekutiven Spielraum der Arbeits- und Ausländerbehörden zur Ausweisung langjährig beschäftigter ImmigrantInnen ein (entsprechend der Verfassungsgrundsätze der Verhältnismäßigkeit des Behördenhandelns und des Vertrauensschutzes²⁵), so dass spätestens seit dieser Zeit von einer vollzogenen Einwanderung der angeworbenen Arbeitskräfte, zu denen sich im Rahmen der Familienzusammenführung im zunehmenden Maße auch deren EhepartnerInnen und Kinder gesellten, ausgegangen werden musste.

Victor Pfaff spricht in diesem Zusammenhang von dem „Trauma der deutschen Ausländerpolitik“ (in: „Wirt eine Maus daraus“, Kommentar zum Zuwanderungsgesetz, www.proasyl.de/texte/mappe/2004/94/14.pdf) und ergänzte:

„So etwas durfte es nicht mehr geben: Weder im Einzelfall noch en masse: Die Vertreibung auch der gut integrierten Bosnier noch im Jahre 10 nach der Flucht hierher spricht diese Sprache“.

Trotz der *faktischen* Einwanderungssituation und trotz der mit der Ausländergesetznovelle von 1990 zumindest behaupteten Vorgabe des Gesetzgebers, die bereits ansässige ausländische Bevölkerung integrieren zu wollen, galt bis zum Frühjahr 2000 (so genannte ‚Green-Card‘-Debatte) das regierungsamtliche Theorem, dass Deutschland *kein Einwanderungsland* sei.

Dieses Dogma der Nicht-Einwanderungspolitik wurde selbst noch in den 90er Jahren aufrecht erhalten, in denen regierungsamtlich die Einwanderung einer großen Zahl von Menschen betrieben wurde, nämlich von ‚volksdeutschen‘ AussiedlerInnen und SpätaussiedlerInnen und ihren Familienangehörigen aus Osteuropa²⁶.

²⁵ Diesbezügliche Grundsatzentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts wurden letztlich mit dem so genannten ‚Verfestigungserlass‘ vom 7.7.1978 in die Verwaltungspraxis umgesetzt: Eine Aufenthaltserlaubnis war demnach zu verlängern, wenn die betroffene Person aufgrund des bisherigen Verhaltens der Behörde hierauf vertrauen durfte (vgl. Rittstieg 1993, 10 und Huber 1990, 41 f mit weiteren Nachweisen).

²⁶ Sowie, in weitaus geringerer Zahl, von jüdischen ImmigrantInnen aus der ehemaligen Sowjetunion: Bis 2002 wanderten etwa 173.000 jüdische ImmigrantInnen aus der ehemaligen Sowjetunion nach Deutschland ein; seit 1995 handelte es sich um ca. 15.000 – 20.000 Personen jährlich (vgl. Migrationsbericht 2004, 37).

Der systematisch *de-thematisierte* Zuzug von AussiedlerInnen mit einem dauerhaften Bleiberecht überstieg die Zahl der im Zentrum der politischen Debatte stehenden *Asyl Suchenden* (von denen im Ergebnis ja nur ein geringer Teil ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht erhält) bei weitem²⁷

Allein von 1988 bis 1993 wurden 1.648.131 AussiedlerInnen in Deutschland aufgenommen (vgl. Nuscheler 1995, 123), und von 1990 bis 2000 wanderten zusätzlich über 2,1 Mio. *SpätaussiedlerInnen* nach Deutschland ein (vgl. Migrationsbericht 2001, 30 f). Zum Vergleich: Im Zeitraum 1990 bis 2000 erhielten dementsgegen nur etwa 200.000 Personen ein dauerhaftes Bleiberecht in Deutschland als ‚anerkannte‘ Flüchtlinge (Asylberechtigte und Flüchtlinge nach der GFK bzw. EMRK zusammengenommen; vgl. Migrationsbericht 2001, 44). Zum Stichtag 31.12.2000 lebten nach statistischen Angaben des Bundesinnenministeriums (vom Januar 2001) insgesamt 164.000 *Asylberechtigte* in der BRD, zuzüglich 130.000 Familienangehöriger. Hinzu kamen 54.000 Flüchtlinge im Sinne der GFK.

In anderen Worten: Trotz eines Jahrzehnts vermeintlich staatsgefährdender ‚Asylantenfluten‘ lebte Ende 2001 *insgesamt* eine geringere Zahl von Flüchtlingen mit einem Bleiberecht in Deutschland als *in nur einem Jahr* (etwa zum ‚Fall des eisernen Vorhangs‘ 1989/90) an SpätaussiedlerInnen dauerhaft aufgenommen worden war!

Die jahrzehntelange Realitätsverweigerung der politisch Verantwortlichen behinderte nicht nur das Leben der Eingewanderten, sondern auch eine rationale, praktische und lebenswirkliche Auseinandersetzung mit den Einwanderungsprozessen in Deutschland. Sie verhinderte, dass Integrationsprobleme nüchtern analysiert und wirksam angegangen werden konnten, und sie verhinderte, dass zunehmend marginalisierte und benachteiligte Bevölkerungsgruppen – insbesondere die hier geborenen Kinder von ArbeitsmigrantInnen und Flüchtlingen – in ihrem Integrationsprozess aktiv unterstützt und gefördert wurden, geschweige denn, dass ihnen ein Gefühl der Zugehörigkeit, der Gleichberechtigung und des ‚Angenommen-Werdens‘ vermittelt worden wäre. Da es keine nüchterne und angstfreie Bezugnahme auf die faktisch stattfindenden Immigrationsprozesse in Deutschland gab, fehlten auch angemessene und den Menschen zugewandte Lösungsansätze für die mit solchen gesellschaftlichen Veränderungen stets verbundenen Probleme²⁸. Erschwerend kam die ‚archaisch‘ zu nennende Debatte um die Änderung des ‚bluttriefenden‘ deutschen Staatsbürgerschaftsrechts hinzu, denn auch das Dogma der Vermeidung von ‚Doppelstaatsbürgerschaften‘ wird den individuellen Lebenslagen im Zeitalter weltweiter Migration nicht gerecht²⁹.

Die regierungsamtliche Realitätsverweigerung behinderte auch die wissenschaftliche Auseinandersetzung und Erforschung der mit der Einwanderungssituation verbundenen gesellschaftlichen Prozesse, denn obwohl es in der wissenschaftlichen Diskussion zu einem frühen Zeitpunkt keinen Dissens mehr über das Faktum einer dauerhaften Einwanderungssituation in Deutschland gab, spielte die offizielle, politisch-ideologisch motivierte Erkenntnisverweigerung eine negative Rolle bei der Auswahl und Bearbeitung von Forschungsschwerpunkten. Schließlich gilt für die Verwaltungswissenschaften:

„Wahrscheinlich gibt es wenige Wissenschaften, bei denen sich die wissenschaftliche Disziplin und ihr Gegenstand, das Objekt wissenschaftlicher Forschung, so stark wechselseitig beeinflussen wie dies in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Verwaltungswissenschaften und öffentlicher Verwaltung erfolgt“ (Siedentopf 1983, 41).

In anderen Worten: Das mangelnde staatliche Interesse an einer sozialwissenschaftlich fundierten Analyse der Einwanderungsprozesse (vom behördlichen Umgang mit Kriegsflüchtlingen einmal ganz abgesehen) hat vermutlich entsprechende wissenschaftliche Untersuchungen gehemmt, zumal viele Forschungsvorhaben von staatlicher Förderung abhängig sind.

²⁷ Erläuternde Ausführungen werde ich im Folgenden in kleinerer Schriftgröße vornehmen, wenn sie (lediglich) der detaillierten Vertiefung dienen, nicht unbedingt zum Verständnis bzw. zum Nachvollzug des Argumentationsgangs erforderlich sind und zugleich den Charakter von Anmerkungen in Fußnoten sprengen würden. Aber auch bei Hinweisen auf Entwicklungen außerhalb meines zeitlichen Betrachtungshorizontes (etwa: Hinweise zur neuen Rechtslage ab 2005) oder bei Anmerkungen zu speziellen ‚Randthemen‘ werde ich im Regelfall eine kleinere Schriftgröße wählen.

²⁸ Bezeichnend ist insofern, dass erstmalig mit dem Aufenthaltsgesetz im Jahr 2005 ‚Integrationsmaßnahmen‘ für EinwanderInnen überhaupt gesetzlich normiert wurden (wie auch immer diese inhaltlich zu bewerten sind). Die geballten Versäumnisse der Vergangenheit sind auch der Grund dafür, warum die aktuelle ‚Integrationsdebatte‘ so ‚schräg‘ erscheint – weil häufig der Eindruck vermittelt wird, als hätten es (allein oder vor allem) die Individuen versäumt, sich zu ‚integrieren‘ (was auch immer dies bedeuten mag).

²⁹ AussiedlerInnen dürfen mit Erwerb der deutschen ihre alte Staatsangehörigkeit grundsätzlich behalten.

Implementationsforschung

Zu Zeiten sozialliberaler Regierungen flossen beispielsweise erhebliche Gelder in die so genannte *Implementationsforschung* (etwa für den Forschungsverbund „Implementation politischer Programme“), nicht zuletzt weil die spezifische Fragestellung und Herangehensweise der Implementationsforschung dem praktischen Umsetzungsbedürfnis der damaligen Reformpolitik entsprach³⁰ – eine Implementationsstudie zur Arbeit der Ausländerbürokratie ist mir dessen ungeachtet nicht bekannt. Auf grundlegende Annahmen und Herangehensweisen der Implementationsforschung werde ich mich im Folgenden dennoch stützen können.

Die Implementationsforschung als spezieller Forschungsstrang der Verwaltungswissenschaften machte sich in den 70er Jahren auf, die tatsächliche Umsetzung (die Implementation) politischer Vorgaben in den Verwaltungsalltag und somit in die ‚bürokratiegetränkte‘ Wirklichkeit zu analysieren. Zahlreiche Einzelfallstudien der Implementationswissenschaften belegen die Realitätsferne und Naivität einer ‚normativen‘ Vorstellung von ‚öffentlicher Verwaltung‘³¹, nach der eine (interessenlose) Bürokratie ganz im Dienste der Politik stünde und die insofern demokratisch legitimierte politische Zielsetzung lediglich (wertneutral) umsetze. Die Implementationsforschung betonte demgegenüber, dass die Verwaltung bei der Umsetzung politischer Vorgaben nicht nur den Charakter und die Wirksamkeit von Gesetzesvorhaben bereits durch die spezifische Form der bürokratischen Bearbeitung entscheidend mitprägt, sondern dass die Verwaltung darüber hinaus auch durch inhaltliche Forderungen, personelle Verflechtungen und durch ihr Monopol an Fachwissen wesentlich am politischen Entscheidungsprozess teilnimmt (an dem Entwurf und der Ausgestaltung von Gesetzesvorhaben). Ein Ergebnis der Implementationsforschung war, dass eine allzu schematische Annahme der staatlichen Steuerbarkeit gesellschaftlicher Veränderungsprozesse relativiert werden musste, weil die Durchsetzung einer intendierten Reformpolitik in der verwaltungsförmigen praktischen Umsetzung ihre Grenzen findet (vgl. Wollmann 1980, 18).

Renate Mayntz, Angehörige des Forschungsverbundes „Implementation politischer Programme“ und wichtige sozialwissenschaftliche Verwaltungsforscherin, postulierte aus Abgrenzungsgründen (zur policy-Forschung), „dass von Implementation nur bei Vorliegen einer politischen Zielsetzung eines absichtsvoll an ihrer Verwirklichung orientierten Handelns gesprochen werden kann“ (zit. nach Wollmann 1983, 168; zur „Zentralität der Kategorie des Programms“ vgl. auch Mayntz 1983, 11). Politisch-programmatische Zielsetzungen sind jedoch gerade im Bereich der Flüchtlingspolitik häufig nicht eindeutig oder auf den ersten Blick bestimmbar. Helmut Wollmann hat hinsichtlich eines möglicherweise zu eng gefassten Begriffs des politischen ‚Programms‘ deshalb Korrekturen vorgenommen: Die „Programmebene“ könne „in Wirklichkeit in eine Vielzahl durchaus unterschiedlicher Zielsetzungen, -instrumentierungen und Teilprogramme“ unterschiedlicher Akteure auf verschiedenen Handlungsebenen zerfallen (Wollmann, 1983, 169). Dies beinhaltet auch die Möglichkeit, dass die Verwaltung (oder Teile der Verwaltung) partiell oder zeitweilig dem politischen ‚Programm‘ zuwider handelt und politische Vorgaben in der Verwaltungspraxis zu unterlaufen versucht (Eigenständigkeit und Beharrungsvermögen des Verwaltungsapparates). Mein konkretes Untersuchungsthema bietet diesbezüglich mehrere illustrative Beispiele, insbesondere in solchen Situationen, in denen der Ausländerbehörde durch die politische Führung eine – im Sinne der Flüchtlinge – *positive* Gesetzesauslegung auferlegt wurde.

Die enge Verflechtung von Exekutive und Legislative in Deutschland (vgl. Schäfer 1987, 62) macht eine demokratische Rückbindung des Verwaltungshandelns an die parlamentarische Kontrolle schwierig. Uthoff (vgl. ebd., 59) geht sogar soweit, Politik nur noch als das Ergebnis der Interaktionen mehrerer bürokratischer Apparate zu betrachten. Eine immer wiederkehrende

³⁰ Die Implementationsforschung weist insofern in ihrer spezifischen Herangehensweise ein ‚statistisches Bias‘ auf und gerät in die Gefahr, eine unhinterfragte ‚Gesetzgebersperspektive‘ einzunehmen (vgl. hierzu auch: Mayntz 1983, 20 f).

³¹ Zur Problematik einer Definition der ‚öffentlichen Verwaltung‘ vgl. nur Ellwein 1994, 9 ff; Hartung u.a. 1992, 85 f; Münch 1981, 1 ff.

Beobachtung der Bürokratieforschung in Deutschland ist die „politische Verselbständigung des Verwaltungsapparates“ (vgl. nur Bruder 1992, 105 f), und auch der Implementationsforscher Helmut Wollmann verweist auf die Gefahr einer „vom politisch-parlamentarischen Prozess zunehmend losgelöste[n] Verwaltungspolitik“ – einer „Politik ohne Politiker“, bei der VerwaltungsexpertInnen immer mehr politische Funktionen ausüben (vgl. Wollmann 1980, 26)³².

Die Dominanz des Verwaltungsapparates bei der genauen Ausgestaltung der Berliner Ausschaffungspolitik werde ich noch im Detail belegen.

Ein Grund, warum der ausführenden Verwaltung verstärkt politische Kompetenzen zukommen (bzw. ihnen überlassen werden), ist die wachsende Komplexität und auch die quantitative Zunahme ‚regulierungsbedürftiger‘ Lebensbereiche in einer sich politisch, wirtschaftlich, sozial, mikroelektronisch usw. forciert ‚vernetzenden‘ Gesellschaft, die immer weniger ‚rechtsfreie Räume‘ zulässt und sich zentraler politisch-legislativer Steuerungsversuche entzieht. Die praxisnähere Verwaltung kann auf solche gesteigerten Anforderungen einer sich rasch ändernden Realität schneller reagieren. Ein anderer Grund für die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die Verwaltung ist die sich hierdurch eröffnende Möglichkeit, politische Verantwortung auf scheinbar neutrale Behörden abwälzen zu können. Sprachlicher Ausfluss dieses Mechanismus ist die Rede von (vermeintlichen, zumeist aber selbst geschaffenen) ‚Sachzwängen‘ oder die Phrase von einer ‚unabhängigen behördlichen Entscheidung in einem rechtsstaatlichen Verfahren‘, auf die man keinen Einfluss habe.

Im Ergebnis wächst die Entscheidungsmacht der Verwaltung unabhängig von ihrer grundgesetzlich festgelegten Gesetzesgebundenheit. Verstärkt wird dieser Prozess durch unbestimmte Rechtsbegriffe in Gesetzestexten, die die konkretisierende Interpretation des Rechts und seine praktische Ausgestaltung im Verwaltungsvollzug geradezu erfordern (klassische Generalklauseln im Ausländerrecht sind etwa: ‚Belange der Bundesrepublik‘, ‚überwiegendes öffentliches Interesse‘, ‚Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung‘ usw.³³). Funk u.a. (1984, 249) kritisieren, dass die „Flucht in die Generalklausel“ und das dabei in die Exekutive und Judikative gesetzte Vertrauen ein untauglicher Versuch zur Eindämmung einer beklagten Gesetzesflut sei, da die „Eindeutigkeit der gesatzten Norm zugunsten der Arbeitsfähigkeit der Bürokratie aufgegeben“ würde.

Ein Paradebeispiel für den Prozess einer „exekutivistischen Verrechtlichung“ (ebd., 19) stellt im Bereich der Flüchtlingspolitik die gesetzlich nicht geregelte Institution der Innenministerkonferenz (IMK) dar: Auf den halbjährlichen Treffen der Innenminister (und –senatoren) von Bund und Ländern werden durch die Exekutive die Grundlinien der alltäglichen Aufnahme- bzw. Abschiebungspolitik jenseits jeglicher wirksamer parlamentarischen Kontrolle festgelegt, wie ich zeigen werde.

Thomas Ellwein (1994, 24) betont die Umsetzungsmacht der Verwaltung, indem er darauf hinweist, dass „sich das Gesetz nicht einfach vollziehen lässt, sondern erst durch Aus- und Durchführungsverordnungen, Richtlinien, interpretierende Erlasse usw. vollziehbar gemacht werden muss“. Dabei sei die interpretierende Verwaltung „kaum erfolgreich, wenn sie Vorschriften möglichst genau vollzieht, sondern erst, wenn sie von dem Gewollten möglichst viel erreicht“ (ebd., 25). Dieser Vorgang wird am konkreten Beispiel zu beobachten und zu beschreiben sein, etwa wenn sich die Ausländerbehörde rechtswidrig verhält und *gerade hierdurch* dem politisch Gewollten bzw. dem aktuellen ‚Regierungsauftrag‘ zur Durchsetzung verhilft.

³² Raul Hilberg (1990, 56) beschrieb die Vernichtung der europäischen Juden bekanntlich „[...] als ein[en] Prozess aufeinanderfolgender Schritte [...], die auf Initiative unzähliger Entscheidungsträger innerhalb eines ausgedehnten bürokratischen Apparats ergriffen wurden“. Seine Studien können deshalb als eine implementationstheoretische Interpretation des Holocausts gelesen werden.

³³ § 2 Abs. 1 Satz 2 des bis 1990 gültigen Ausländergesetzes stellte eine Generalklausel par excellence dar: „Die Aufenthaltserlaubnis darf erteilt werden, wenn die Anwesenheit des Ausländers Belange der Bundesrepublik Deutschland nicht beeinträchtigt“. Das Bundesverfassungsgericht befand, dass diese weite Formulierung dem rechtsstaatlichen Bestimmungsgebot (staatliches Handeln muss für die Einzelnen berechen- und bestimmbar sein) „noch gerecht“ werde (vgl. Huber 1990, 44).

Viele Untersuchungen der Verwaltungsforschung betonen, dass parlamentarisch beschlossene Gesetze „oft nur Leitlinien für die Verwaltung“ vorgeben und dadurch „Konflikte in den administrativen Vollzug“ verlagert werden (Benz 1994, 345): „Daraus entstehen nicht nur Legitimations- und Akzeptanzprobleme [...]; zugleich wird die vollziehende Verwaltung mit beträchtlichen Entscheidungs- und Durchsetzungsproblemen belastet“ (ebd.). Dieser Vorgang ist kein grundlegend neuer, sondern vielmehr kennzeichnend für die bürokratische Gestalt der Moderne: Gesellschaftliche und politische Probleme werden – in anderen Worten – auf die Verwaltungsebene ‚durchgedrückt‘ und dort nach Verwaltungskriterien ‚bearbeitbar‘ und ‚handhabbar‘ gemacht, eben ‚verwaltet‘. Abstrakte Normvorstellungen und Gesetzesvorgaben werden im bürokratischen Bearbeitungsprozess so umgewandelt, dass sie als eine Ablehnung oder Gewährung individueller Anträge nach bestimmten systematisierten Merkmalskriterien ihre konkrete Gestalt annehmen (vgl. Funk u.a. 1984, 258). Sind Rechtsansprüche und politische Inhalte auf diese Weise erst einmal bürokratisch ‚kleingehäckselt‘, bleibt den Betroffenen zumeist nichts anderes übrig, als die vorgestanzten Wege im bürokratischen Universum zu gehen (Widerspruch, Klage usw.).

Kommt es zu ‚Durchsetzungsproblemen‘, kann die Verwaltung zwar auch versuchen, einvernehmliche Lösungen mit den Betroffenen auszuhandeln, um einen grundsätzlichen Konflikt zu vermeiden und Proteste zu entschärfen. Auf ein solches Entgegenkommen können Nicht-Deutsche und insbesondere Flüchtlinge angesichts des allgemeinen Abschottungsklimas in Politik und Gesellschaft im Regelfall jedoch nicht hoffen.

Kooperative Verwaltungsformen vs. konfrontative Verwaltung

Bei der weitgehenden Nicht-Thematisierung der Flüchtlingsbürokratie in der Verwaltungsforschung mag auch eine Rolle spielen, dass eine derart restriktiv agierende Verwaltung wie die Ausländerbehörde eher dem in der Verwaltungswissenschaft als überholt geltenden Modell bürokratischer Herrschaft im Sinne Max Webers entspricht und sich *deshalb* entsprechende Untersuchungen an aktuellen Themenschwerpunkten und Thesen der Verwaltungsforschung notgedrungen brechen muss(t)en.

Nichts würde das Wirken der Ausländerbehörden beispielsweise weniger beschreiben als die in den Verwaltungswissenschaften verstärkt diskutierten Formen ‚kooperativer Verwaltung‘, bei der die Behörden bereits im Vorfeld ihrer Entscheidungen Kontakt zu den betroffenen AdressatInnen aufnehmen, um zu einer möglichst einvernehmlichen und auf Zwangsmaßnahmen verzichtenden Entscheidung zu kommen (vgl. nur: Benz 1994). Dass der moderne Staat zunehmend „seine Aufgaben nicht ausschließlich in einseitig-hoheitlicher Tätigkeit und in hierarchischen Steuerungsstrukturen erfüllt“ (ebd., 345), ist eine Hauptthese bei der Analyse kooperativer Praxisformen im Verwaltungswesen. Die in diesem Zusammenhang beschriebenen Phänomene und Mechanismen, die mit Begriffen umschrieben werden wie: ‚Kommunikation‘, ‚Dialog‘, ‚Konsensbildung‘ oder gar ‚Miteinander-in-Fühlung-Stehen‘ (vgl. ebd., 21), können nicht einmal ansatzweise als kennzeichnend für die typische Interaktion zwischen Ausländerbehörden und ihren ‚AdressatInnen‘ angesehen werden. Im Gegenteil: Bereits die Grundvoraussetzungen für ein kooperatives Verwaltungshandeln liegen im Bereich des staatlichen Umgangs mit Flüchtlingen nicht vor (vgl. ebd., 345). Weder gibt es gleichberechtigte Akteure, denn das Ungleichgewicht zwischen nicht-deutschem/r Staatsangehörigem/r mit nur geringen Rechten und fehlenden Rechts- und Sprachkenntnissen (d.h. mit extrem schwacher Durchsetzungsmacht) und den BeamtInnen der Ausländerbehörde, die organisiert, arbeitsteilig und professionell die ‚Interessen der Bundesrepublik‘ vertreten, könnte kaum größer sein. Noch gibt es ‚gemeinsame Probleme‘, für die eine ‚einvernehmliche Lösung‘ überhaupt vorstellbar wäre, denn das Interesse der Einzelnen an einem Bleiberecht steht dem nationalstaatlichen Interesse an einer möglichst schnellen Ausreise / Abschiebung der Betroffenen nahezu unvermittelbar gegenüber. Schließlich sind auch die sprachlichen, räumlichen, organisatorischen und personellen Voraussetzungen für eine ‚kommunikative Konsensfindung‘ im Sinne eines kooperativen Verwaltungshandelns nicht gegeben: Die Vorstellung eines ruhigen, vermittelnden und aushandelnden Gesprächs zwischen

Kriegsflüchtling und Verwaltungsbeamtem/in auf den Fluren der Ausländerbehörde über den weiteren Verlauf des Aufenthalts ist in Anbetracht der Realität nur als ironische Farce denkbar.

Arthur Benz betont, dass „asymmetrische Machtverhältnisse [...] vielfach als entscheidendes Hindernis für die Initiierung von kooperativen Verfahren“ angesehen werden müssen (ebd., 347). Seiner Auffassung nach lägen solche Asymmetrien in der Realität jedoch nur selten vor – die Sonderstellung der Ausländerbehörden in diesem Zusammenhang ist offenkundig. Selbst in Fällen asymmetrischer Machtverhältnisse hätten Benz zufolge allerdings auch „weniger mächtige Akteure [...] in der Regel zumindest die Möglichkeit, die Kosten einseitiger Entscheidungen zu ihren Lasten in die Höhe zu treiben – etwa durch Ausschöpfung von Rechtsschutzmöglichkeiten, die einen Entscheidungsvollzug erheblich verzögern können“ (ebd.). Im Flüchtlingsrecht ist selbst dieses Druckmittel gegenüber der Verwaltung und eine entsprechende Verzögerungstaktik dem Grundsatz nach nicht gegeben. Denn obwohl auch (und gerade) in diesem Bereich Rechtsschutzmittel von vielen Betroffenen in Anspruch genommen werden (müssen), muss die Flüchtlingsbürokratie in ihrem Verwaltungshandeln hierauf nur selten Rücksicht nehmen, denn die aufschiebende Wirkung von Widersprüchen oder Klagen im Asyl- und Ausländerrecht wurde gesetzlich derart stark beschnitten, dass – salopp formuliert – mit der Abschiebung der Klagenden regelmäßig auch der anhängige Rechtsstreit ‚erledigt‘ wird.

Anders als kooperativ ‚gesinnte‘ Verwaltungen provozieren Ausländerbehörden mitunter sogar *bewusst* Rechtsstreitverfahren beim Verwaltungsgericht – selbst in Fällen einer absehbaren Niederlage –, weil die pauschale Verweigerung von Rechten Teil einer behördlichen Abschreckungs-, Zermürbungs- und Entmutigungsstrategie sein kann. Da die Feststellung der Rechtswidrigkeit eines Verwaltungsaktes einer Individualklage bedarf, die form- und fristgerecht erhoben werden muss, gehen entsprechende Fehler und Versäumnisse der Betroffenen voll zu deren Lasten, so dass auch ein rechtswidriges Vorgehen auf diese Weise noch zum ‚Erfolg‘ führen kann. Fehlende Sprachkenntnisse, eine fehlende anwaltliche Vertretung (zumeist aus Geldmangel) und die Unkenntnis des deutschen Rechtssystems sind zusätzliche Handicaps, die nicht-deutsche Akteure benachteiligen und die Macht-Asymmetrie zwischen Behörde und Betroffenen weiter vergrößern – und Verhandlungslösungen entsprechend unwahrscheinlicher machen. Auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit trägt dadurch, dass sie sich insbesondere im Flüchtlingsrecht mitunter ausgesprochen ‚kontroll-unwillig‘ zeigt, nicht gerade zu einem kooperativen und Konfrontationen vermeidenden Vorgehen der Ausländerbehörden bei.

Somit könnte das Handeln der Ausländerbehörde der Forschung zu kooperativen Verwaltungsformen allenfalls als eine Art ‚Negativ-Folie‘ dienen.

Eingriffs- vs. Leistungsverwaltung

Ähnliches gilt hinsichtlich eines anderen Themas der Verwaltungswissenschaften – der gestiegenen Bedeutung der ‚Leistungsverwaltung‘ im Wohlfahrtsstaat (eine kritische Hinterfragung in: Funk u.a. 1984, 227 ff) –, denn die Arbeit der Ausländerbehörden zeigt, wie prägend der hoheitliche und zwangsmäßige Charakter staatlichen Verwaltungshandelns nach wie vor sein kann. Dass *die Polizei* bzw. ihre Funktion der Ruhe- und Ordnungswahrung mit letztlich gewaltsamen Mitteln die „Normal-Verwaltung“ sei, welche ausstrahle „bis ins letzte Detail der übrigen Verwaltung“, so die These von Funk u.a. (ebd., 30), gilt zumindest für den hier untersuchten Bereich der Flüchtlingsbürokratie. Die Androhung und Anwendung von Zwang, Strafe und Gewalt ist in der Sphäre der Flüchtlingspolitik und in den entsprechenden Behördenbescheiden geradezu omnipräsent (Mitwirkungspflichten, Strafandrohungen, Verbote, Bewegungseinschränkungen, Abschiebung usw.), und die meisten Flüchtlinge sprechen deshalb auch nicht zufällig von der *Ausländerpolizei* – und nicht von der Ausländerbehörde.

Inwieweit die von mir beobachteten Mechanismen des konfrontativen Verwaltungshandelns gegenüber Schutz suchenden Flüchtlingen vor dem Hintergrund einer sukzessiven Rücknahme wohlfahrtsstaatlicher Versprechen auch im behördlichen Umgang mit anderen ausgegrenzten und de-legitimierten Menschen (deutschen SozialhilfeempfängerInnen, Arbeit Suchenden usw.) zunehmend prägend sein könnten, möchte ich an dieser Stelle offen lassen.

Es dürfte allerdings deutlich geworden sein, dass sich meine Untersuchung nicht darauf beschränken wird, die Arbeit der Flüchtlingsbürokratie unkritisch nach dem Gesichtspunkt einer möglichst optimalen ‚Effizienz‘ im Sinne der ‚Auftraggeber‘ (des Nationalstaates, der Regierenden usw.) zu betrachten³⁴. Vielmehr wird es mir darauf ankommen, das Verwaltungshandeln in Bezug zur demokratischen Norm eines ‚Dienstes *für* den Menschen‘ zu setzen. Im Rahmen einer solchen kritischen Verwaltungswissenschaft wird unter anderem auch „Politik als Ritual“ entblößt werden, und „politisch-administrative Strategien“ werden kenntlich gemacht, „die darauf gerichtet sind, das eine zu sagen und das andere zu tun, bestimmte Handlungsabsichten vorzuschützen, um verdeckte und versteckte Ziele zu verfolgen“ (Wollmann 1980, 25). Denn dies scheint mir eines der Kernprobleme der Flüchtlingspolitik zu sein, dass auf einer ‚rituellen‘ Politikebene ein verbaler humanitärer Grundkonsens beschworen wird (wonach ‚wir‘ den ‚wahrhaft Schutzbedürftigen‘ helfen müssen), der in der alltäglichen Praxis von den bürokratischen Behelfsapparaten der Gesellschaft permanent gebrochen wird – und zwar ohne, dass die PolitikerInnen ihre humanitäre Rede auch nur für eine Sekunde unterbrechen würden und ohne, dass die häufig inhumane Verwaltungspraxis einer größeren Öffentlichkeit bekannt würde oder wirksame politische Konsequenzen hieraus erwachsen würden.

Methodisches/ Die Fallstudie

In der Untersuchung und Darstellung müssen analytisch zwei grundlegende Ebenen auseinandergehalten werden, auch wenn sie in der Realität ineinander fließen: Die *handlungstheoretische* Erfassung einzelner Akteure, die in einem konkreten Handlungsgeflecht zueinander in Beziehung stehen, muss durch die Analyse der *strukturtheoretischen* Rahmenbedingungen ergänzt werden, d.h. dass die erklärten Handlungsmotive von natürlichen Personen, aber auch von bürokratisch eingebundenen HandlungsträgerInnen und Institutionen, erst verstehbar werden vor dem Hintergrund der historischen und politischen Bedingungen, vor dem Hintergrund ökonomischer Entwicklungen und gesellschaftlicher Interessenskonflikte, die den Handlungsraum und die Entscheidungsmöglichkeiten der jeweiligen Akteure strukturell einengen und festlegen, zumindest aber beeinflussen (vgl. Wollmann 1980, 34).

Idealtypisch müsste eine implementationswissenschaftliche Untersuchung zum Thema Mayntz zufolge (1983, 171) folgende Analyseschritte enthalten:

- 1) Untersuchung der allgemeinen Problemlage und des historischen und *sozialpolitischen Umfeldes*
- 2) Untersuchung der *Programmebene* der Politik (Zielvorgaben für das Verwaltungshandeln)
- 3) Analyse der *Implementationsstruktur* und des Zusammenwirkens und der internen Funktionsabläufe der beteiligten Institutionen, aber auch der Wechselwirkungen zwischen Programm-entwurf und Implementationsinstanzen
- 4) Einbeziehung des *Adressatenfeldes*.

All diese Gesichtspunkte habe ich beachtet und eingearbeitet, auch wenn meine konkrete Darstellung einer anderen Unterteilung und ‚Erzählstruktur‘ folgt. Der komplexe Prozess der Umsetzung politischer und rechtlicher Normvorgaben in gesellschaftliche Realität durch die ganz alltägliche Verwaltungsarbeit kann nach der Auffassung von Helmut Wollmann (1983, 169) am besten durch „Mehrere-Ebenen- und Mehrere-Perspektiven-Analysen“ erfasst werden. Entsprechend wird auch meine Untersuchung einen weiten Perspektiv- und Handlungsrahmen umspannen, der sowohl das konkrete Handeln einzelner SachbearbeiterInnen und behördeninterne Weisungen, aber auch landes- und bundespolitische Entscheidungsprozesse umfasst, und

³⁴ Die breit diskutierte Frage, wie öffentliches Verwaltungshandeln rationeller gestaltet werden kann und welche Aufgaben privaten Dienstleistungsunternehmen übertragen werden könnten oder sollten (um sie zu ‚effektivieren‘), stellt sich in meinem Forschungsvorhaben also nicht. Ohnehin ist der bürokratische Zugriff auf die nicht-deutsche Bevölkerung eine derart klassische Hoheitsaufgabe des Nationalstaates, dass eine Privatisierung dieser Tätigkeit nicht in Betracht kommt (von dem Betrieb von Abschiebehaftanstalten, Flüchtlingswohnheimen und Ähnlichem einmal abgesehen).

zwar auf den unterschiedlichen und von mir in getrennten Kapiteln dargestellten Handlungsebenen (Politik, Recht, Innenverwaltung, Ausländerbehörde usw.).

Helmut Wollmann (1980, 29) benannte die Vor- und Nachteile einer empirischen Fallstudie, wie ich sie auch an meinem Beispiel vornehmen möchte:

„[Empirische Fallstudien] erlauben ein tiefenscharfes Eindringen in komplexe Handlungs- und Wirkungsverläufe, machen sich ‚verstehend‘ das Common-Sense- und Erfahrungswissen, die Wirkungsbedeutungen und Kausalhypothesen der Akteure selbst zunutze, können reaktive bzw. interaktive (Interviews, teilnehmende Beobachtung) mit nicht-reaktiven Erhebungstechniken (Akten-, Dokumentenanalyse) eng verknüpfen, sind gegenüber ‚unerwarteten Funden‘ [...] im Untersuchungsverlauf, insbesondere aber gegenüber der Veränderung und Dynamik des Untersuchungsgegenstandes offen [...] und können hierbei durch konzeptionelle Veränderungen flexibel reagieren [...]. Diesen Vorzügen der Fallstudie steht vor allem der Einwand ihrer in der Regel geringen Verallgemeinerungsfähigkeit und damit ihrer geringen Theoriefähigkeit gegenüber.“

Letzterem Einwand stellte sich auch Renate Mayntz (1983, 14 f), doch sie verteidigte letzten Endes die Vorteile und die besondere Aussagekraft von Einzelfallanalysen gegenüber der Abstraktheit und möglichen Beliebigkeit theorielastiger Allgemeinmodelle. Vor allem „die differenzierte Nachzeichnung einzelner Implementationsprozesse und das damit gleichzeitig gewonnene Verständnis für die Ursachen der beschriebenen Vorgänge“ sei „eine eigenständige Erkenntnisleistung der Implementationsforschung [...]“ (ebd., 15) – und insofern schließe ich mich dem praxisbezogenen Ansatz der Implementationsforschung an. Der Erkenntnisgewinn eines differenzierten und genaueren Verständnisses komplexer gesellschaftlicher Vorgänge am konkreten Beispiel wiegt in meinen Augen den möglichen Verlust an Allgemeingültigkeit bei weitem auf, zumal es in den Sozialwissenschaften ohnehin keine absoluten, allzeit und unter allen Umständen gültigen Verallgemeinerungen geben kann (sozialwissenschaftliche und politologische Forschung und Theoriebildung muss immer konkret, historisch und gesellschaftsbezogen sein). Dessen ungeachtet versteht es sich von selbst, dass zahlreiche der im Rahmen meiner konkreten Falldarstellung gewonnenen Erkenntnisse auch auf andere Flüchtlingsgruppen, auf andere (Bundes-) Länder oder auch auf andere Politikbereiche übertragbar sind, zumal ich versuchen werde, allgemeine Strukturmechanismen und Folgen der bürokratischen Implementation von Politik herauszuarbeiten.

Margarete Boos und Rudolf Fisch (1987, 350 ff) haben die methodologischen Probleme von „Fallstudien in der Organisationsforschung“ untersucht und als ein Hauptdilemma beschrieben, dass es unmöglich sei, „zugleich allgemeingültige, einfache und genaue Ergebnisse hervorbringen zu können“ (ebd.). Detailstudien könnten jedoch auch wichtige Aufgaben der Theoriebildung übernehmen, etwa durch die „hypothesengenerierende“ Bedeutung empirischer Beobachtungen und durch die Möglichkeit der Falsifizierung bzw. Erhärtung theoretischer Annahmen am konkreten Beispiel (vgl. ebd., 356 ff). Die AutorInnen schlagen wegen des typischerweise vielfältigen Aufeinanderwirkens mehrerer sozialer Organisationen ähnlich wie Wollmann vor, die verschiedenen Betrachtungsebenen – „individuelle, interpersonelle, Intra- und Inter-Gruppen-Ebene sowie die Beziehungen zwischen verschiedenen Organisationen“ (ebd., 353) – analytisch zu trennen und mit der je geeignetsten Methode zu untersuchen („multi case - multi method“-Ansatz, ebd., 350).

Diesem Ansatz bin ich in meinem Forschungsvorhaben gefolgt, d.h. dass die nachfolgende Darstellung der verschiedenen Kapitel auf unterschiedlichen Methoden beruht:

- Die Darstellung des Rechts, der Rechtsentwicklung und der Rechtsprechung beruht auf einer Analyse der gesetzlichen Grundlagen, der Kommentarliteratur in juristischen Fachzeitschriften und der Sichtung und Auswertung zahlreicher Gerichtsentscheidungen (vor allem des VG und OVG Berlin).
- Bei der Analyse der politischen Auseinandersetzungen vor Ort habe ich mich vor allem auf Meldungen der Lokalpresse gestützt, hinsichtlich der bundespolitischen Entwicklung auch auf überregionale Zeitungen³⁵. Die parlamentarische Entwicklung und Initiativen (Anfragen,

³⁵ *Systematisch* ausgewertet habe ich dabei die Berliner tageszeitung (taz), als einzige Lokal-Zeitung, die frühzeitig durch Volltext-Recherche (CD-Rom) erschlossen werden konnte, und die Frankfurter Rundschau (FR, durch

Anträge, Debatten usw.) habe ich mit Hilfe des Dokumentationsdienstes des Berliner Abgeordnetenhauses einem genaueren Blick unterzogen.

- Interviews und Hintergrundgespräche mit Beteiligten, vor allem mit Flüchtlingen³⁶, PolitikerInnen und mit zum Teil im Text nicht kenntlich gemachten so genannten ‚InsiderInnen‘ waren eine weitere wichtige Erkenntnisquelle. Die Berliner Innenverwaltung und Ausländerbehörde haben Gespräche mit mir „aus sachlichen wie kapazitären Gründen“ abgelehnt³⁷, das Amt der Ausländerbeauftragten stand für ein Gespräch vor allem wegen der politischen ‚Brisanz‘ des Themas nicht zur Verfügung. Die Position der Verwaltung ist jedoch ohne weiteres auch aus offiziellen Verlautbarungen (Pressemitteilungen, Beantwortung parlamentarischer Anfragen usw.) rekonstruierbar, und ohnehin vermute ich entsprechend meiner langjährigen praktischen Erfahrungen, dass offizielle Gespräche mit BehördenvertreterInnen keine grundlegend neuen Erkenntnisse erbracht hätten (dies liegt an dem tendenziell ‚demagogischen‘ Umgang der Verwaltung mit Daten und Fakten und an ihrer ‚bürokratisch verzerrten‘ Wirklichkeitswahrnehmung, auf die ich noch im Detail zu sprechen kommen werde). Insofern musste (und konnte) ich auf mein umfangreiches eigenes Praxiswissen zurückgreifen.
- Die ‚Sicht der Verwaltung‘ habe ich auch anhand einer Analyse und Darstellung interner Anweisungen an die Ausländerbehörde und exemplarischer Behördenbescheide umfassend rekonstruiert.
- Von der ‚Sicht der Adressaten‘ auf die Verwaltung bzw. der Darstellung der BeamtInnen nach außen habe ich mir durch mehrere Behördenbegleitungen von Flüchtlingen nicht zuletzt auch ein persönliches Bild machen können.

Boos und Fisch betonen „die Wichtigkeit intuitiver Interpretationen und ganzheitlicher Darstellungen des Gegenstandes“ in dem Bemühen um eine „narrative Wahrheit“, die bei dem Erfassen sozialer Phänomene so wichtig sei (ebd., 357). Ich hoffe, dass es mir gelungen ist, einen solchen qualitativen Erkenntnisgewinn in Bezug auf mein konkretes Fallbeispiel durch die detaillierte und mitunter beinahe ‚sinnliche‘ Darstellung in einem weitgehend narrativen Erzählprozess zu ermöglichen.

tägliche Lektüre und Archivierung der themenrelevanten Artikel). Vor allem hinsichtlich der lokalen Ereignisse stütze ich mich aber auch auf zahlreiche andere Presseorgane.

³⁶ Ich habe insgesamt sieben Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien in zumeist knapp zweistündigen Gesprächen in den Jahren 1997/98 interviewt (die Gespräche fanden an dem Ort der Betroffenen statt und wurden auf Tonband aufgezeichnet, transkribiert und ausgewertet). Sechs von ihnen kamen aus Bosnien (aller Volkszugehörigkeiten), drei waren Männer, vier Frauen. Vier Gespräche fanden mit der Hilfe einer Dolmetscherin statt, drei Betroffene konnten sich in Deutsch gut ausdrücken und verständigen.

Die Auswahl meiner GesprächspartnerInnen erfolgte *nicht* nach ‚repräsentativen‘ Gesichtspunkten: Sie waren mir aus der Beratungstätigkeit bekannt, und ein entscheidender Gesichtspunkt der Auswahl war für mich, dass bereits ein ‚Grundvertrauen‘ vorhanden war und ich davon ausging, dass sich die Flüchtlinge nicht ‚ausgenutzt‘ oder zu einem Gespräch mit mir ‚verpflichtet‘ fühlten.

Die Gespräche verliefen auf der Basis eines Fragenkatalogs (unterteilt in sechs Kategorien mit knapp 50 Unterfragen), der den Betroffenen jedoch nicht vorlag und der den Gesprächen lediglich einen (einheitlichen) Rahmen geben sollte. Je nach Verlauf des Gesprächs sowie des Wissens und der Erfahrungen der Betroffenen entwickelten sich unterschiedliche Gesprächsschwerpunkte; niemals wurden alle potenziellen Fragen tatsächlich auch gestellt.

³⁷ Da ich meine Fragen vorab schriftlich eingereicht habe, ist nicht auszuschließen, dass eine Absage auch deshalb erfolgte, weil kein Interesse an einer wissenschaftlichen Untersuchung und kritischen Hinterfragung des eigenen Behördenhandelns bestand. Von der Berliner Innenverwaltung erhielt ich zumindest Kopien der offiziellen Pressemitteilungen zum Thema (mit Schreiben vom 15.4.1999), und der Leiter der Ausländerbehörde wünschte mir mit Schreiben vom 26.7.1999 „gleichwohl viel Erfolg bei Ihrem Vorhaben“, obwohl „Informationsmaterialien, zu deren Weitergabe wir berechtigt wären, [...] hiesigerseits nicht vorgehalten“ würden.