

## Gesellschaft, Bürokratie und Demokratie

J. S. Coleman sieht einen epochalen Wandel der modernen Sozialstruktur darin, dass unser Leben immer mehr von den Entscheidungen und dem Handeln „korporativer Akteure“ bestimmt wird, also von Organisationen, in denen Menschen nicht mehr als „natürliche Personen“ – verantwortlich einem konkreten Individuum gegenüber – handeln, sondern in erster Linie funktionell entsprechend ihrer Position innerhalb dieser organisatorischen Struktur agieren und sich auch nur dieser (meist beruflichen) Aufgabenzuweisung verpflichtet fühlen (vgl. Coleman 1986, 86). Auch wenn es sich bei diesen Institutionen um *menschengemachte* ‚soziale Erfindungen‘ handelt – und somit auch übermächtig erscheinende Organisationen letztlich der Veränderbarkeit durch menschliches Handeln und Wollen unterliegen (vgl. ebd., 31) –, so ist doch unzweifelbar, dass das wirkungsmächtige Agieren von Großorganisationen mitunter geradezu schicksalhaft in das individuelle moderne Leben hineinreicht. Da ein Verbund gewisser Größe und Stetigkeit in der Moderne typischerweise bürokratisch organisiert ist, ist es zutreffend, wenn etwa Gerhard W. Wittkämper formuliert, dass „das Verständnis des Phänomens der Bürokratie [...] als der Schlüssel zum Verständnis gegenwärtiger Gesellschaften“ angesehen werden kann (Wittkämper 1979, 45).

Vor diesem Hintergrund habe ich versucht, den staatlich-gesellschaftlichen Umgang mit Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen zu analysieren, indem ich vor allem die mit dieser Aufgabe betrauten bürokratischen Verwaltungsinstanzen einem genaueren Blick unterzogen habe – ohne die ihnen unterworfenen Menschen und *ihre* Wahrnehmung der Dinge aus den Augen zu verlieren. Die zentrale Frage für mich war dabei, ob das bürokratische Verwaltungshandeln am Menschen orientiert bleibt oder ob die Würde der Menschen im Schatten gesellschaftlicher Institutionen (systematisch) verletzt wird. Um diese Frage beantworten zu können, war eine umfassende und akribische Archäologie der Flüchtlingsbürokratie zu leisten, um die unter den Sandkruken der formalen Rechtsstaatlichkeit verborgenen Menschenrechtsscherben einer unnachgiebigen Ausschaffungspolitik freilegen zu können.

Thomas Ellwein (1994, 7) verweist darauf, „dass Verwaltung oft nicht mit der vollen Wirklichkeit umgeht, sondern mit bürogemäßen Ausschnitten oder Modellen von ihr. [...] Bürokratie ist ‚Herrschaft vom Büro aus‘ (Max Weber)“. Dieser Vorgang der bürokratischen Reduktion komplexer sozialer (‚lebenswirklicher‘) Prozesse und Individuen auf bestimmte Teilaspekte, Kennziffern und Merkmale – dies habe ich gezeigt – beinhaltet die *Gefahr der Bürokratisierung*, d.h. dass Menschen als *Objekte der Verwaltung* instrumentalisiert und entrechtet werden. Dieser Gefahr kann entgegengewirkt werden, wenn die Verwaltung sich ihr bewusst ist und ‚klientenorientiert‘ bleibt, d.h. wenn sie sich und ihr Handeln verständlich macht und an den Menschen ausrichtet, wenn sie erklärt, berät, Anonymität abzubauen versucht und „auf erfüllbare Wünsche eingeht“ (ebd., 110). Vor allem aber die „Fähigkeit, Unterschiede zu erkennen und zu berücksichtigen“, gehört zur „Humanitas“ der Verwaltung, so Ellwein. Da in der Praxis der Flüchtlingsbürokratie, dies gilt zumindest für mein konkretes Beispiel des Umgangs der Berliner Ausländerbehörde mit den Kriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien, eine solche Beachtung der konkreten Einzelfallumstände, eine individuelle Anhörung und Beratung der Betroffenen und eine (trotz aller Routine) gewissenhafte und sorgfältige Verfahrensweise unter Berücksichtigung der Wünsche und Bedürfnisse der Menschen kennzeichnenderweise gerade *nicht* erfolgt, muss im Umkehrschluss von einer *inhumanen Flüchtlingsbürokratie* gesprochen werden.

Max Weber wertete die Bindung der modernen Bürokratie an die Verfassung und an die Grundsätze der Gewaltenteilung (Gesetzmäßigkeit), die Gleichmäßigkeit ihres Handelns (Verlässlichkeit), ihr enormes Fachwissen (Kompetenz), ihre effektive Arbeitsweise (Arbeitsteilung) und schließlich auch die Nachprüfbarkeit ihrer Entscheidungen durch Akteneinsicht und gerichtliche Kontrolle (Rechtsstaatlichkeit) als einen *objektiven Rationalitätsfortschritt* und als ein Kriterium der Überlegenheit der Herrschaft der Bürokratie etwa gegenüber willkürlicher, absolutistischer Herrschaft (vgl. auch: Bader 1976, 543 f). Dass die zweckrationale Form der bürokratischen Herrschaft auch umschlagen kann in eine Verkehrung von Zweck und Mittel und eine Ver-

selbständigung der Apparate, die den einzelnen Individuen übermächtig und unvermittelt gegenüberstehen (in Entfremdung und Versachlichung also), hat Weber ebenso gesehen und mit dem anschaulichen Begriff des drohenden *Gebäuses der Hörigkeit* umschrieben. Auch wenn sich die mit diesem Bild verbundenen düsteren Visionen Max Webers nicht in der prognostizierten Unvermeidlichkeit und nicht in dem von ihm befürchteten beklemmenden Ausmaß eingestellt haben mag (vgl.: Bader 1976, 476 ff), bedeutet dies keinesfalls, dass der Mechanismus der gewaltsamen ‚Zurichtung‘ der dem bürokratischen Herrschaftsanspruch unterworfenen Subjekte nicht realitätsmächtig wäre – im Gegenteil: Gerade im Fall der Flüchtlingsbürokratie ist dieser Vorgang deutlich wirksam, und der bedrohliche Charakter bürokratischer Herrschaft ist in den Fluren und Amtsstuben der Ausländerbehörde auch ‚zum Greifen nahe‘.

Aber bereits die Voraussetzung Webers, wonach die moderne Bürokratie fest in die rechtsstaatliche Ordnung eingebunden sei und deshalb gegenüber absolutistischer Herrschaft den Vorteil der Berechenbarkeit und Gesetzmäßigkeit biete, trifft auf die Flüchtlingsbürokratie nur bedingt zu: Zwar wird einerseits das Recht geradezu ‚fetischisiert‘, wenn es um die Durchsetzung von (und sei es: ersichtlich inhumanen) Abschiebungen geht, indem behauptet wird, alles habe seine rechtsstaatliche Ordnung und sei vom Gesetz gedeckt. Andererseits gelten gerade der Flüchtlingsbürokratie substantielle Rechte der Betroffenen, rechtsstaatliche Verfahrensweisen und verfassungsrechtliche Grundsätze im Zweifelsfall *nichts*, wenn diese dem Ziel der Ausschaffung entgegenstehen sollten. Der bürokratische Prozess der ‚Versachlichung‘, der im Prinzip auch als Fortschritt angesehen werden kann, insofern er die Gleichheit vor dem Gesetz sicherstellen soll (Entscheidungen ‚ohne Ansehen der Person‘), ist für Flüchtlinge, die vor dem Gesetz gleich rechtlos sind, im Wesentlichen nur mit Nachteilen verbunden. Ihre besonderen Lebensumstände und Bedürfnisse werden im Prozess der bürokratischen Verobjektivierung ihrer Geschichten effektiv zum Verschwinden gebracht, und sie können sich somit nicht einmal mehr die Hoffnung einer – und sei es absolutistischen – ‚Gnadenentscheidung‘ machen. Von einer ‚Effektivität‘ des Verwaltungshandelns kann im Zusammenhang der Ausländerbehörden ohnehin nur in einem sehr eingeschränkten Sinn gesprochen werden (‚effektiv‘ sind sie lediglich in Bezug auf die Be- bzw. Verhinderung des Lebens und Aufenthalts der Betroffenen), genauso wie sich das ‚Fachwissen‘ der Behörde zumeist darauf beschränkt, Informationen selektiv zur Kenntnis zu nehmen, auszuwerten und weiterzuleiten und das komplexe Rechtssystem einseitig zu Lasten der Betroffenen auszudeuten. Kurzum: Die Ausländerbehörde ist – dies gilt zumindest im Zusammenhang des Umgangs mit Kriegs- und de-facto-Flüchtlingen (um von der Praxis gegenüber so genannten ‚Illegalen‘ ganz zu schweigen) – derartig eindeutig auf Ablehnung und Ausschaffung fixiert, dass es schwer fällt, hier von einem ‚Rationalitätsfortschritt‘ zu sprechen. Ich habe es dargelegt: Der ‚Rechtsstaat‘ ist im Flüchtlingsrecht infolge massiver gesetzlicher Einschnitte, aber auch infolge der restriktiven Rechtsprechung und der allgemeinen Abwehrhaltung in Politik und Gesellschaft, die bei den Bediensteten der Flüchtlingsbürokratie (und in Teilen der Verwaltungsjustiz) noch einmal potenziert anzutreffen zu sein scheint, extrem geschwächt und in der Praxis mitunter auch faktisch unwirksam. Dabei handelt es sich um eine *Entrechtung im Recht* und mit den Mitteln des Rechts, d.h. dass die Rechtsförmigkeit der bürokratiegestählten Herrschaft formal stets gewahrt bleibt; es geht um *Menschenrechtsverletzungen im rechtsstaatlichen Gewand*, denen die bürokratischen Apparate ihre Stempel aufdrücken.

Der Freiburger Politikwissenschaftler Dieter Oberndörfer formulierte es so (FR vom 24.10.2000):

„Ermessensspielräume für die Einbringung von Menschlichkeit bei der Behandlung des Einzelfalles gibt es in ihr [der mit dem menschenrechtlichen Fundament des Grundgesetzes absolut unvereinbaren unmenschlichen Begriffslogik der deutschen Asylverweigerungs- und Abschiebep Praxis; T.H.] kaum. Sie ist stählern konsequent und duldet keine Ausnahme. Wenn sich, wie in der deutschen Abschiebep Praxis, der Rechtsstaat nur noch an der Logik seiner selbst gestrickten Begriffssystematik und nicht an der eigentlichen normativen Prämisse des Rechtsstaates, der Würde des Menschen, oder einfacher ausgedrückt, an schlichter Menschlichkeit orientiert, pervertiert er zwangsläufig zum bürokratisch sklerotisierten Unrechtsstaat.“

Grundsätzlich können zwei widersprüchliche Tendenzen des modernen bürokratischen Verwaltungsstaates unterschieden werden: Zum einen gilt es, seine entmündigende und herrschaftssichernde Funktion zu sehen: „Bürokratie ist das Dauerorgan der Bestandserhaltung einer Gesell-

schaft, die nicht direkt demokratisch rückgebunden ist“ (Funk u.a. 1980, 235). Die sich selbst perpetuierenden bürokratischen Institutionen bedürfen keiner demokratischen Legitimation und verteidigen hierdurch effektiv den Status quo der Macht gegen die Kräfte der Veränderung (vgl. auch Marcuse 1984). Dem Herrschaftssicherungscharakter des politischen Systems (der Kultur, der Sprache, des Konsums usw.) entspricht idealtypisch die *Hobeits- und Eingriffsaufgabe* der öffentlichen Verwaltung (Polizei, Ausländerbehörde, Finanzamt usw.). Dem stehen, zum anderen, die (in Anbetracht des soeben Gesagten: ambivalenten, weil ebenfalls herrschaftssichernden) Versorgungs- und Sicherheitsleistungen der so genannten *Leistungsverwaltung* des bürokratischen Wohlfahrtsstaates gegenüber (Arbeits-, Wohnungs-, Sozialamt usw.). Die Einklagbarkeit sozialer Rechte (das Rechts- und Sozialstaatsprinzip) muss zurecht als ein historischer Fortschritt gegenüber staatlich hingemommener absoluter Verelendung bewertet werden – angesichts von Umstrukturierungen des Sozialstaates, die die Individuen tendenziell wieder sich selbst bzw. den ‚Kräften des Marktes‘ überlassen sollen, ist dies offenkundig. Die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates ging jedoch zugleich einher mit einer zunehmenden *Verrechtlichung der Gesellschaft* und einer Ausweitung des Zugriffs bürokratischer Apparate in immer mehr Lebensbereiche (zur Kritik an der „Aufblähung der Verwaltung“ vgl. Münch 1981, 40). Hierdurch gewannen auch bürokratische und technokratisch-maschinelle Bearbeitungsmechanismen an Bedeutung und die Individualisierung und ‚Entsozialisierung‘ gesellschaftlicher Zusammenhänge wurde vorangetrieben: Soziale Probleme und Konflikte werden entsprechend bestimmter Zuständigkeitskriterien ‚zerhackt‘ und die Menschen werden zur ‚Befried(ig)ung‘ ihrer existenziellen Bedürfnisse im Notfall an die bürokratischen Apparate verwiesen:

„Die so effiziente, bürokratische und / oder kapitalistische Maschine löst, genau gesehen, kein Problem. Sie transformiert Probleme, separiert sie von ihren Wurzeln und Kontexten, verteilt sie, verschiebt sie, adressiert sie zurück an die hilflos gemachten Menschen, die ihrerseits wiederum nach bürokratischer Hilfe suchen“ (Diamond / Narr 1985, 224; vgl. auch: Funk u.a. 1984, 20 ff).

Ehemals aus der Gesellschaft Ausgestoßene und absolut Verelendete verwandeln sich im Prozess der Bürokratisierung der ‚Wohlfahrt‘ in *relativ* Ausgegrenzte, die als *Zugehörige* zum National- bzw. Sozialstaat zumindest noch *Anspruchsberechtigte* sind. Wohlgermerkt: Soweit die Leistungsverwaltung im Rahmen staatlicher ‚Fürsorge‘ elementare soziale Menschenrechte sichern hilft, kann gegen sie *auf nationaler Ebene* nur wenig eingewandt werden – außer eben, dass sie die grundlegenden Gesellschaftsstrukturen und ihre ökonomische Verfassung, die die Ursachen für die Notwendigkeit einer ‚nacharbeitenden‘ staatlichen Fürsorge sind, konservieren hilft. *In universeller Perspektive* allerdings ‚kettet‘ der moderne Wohlfahrtsstaat die Menschen in materieller und ideologischer Hinsicht an die Grenzen des Nationalstaates (und seiner ‚Logik‘), schließt Nicht-Dazugehörige (‚Fremde‘) aus und lässt sie als ‚bedrohliche‘ KonkurrentInnen erscheinen, gegenüber denen eine Abschottung im Eigeninteresse gerechtfertigt sei. Die Unangemessenheit dieses selektiven nationalen Verteilungs- und Verantwortungsprinzips in einer (nicht erst seit heute) ‚globalisierten Welt‘ (Stichworte: Kolonialismus, Imperialismus, Sklavenhandel usw.) ist meines Erachtens offenkundig, denn die Abschottung der Wohlhabenden vor dem Elend der Welt beinhaltet nicht weniger als einen Abschied vom Konzept universeller Menschenrechte. Die Trennungslgik nach Staatsangehörigkeiten ‚aufzuweichen‘ durch Ausleseprinzipien der ‚Nützlichkeit‘, ändert nichts am grundsätzlichen Befund, denn dies bedeutet lediglich, dass die Menschenrechte meistbietend ‚verschachert‘ werden.

In der alltäglichen Praxis ist die Arbeit der Leistungsverwaltung längst nicht mehr von ‚Fürsorgegedanken‘ geprägt, sondern sie erfüllt zunehmend eine bürokratische Selektionsarbeit, die auch prinzipiell ‚Berechtigte‘ von der Inanspruchnahme sozialer Leistungen fern- oder abhalten soll (etwa durch Neudefinitionen des Begriffs der ‚Berechtigung‘, durch abschreckende und entwürdigende Bearbeitungsmuster usw.). Während zu Zeiten sozialliberaler Reformbemühungen die bürokratische Gewährung von Leistungen noch unter der Maßgabe einer gesellschaftlichen Umverteilung (des Reichtums, der Bildungschancen usw.) und der Angleichung der Lebensverhältnisse gestanden haben mag, kann von solchen Zielvorgaben in Zeiten des neoliberal globalisierten Kapitalismus keine Rede mehr sein. Die Leistungsverwaltungen haben tendenziell einen Domestizierungs- oder gar Abschreckungscharakter angenommen, und die Inanspruch-

nahme dieser Institutionen bzw. entsprechender Leistungen wird immer weniger als ein notwendiger und selbstverständlicher Schritt zur Materialisierung sozialer Rechte und immer mehr als ein Ausdruck des ‚Sozialschmarotzertums‘ gedeutet. Die LeistungsempfängerInnen werden für ihre Notlage und Bedürftigkeit individuell verantwortlich gemacht, und ein Leistungsantrag oder -bezug löst einen entsprechenden sozialstaatlichen Druck auf die jeweiligen Personen aus (verschärfte Zumutbarkeitsregelungen und Mitwirkungspflichten, Nachweis intensiver Arbeitsuche usw.). Die Verantwortung des politischen und ökonomischen Systems für zunehmende Armut und hiermit verbundene Ausschließungen vom sozialen (kulturellen usw.) Leben und für eine wachsende Ungleichverteilung des Reichtums und der individuellen Entwicklungschancen soll mit dieser Strategie der bürokratischen Entrechtung, Drangsalierung und Vereinzelung kaschiert werden, wie auch die entsprechenden ideologischen Begleitdebatten und ‚Missbrauchskampagnen‘ zeigen (Stichworte: ‚kein Recht auf Faulheit‘, ‚Ausruhen in der sozialen Hängematte‘, soziales ‚Parasitentum‘ usw.).

Was ursprünglich als Recht der Einzelnen gegenüber dem Sozialstaat angesehen wurde, löst heutzutage potenziell einen gesetzlichen Missbrauchsvorwurf aus, der von den Betroffenen ständig / periodisch widerlegt werden muss. Deutsche StaatsbürgerInnen lernen auf diese Weise den repressiven Charakter sozialstaatlicher Bürokratien kennen, der Staatsfremden und insbesondere Asyl Suchenden und Flüchtlingen seit langem vertraut ist! Die Verwaltung tritt ihnen als abwehrende, feindlich gesonnene und bürokratische Institution entgegen, die Unterstützungsleistungen verwehrt oder unter erhebliche Vorbehalte stellt, und dieser bürokratische Prozess des Ausschlusses bringt auf Seiten der Betroffenen entsprechende Gefühle des Ohnmächtig-Seins, der Hilflosigkeit und der Wut, aber auch Verletzungen der Menschenwürde mit sich, die ich als kennzeichnend für die subjektive Wahrnehmung der Verwaltung durch Kriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien beschrieben habe.

Die von manch konservativem Verwaltungswissenschaftler beklagte „einseitige Entwicklung“ in der Nachkriegsgeschichte Deutschlands „unter dem Primat des Rechtsschutzes für den einzelnen Bürger“ (so etwa Siedentopf 1983, 43) ist unzweifelbar spätestens in den 90er Jahren vom etatistischen Herrschaftsanspruch wieder eingeholt worden. Nicht mehr die individuellen Menschenrechte sind der zentrale Bezugspunkt des politischen Denkens, sondern in einem „Puzzle der Umwertung der Grundrechte“ (Karlmann Geiß, Präsident des Bundesgerichtshofs, zit. nach FR vom 16.1.1998) soll nunmehr der staatspolitische Zweck die Mittel heiligen: Der (vermeintlichen) Effektivität (der Strafverfolgung, der Einwanderungsbeschränkung, der Arbeits- und Sozialverwaltung, der Terrorbekämpfung usw.) werden rechtsstaatliche Prinzipien (der Menschenwürde, des Datenschutzes, des Rechtsschutzes, der Verhältnismäßigkeit usw.) immer bedenkenloser geopfert: „Der liberale Rechtsstaat hat keinen politischen Hüter mehr“, befand Heribert Prantl bereits 1994 (S. 295), und die Aushöhlung des Grundrechts auf Asyl nach Art. 16 GG darf dabei als stilbildend etwa für die ‚Missgestaltung‘ des Art. 13 GG (Unverletzlichkeit der Wohnung) und die Ermöglichung des so genannten ‚großen Lauschangriffs‘ gelten. Welche Auswirkungen der 11. September 2001 in diesem Zusammenhang hatte und noch haben wird, kann ich an dieser Stelle nicht ausführen, doch liegt meines Erachtens auf der Hand, dass hiermit eine weitere Schwächung des Rechtsstaates und der Menschenrechte und eine Stärkung der bürokratischen Apparate im Dienste nationalstaatlicher (Sicherheits-) Interessen verbunden sein wird<sup>1</sup>.

Das Verhältnis von *Demokratie und Bürokratie* ist höchst prekär, und aus demokratiethoretischer Sicht lautet die (fast unmögliche) Aufgabe, bürokratische Organisationen in den Dienst der Selbstbestimmung des Menschen zu stellen (vgl. Wittkämper 1979, 49). Eine demokratische Beteiligung der Betroffenen am Entscheidungsprozess der Verwaltung oder gar die Rücknahme des bürokratischen Zugriffs auf die Gesellschaft (wo er vermeidbar ist) bedarf allerdings eines

---

<sup>1</sup> Die Terroranschläge in New York führten jedenfalls unter anderem dazu, dass die anfänglich offen und *positiv* konnotierte Debatte über Deutschland als Einwanderungsland beendet und von althergebrachten Abwehrmustern gegenüber ‚Fremden‘ (als Bedrohung, als Sicherheitsrisiko, als anders Seiende usw.) ersetzt wurde.

langatmigen und beherzten Kampfes Don Quichottes gegen die Mühlen der Bürokratie – ohne gesteigerte Aussicht auf Erfolg. Besonders problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass ‚die Demokratie‘ (das politische System) in der sozialen Praxis und gesellschaftlichen Realität der Bürokratie keineswegs als quasi ‚menschenfreundlicher Widerpart‘ gegenübersteht, sondern dass beide Bereiche vielmehr unauflöslich miteinander verbunden sind. Thomas Ellwein (1994, 121) konstatierte nüchtern:

„Das Dilemma der Verwaltung ist ihre Verflechtung mit der Politik. Sie bewirkt, dass Politik und Verwaltung zugleich verändert werden müssten. Da daran nicht zu denken ist, verfestigen sie wechselseitig ihre Zustände.“

Ingeborg E. Schäfer stellte dem Begriff der *bürokratischen Demokratie*, in der die Verwaltung als notwendiges aber zu minimierendes und demokratisch zu kontrollierendes ‚Übel‘ im Dienste der Menschen steht, paradigmatisch das Bild einer *demokratischen Bürokratie* gegenüber,

„also einer Herrschaft der Büros mit demokratisch gewählter Legitimation, d.h. politischer Führung, die nur Verantwortung trägt und ein paar politische Impulse gibt, aber relativ bedeutungslos bleibt“ (Schäfer 1987, 63).

Dass dieses Bild einer demokratisch ‚verbrämten‘, tatsächlich aber *bürokratischen Herrschaft* zumindest im flüchtlingspolitischen Bereich den realen Verhältnissen entspricht, habe ich gezeigt, ebenso die fatale sklerotische Wechselwirkung von Politik und Verwaltung im Umgang mit Schutz Suchenden.

Die Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien stießen in Deutschland auf ein *bürokratisches Universum der Ablehnung*, in dem die ideologisch verzerrten Töne der Politik lediglich die schrille Begleitmusik zur in der Praxis Ton angebenden Verwaltung abgaben. Während die ‚gesellschaftliche Stimmung‘ gegenüber den Flüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina tendenziell eher von einer höheren Aufnahmebereitschaft geprägt war (als sonst), ließ sich dies mit den auf Ablehnung gesinnten korporativen Akteuren in Politik, Verwaltung und Justiz nicht in andere Umgangsformen gegenüber den Betroffenen umsetzen. Vor allem unscheinbare bürokratische Maßnahmen (ein ‚Netz behördlicher Nadelstiche‘ und alltäglicher Verbote), Formen der ‚sanften Gewalt‘ (Ablehnungsbescheide, Ausreiseaufforderungen usw.) und eine umfassende Strategie der (auch sozialen) Entrechtung, Delegitimierung und Ausgrenzung waren es, die den Menschen das Leben in Deutschland schwer machen und zu ihrer Ausschaffung beitragen sollten. Die Betroffenen wurden dabei weitgehend zu Objekten bürokratischer Herrschaft und Willkür herabgewürdigt und waren als TrägerInnen von Menschenrechten kaum noch erkennbar. Demokratie verkommt im Umgang mit Schutz Suchenden häufig zum bloßen ‚Demokratismus‘, d.h. dass die Regeln des demokratischen Rechtsstaates weitgehend nur noch formal und zum Schein gelten und die ihnen zugrunde liegenden Gleichheits-, Menschenrechts- und Grundrechtsideale systematisch missachtet werden. Dabei übernimmt die Bürokratie das ‚dreckige Geschäft‘ der Ausschaffung, während sich die Politik ihrer ‚Menschenfreundlichkeit‘ rühmt.

Die allgegenwärtige Floskel, wonach Deutschland insbesondere den bosnischen Kriegsflüchtlingen ‚großzügig‘ Schutz gewährt habe, muss in Kenntnis der tatsächlichen Abläufe – je nach Sprechender/m – *bestenfalls* als Illusion, Euphemismus oder Ahnungslosigkeit, *schlimmstenfalls* jedoch als grobe Täuschung und Verhöhnung der Opfer des Krieges und der deutschen Ausschaffungspolitik bezeichnet werden. Es verhielt sich vielmehr genau umgekehrt: Feststellbar war in menschenrechtlicher und demokratiethoretischer Hinsicht ein beinahe totales ‚Versagen‘ von Politik, Ministerialbürokratie, Justiz und Verwaltung, schlimmer noch: Es handelte sich im Grunde genommen nicht einmal um ein ‚Versagen‘, sondern um das ‚Funktionieren‘, d.h. das funktionale Zusammenwirken verschiedener Instanzen, die sich alle in dem Ziel der Ausschaffung der Flüchtlinge weitgehend einig waren. *Wer* in diesem komplexen Prozess vieler Beteiligter *welchen* Anteil an der Entwicklung hatte (wer war Initiator, wer ‚ausführendes Organ‘?), ist auch in einer abschließenden Gesamtbetrachtung kaum auszumachen (geschweige denn scheinbar zu beziffern) und muss letztlich der jeweiligen Bewertung im Detail überlassen bleiben (ich habe die Verantwortung der jeweiligen Akteure in den einzelnen Kapiteln herausgearbeitet). Festzustehen scheint mir allerdings, dass vor allem die Verwaltung das ‚Gesicht‘ der Politik gegenüber den Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien prägte und dass sie es war, die für eine ‚negative Kontinuität‘ in den geschilderten Ausschaffungsbemühungen sorgte.

Meine Hoffnung ist, dass diese Dissertation und das in ihr reichhaltig zusammengetragene Material eine *substanziell andere Sichtweise* und ein *tiefer gehendes Verständnis unserer Gesellschaft* und des Funktionierens ihrer Teilorganisationen ermöglicht. Anhand meines konkreten Themas der Aufnahme- bzw. Ausschaffungspolitik gegenüber Kriegsflüchtlingen in Berlin – doch ließe sich dies auch in anderen Bereichen, etwa der bürokratisch behinderten Entschädigung von Nazi-Opfern, der Verbürokratisierung von Pflegeleistungen usw. zeigen – habe ich versucht darzulegen, welche enorme Bedeutung den eher ‚im Dunklen‘ agierenden bürokratischen Apparaten bei der Umsetzung und Gestaltung von Politik zukommt, welche enorme Kluft sich dabei zwischen den politisch-programmatischen Leitsätzen und der tatsächlichen Verwaltungspraxis ergeben kann und wie Rechte durch die spezifische Form ihrer bürokratischen Umsetzung zerfallen können. Auch auf die Schwierigkeiten der Veränderung angesichts der enormen ‚Beharrungskräfte‘ und der nur schwach demokratisch rückgebundenen ‚Allmacht‘ der Verwaltung habe ich hingewiesen.

Das für mich Erschreckendste an dem von mir umfassend geschilderten Prozess der Dehumanisierung, Entrechtung, Ausgrenzung und schließlich auch Deportation der Flüchtlinge – die Begriffe wurden mit der Absicht der Zuspitzung bewusst gewählt – ist, dass im Namen des Rechts Verbrechen und Menschenrechtsverletzungen begangen wurden (dass also die ‚Barbarei‘ in unsere ‚Zivilisation‘ eindrang), ohne dass es zu einem Aufschrei in der Öffentlichkeit gekommen wäre und ohne dass eine Welle der Empörung die Verantwortlichen dieser Politik ‚hinweggefegt‘ hätte, die das die Bundesrepublik Deutschland einstmals konstituierende *Nie Wieder!* so grob missachteten. Zwar gab es immer wieder einzelne politische MahnerInnen (Koschnick, Schwarzschilding, Bubis u.a.), die auf genau diese unheilvollen historischen Parallelen und entsprechende Verpflichtungen hinwiesen, doch in der Regel konnten Politik, Exekutive, die bürokratischen Apparate und unnachgiebige RichterInnen von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt und / oder ungestört ihrer Alltagsarbeit der Ausschaffung nachgehen – arbeitsteilig und zumeist höchst ‚korrekt‘. In Deutschland ereignen sich tagtäglich dutzende Abschiebungen, bei denen Leben brutal zerstört und Familien auseinandergerissen werden, und zehntausende Menschen werden in Abschiebungshaft ihrer Freiheit beraubt oder in lagerähnlichen Unterkünften gedemütigt und entrechtet, ohne dass irgendwelche Anzeichen dafür bestünden, dass diese Abschiebungsmaschinerie auch nur ins Stocken geraten oder einzelne FlüchtlingsbürokratInnen an ihrer Aufgabe verzweifeln könnten – und sei sie im Einzelfall noch so ‚monströs‘. Diese Vorgänge betonen die dringende Notwendigkeit gesellschaftlicher Einmischung, kritischer Wachsamkeit und energischen Protests sowie die längerfristige Aufgabe einer ‚Rückholung‘ und Einbettung der vielfach verselbstständigten bürokratischen Apparate in die Gesellschaft, zumindest in solchen Bereichen, in denen es um so einschneidende Maßnahmen für die Betroffenen geht wie in dem der Flüchtlingspolitik.

Meine These ist, dass der geschilderte skandalöse Umgang mit Schutz suchenden Menschen vor allem deshalb möglich war, weil sich ‚korporative Akteure‘, überwiegend bürokratisch organisiert, der ‚Sache‘ angenommen hatten – und nicht etwa ‚natürliche Personen‘ die Verantwortung trugen. Ich sage dies in Kenntnis einer tief verankerten Xenophobie in Deutschland und in Kenntnis verbreiteter Vorurteile und populistischer Parolen (die von der offiziellen Politik zumeist befördert werden), denn eine immer wiederkehrende persönliche Erfahrung aus der Praxis ist für mich, dass viele ‚normale‘ BürgerInnen, die anhand *konkreter Einzelfälle* erfahren, welche Grausamkeiten mit der Umsetzung gesetzgeberischer Normen, politischer Vorgaben oder gerichtlicher Beschlüsse für die Betroffenen verbunden sein können, geradezu entsetzt sind, d.h. sie ‚begreifen‘ die völlige Unangemessenheit einer solch unnachgiebigen und rein bürokratischen Umgangsweise mit Menschen. Wenn BürgerInnen als ‚natürliche Personen‘ handeln und entscheiden könnten (in Kenntnis der einschneidenden Folgen für das Leben der individuell Betroffenen), böten sie Flüchtlingen sicherlich weit umfangreicher Schutz als es die hierzu gesetzlich berufenen Verwaltungsinstanzen und ihre gewählten politischen VertreterInnen tun. Zumindest aber ist es meine Hoffnung, dass die Brutalitäten in der ausländerbehördlichen Praxis, von denen ich in dieser Dissertation umfassend berichtet habe, abnehmen könnten, wenn man sich auf die Geschichten und Beweggründe der Einzelnen einließe, ihnen zuhörte, sie ernst nähme und so

Mechanismen und Kriterien der ‚Mitmenschlichkeit‘ und der ‚Empathie‘ wieder zum Tragen kämen (zu einem konkreten Vorschlag, wie dies geschehen könnte, komme ich gleich).

Ich vermute, dass Aufgaben besonderer Grausamkeit in einer modernen Gesellschaft bürokratischen Apparaten und korporativen Akteuren geradezu übertragen werden *müssen*, weil ansonsten irgendwann der ‚normale Menschenverstand‘, menschliche Gefühle oder moralische Skrupel ins Spiel kämen und der Punkt schnell erreicht wäre, an dem die Beteiligten sagen würden: *Ach, jetzt lass aber gut sein* oder: *Das geht jetzt aber wirklich zu weit* oder: *Das ist doch unmenschlich!*<sup>2</sup> Nur weil die Aufgabe der konsequenten Ausschaffung von Flüchtlingen bürokratischen Apparaten überlassen bleibt, also Bediensteten, die eingebunden sind in eine institutionalisierte Hierarchie und die ihre Aufgabe mit einer entsprechenden Berufsmoralität routinemäßig ausführen und sie – als ‚Vollzug des Rechts‘ – auch als gerechtfertigt ansehen (sie tun nur ‚ihre Pflicht‘), kann es überhaupt dazu kommen, dass ‚unbescholtene‘ Familien, die seit 10-15 Jahren in Deutschland leben; dass Menschen, die hier geboren, zur Schule gegangen und groß geworden sind, in der Nacht festgenommen, abgeführt und abgeschoben werden; dass Alte, Kranke, Behinderte, ja sogar besonders schutzbedürftige schwer traumatisierte Opfer eines barbarischen Krieges wie Verbrecher und Kriminelle behandelt werden und ihnen auf diese Weise (erneut) massiv Gewalt angetan wird. Die beruflich mit der Aufgabe der Ausgrenzung und Ausschaffung betrauten BehördenmitarbeiterInnen (und RichterInnen) haben häufig das Gefühl für einen würdigen und respektvollen Umgang mit Menschen (nicht-deutscher Staatsangehörigkeit) verloren. Sie fühlen sich eher einem abstrakten ‚Ganzen‘ (dem ‚nationalen Interesse‘) verbunden als den konkreten Personen und ihren Bedürfnissen, und dem entspricht der Mechanismus der *Bürokratisierung*, der von den Individuen abstrahiert und sie nach allgemeinen Kriterien einordnet, bewertet und ‚behandelt‘.

Spätestens an dieser Stelle muss ich darauf hinweisen, dass es selbstredend keinen ‚natürlichen Hang der Bürokratie‘ (in der immer auch individuell verantwortliche Menschen handeln) zur Grausamkeit oder Unmenschlichkeit gibt! Im Gegenteil habe ich versucht, stets auch die Handlungsspielräume der Beteiligten in der Politik, die Ermessensräume der Exekutive und Verwaltung und die weiten Auslegungsmöglichkeiten der RichterInnen usw. aufzuzeigen, die eine andere Umgangsweise mit den Betroffenen ermöglicht bzw. sogar erzwungen hätten. Der (allerdings verspätete und unzureichende) Bleiberechtsbeschluss der IMK vom November 2000 etwa stellte eine solche *positive* Markierung der Exekutive dar, und auch die Entscheidungen der 35. Kammer illustrierten, welche anderen Wege die Rechtsprechung insgesamt hätte gehen können. Ein realistischer Blick zeigt jedoch, dass Behörden und Gerichte im Flüchtlingsrecht dort, wo es Ermessensspielräume gibt, diese zumeist gerade *nicht* in einer für die Betroffenen positiven Weise nutzen. Unbestimmte Rechtsbegriffe und Entscheidungsspielräume, die im Prinzip dazu dienen könnten, dem Einzelfall gerecht zu werden und den Menschen zu entsprechen, wirken sich in der Flüchtlingspolitik aufgrund der grundsätzlich negativen Ausrichtung und Dominanz der Bürokratie tendenziell negativ aus – dies gilt zumindest solange, wie die allgemeinen gesellschaftlichen Zeichen auf Abwehr und Abschottung gestellt sind<sup>3</sup>. Umso mehr kommt es darauf an, dass die Politik – sofern sie tatsächlich eine humanitäre Entscheidung treffen *will* – ihre Ziele möglichst eindeutig formuliert und den Verwaltungsapparaten klare Vorgaben macht, um eine Umformung ihres Willens in der Praxis vermeiden zu können.

Das neue Aufenthaltsgesetz und die Auslegungspraxis der Behörden illustrierten diesen Vorgang im Jahr 2005 in einem zentralen Punkt: Der erklärte politische Wille, Kettenduldungen abzu-

<sup>2</sup> Auch dies ist eine ‚Lehre‘ aus der bürokratischen, arbeitsteiligen und weitgehend sogar ‚rechtsförmigen‘ Gestalt der Ausgrenzungs- und Vernichtungspolitik der Nationalsozialisten. Von den (moralisch) enthemmenden und brutalisierenden Wirkungen des Krieges sehe ich an dieser Stelle ab.

<sup>3</sup> Ich halte es entsprechend für durchaus wahrscheinlich, dass sich im Zuge der demografischen Entwicklung und entsprechend geänderter nationalstaatlicher Erfordernisse auch das ‚humanitäre‘ Ermessen in den nächsten Jahrzehnten langsam öffnen wird, weil die Betroffenen zwar nicht als ‚berechtigte‘ Flüchtlinge im Rechtssinne anerkannt werden sollen, jedoch als Arbeitskräfte, SteuerzahlerInnen usw. benötigt werden – so wie es bis etwa Mitte der 70er Jahre in Deutschland der Fall war.

schaffen, *musste* in der Verwaltungsumsetzung scheitern, weil die diesbezügliche Ausformulierung des Gesetzes (§ 25 Abs. 4 und 5 AufenthG) höchst uneindeutig ausgefallen war und den Behörden und Gerichten hierdurch ein nahezu unbegrenztes Ermessen und erhebliche Auslegungsspielräume eröffnet wurden – und wie diese genutzt werden würden, hätte den gesetzgebenden PolitikerInnen, die sich im Nachhinein über die Behördenpraxis bitter beklagten, bereits zuvor bewusst sein müssen.

Eine klare gesetzliche Regelung zur Beendigung der desintegrierenden Kettenduldungspraxis müsste demgegenüber *zwingend* vorsehen, dass nach einem Aufenthalt von einer *bestimmten Dauer* (etwa von fünf Jahren) eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis aus übergeordneten humanitären und verfassungsrechtlichen Gründen und wegen der persönlichen Interessen der Betroffenen erteilt werden *musste*<sup>4</sup>. Zwar wird eine solche Regelung immer auch (negative und positive) Ausnahmetatbestände vorsehen, um den jeweiligen Einzelfallkonstellationen gerecht werden zu können. Doch während die *Versagungsgründe* klar formuliert sein sollten (etwa: keine Aufenthaltserlaubnis bei einer Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe ohne Bewährung), um der Verwaltung ein ‚Aushebeln‘ der gesetzgeberischen Intention zu erschweren, muss es zugleich eine möglichst weite Öffnungsklausel für besondere Konstellationen geben, in denen die allgemeinen zeitlichen Erfordernisse (noch) nicht erfüllt sind, um besondere Härten vermeiden zu können.

Die so genannte Härtefallregelung des § 23 a AufenthG gibt in diesem Zusammenhang einen wichtigen Hinweis, in welche Richtung die Entwicklung gehen müsste, denn sie ermöglicht Bleiberechtsentscheidungen *jenseits* der üblichen gesetzlichen Bestimmungen aufgrund einer humanitären Gesamtwürdigung aller Umstände des Einzelfalles durch Fachleute und gesellschaftliche VertreterInnen, die gerade *nicht* in der Flüchtlingsbürokratie verortet sind – und es ist ein durchaus unheilvolles Zeichen, dass gerade diese Bestimmung nach gesetzgeberischer Maßgabe am 31.12.2009 wieder außer Kraft treten soll! Dabei ist bereits die Härtefallregelung des § 23 a im Grundsatz unzureichend, denn die zugleich erforderliche gesetzliche Bleiberechtsregelung, die vor allem an der Aufenthaltsdauer anknüpft, fehlt im Aufenthaltsgesetz. Dies führt naturgemäß zu einer Überlastung der Härtefallkommissionen und somit indirekt auch zu einer tendenziellen ‚Engziehung‘ des humanitären Entscheidungsspielraums, denn bei entsprechenden Fallzahlen droht auch den Härtefallkommissionen die ‚Bürokratisierungsfalle‘ (d.h. eine schematische Betrachtung und routinemäßige ‚Abarbeitung‘ der Einzelfälle). Grundsätzlich müssten deshalb möglichst viele Fallkonstellationen durch klare und großzügige gesetzliche

---

<sup>4</sup> Perspektivisch könnte sich ein solches Aufenthaltsrecht für faktisch integrierte und langjährig im Land lebende Menschen infolge einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte auf der Ebene der Rechtsprechung herausbilden (vgl. EGMR – 60654/00, *Sisojeva* gg. *Lettland*, Urteil vom 16.6.2005, in: InfAuslR 9/2005, S. 349 f). Der EGMR stellte mit dieser Entscheidung fest, dass das Recht auf ein Privatleben nach Art. 8 EMRK nicht nur vor einer Ausweisung schütze, sondern dass die Staaten auch „im Wege positiver Maßnahmen für die ungehinderte Ausübung der Rechte der [...] Betroffenen Sorge zu tragen“ haben (ebd., 349). Die Weigerung der lettischen Behörden, den Betroffenen, die einen „Großteil ihres Lebens“ in Lettland verbracht haben, die „gesellschaftlich integriert sind“ und keine „schweren Straftaten“ begingen (vgl. ebd., 350), ein Aufenthaltsrecht zu gewähren, sei ein rechtswidriger Eingriff in das Privatleben nach Art. 8 EMRK, der „in einer demokratischen Gesellschaft nicht notwendig“ sei (ebd.).

Das Verwaltungsgericht Stuttgart (11 K 5363/03, U.v. 11.10.2005) wandte diese EGMR-Grundsatzentscheidung auf eine Roma-Familie aus dem Kosovo an, die seit 1991 in Deutschland lebt. Zumindest deren 15 und 17 Jahre alte Kinder, die zwar nicht hier geboren wurden, „aber schon als Kleinkinder [in Deutschland] aufgewachsen, hier verwurzelt und unstrittig erfolgreich integriert“ seien und keinen Bezug zu ihrem Herkunftsland mehr hätten (Urteilsabdruck, S. 7), könnten ein Aufenthaltsrecht geltend machen infolge des Art. 8 EMRK, aber auch in Hinblick auf die UN-Kinderrechtskonvention und die Verfassung von Baden-Württemberg (Art. 2 Abs. 2: Menschenrecht auf Heimat; aufgrund der Einzelfallumstände wurde auch für die Gesamtfamilie die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen angeordnet; vgl. a.a.O., 8). Bereits in einer vorherigen Entscheidung (11 K 4809/03, in: InfAuslR 2005, 106) hatte das VG Stuttgart die Abschiebung in Deutschland aufgewachsener und integrierter Jugendlicher als unverhältnismäßige „Verbannung“ in die Fremde“ bezeichnet.

In Anbetracht des von mir in Kapitel B geschilderten erbitterten Rechtsprechungsstreits zwischen dem BVerwG und dem EGMR zu Art. 6 EMRK ist allerdings zu befürchten, dass das höchste deutsche Fachgericht als ‚Wächterin‘ nationalstaatlicher Interessen einer solch ‚menschenfreundlichen‘ Auslegung des Art. 8 EMRK anhaltenden Widerstand entgegensetzen wird.

Regelungen ‚abgedeckt‘ werden, die den Betroffenen entsprechend einklagbare Rechtspositionen vermitteln, zumal auf Entscheidungen der Härtefallkommissionen kein Rechtsanspruch besteht, sie gerichtlich nicht überprüfbar sind und somit explizit nur einen exceptionellen ‚Gnadencharakter‘ haben<sup>5</sup>; die Bundesländer sind nicht einmal dazu verpflichtet, überhaupt Härtefallkommissionen einzurichten. Eine wirksame Härtefallregelung dürfte allerdings auch keinesfalls der Exekutive, die ansonsten professionell mit der Aufgabe der ‚Auslese‘ und Ausschaffung der Betroffenen befasst ist, das Letztentscheidungsrecht überlassen, wie es beispielsweise in Berlin der Fall ist. Vielmehr müsste interessierten und engagierten gesellschaftlichen VertreterInnen (etwa von Kirchen, Schulen, Bezirken, Sportvereinen, Betrieben, Migrationsbeauftragten, Wohlfahrtsverbänden, Flüchtlingsräten usw.) die Aufgabe übertragen werden, in aufenthaltsrechtlichen Härtefällen eine verbindliche Entscheidung darüber zu treffen – wenn sie denn getroffen werden muss –, wer aus der Gesellschaft zwangsweise wieder ausgeschlossen werden und wer bleiben können soll. Auf diese Weise könnte der zumeist unnachgiebige Zugriff der Verwaltung in einem wichtigen Teilbereich der Flüchtlingspolitik ein wenig zurückgenommen werden.

Zumindest aber müssten solche Gremien und Entscheidungen institutionell und ministeriell von den Innenbehörden in ein anderes, mutmaßlich das Sozial- oder ein neu zu gründendes Einwanderungsministerium verlagert werden, wie auch generell die Migrations- und Flüchtlingspolitik der Ordnungs-, Abwehr- und Sicherheitsdoktrin der Innenministerien entrissen werden muss! Die deutschen Innenminister verfolgen seit langem eine geradezu selbstherrliche und zutiefst restriktive ‚Fremdenpolitik‘ auf der Basis des jeweils kleinsten gemeinsamen Nenners (national und auf europäischer Ebene<sup>6</sup>), die von der Gesellschaft oftmals nicht – und nicht einmal unbedingt von den politischen Parteien (zumindest nicht in dieser Härte) – geteilt wird.

Allerdings sind auch die Parlamente im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik verantwortlich für eine oft inhumane Praxis, nicht nur, weil sie bei der Kontrolle der Exekutive und Verwaltung weitgehend ‚versagen‘ (dies ist eher systembedingt, wie ich gezeigt habe), sondern vor allem, weil sie durch entsprechende Verschärfungen der Gesetzeslage eine unnachgiebige Verwaltungspraxis, die sie dann partiell beklagen mögen, erst ermöglicht haben. In erster Linie wäre es also die Aufgabe der Legislative, gesetzliche Grundlagen zur ‚Entschleunigung‘ und qualitativen Verbesserung des Verwaltungsverfahrens im Asyl- und Flüchtlingsrecht zu schaffen, Rechtsansprüche der Betroffenen auszuweiten und gesetzliche Diskriminierungen und unwürdige Praktiken vor allem im sozialrechtlichen Umgang mit Schutz Suchenden zu beenden (etwa durch die Abschaffung des 1993 in Zeiten der ‚Asylhysterie‘ als zusätzliches ‚Abwehrinstrument‘ installierten Asylbewerberleistungsgesetzes, durch Aufhebung des Arbeitsverbotes, der ‚Residenzpflicht‘ usw.).

Dem Gesetzgeber ist auch vorzuhalten, dass er der völlig ‚aus dem Ruder laufenden‘ Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in Bezug auf die restriktive, wenn nicht gar völkerrechtswidrige Auslegung der GFK (und der EMRK) jahr(zehnt)elang freien Lauf gelassen und bis heute der ‚sehenden-Auges-in-den-Tod‘-Rechtsprechung des BVerwG keine gesetzliche Korrektur

---

<sup>5</sup> Dies kommt bereits im Begriff der ‚Härtefallkommission‘ zum Ausdruck: Der Begriff der ‚Härte‘ wurde von der Verwaltungsjustiz (in anderen Zusammenhängen) eher sehr restriktiv ausgelegt. Die (jedoch völlig anders konnotierte) Bezeichnung ‚Menschenrechtskommission‘ würde dementsprechend zum Ausdruck bringen, dass die Betroffenen *als Menschen* – d.h. unabhängig von der Staatsbürgerschaft oder ihrem ausländerrechtlichen Status – grundlegende Rechte haben (sollten), etwa auch ein Gewohnheits-Aufenthaltsrecht.

<sup>6</sup> Die gesetzliche Pflicht zur ‚Bundeseinheitlichkeit‘ bei politisch begründeten Bleiberechtsregelungen der Bundesländer (§ 23 Abs. 1 Satz 3 AufenthG), die in der Praxis (nach einer entsprechenden Vereinbarung der IMK aus dem Jahr 1996; vgl. Kap. B) als Zustimmungserfordernis *aller* Bundesländer gedeutet wird und die sich somit effektiv als negatives Vetorecht der Exekutive gegenüber humanitären politischen Entscheidungen auswirkt, muss dringend aufgehoben werden! In vielen Bundesländern gibt es spezifische Probleme entsprechend der jeweils stärker vertretenen Flüchtlingsgruppen, so dass der unbedingte Zwang zur ‚Bundeseinheitlichkeit‘ auch sachlich nicht gerechtfertigt ist. Mit dem Grundsatzurteil 1 C 19.99 vom 19.9.2000 hat das Bundesverwaltungsgericht den Bundesländern im Ergebnis frei gestellt, ob und wie sie einen IMK-Beschluss in der Praxis umsetzen – die gesetzliche Mahnung zur ‚Einheitlichkeit‘ wurde hierdurch ohnehin konterkariert.

Dass ‚die Deutschen‘ auf europäischer Ebene im Flüchtlingsrecht zahlreiche Einigungsprozesse auf ‚höherem Niveau‘ verhindert haben, habe ich dargelegt.

tur entgegengesetzt hat. Die verspätete Anerkennung nicht-staatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung durch § 60 Abs. 1 AufenthG (dies geschah erst in Hinblick auf unvermeidbare Anpassungen der isolierten deutschen Rechtsauffassung im Rahmen europäischer Vereinheitlichungsprozesse) war verantwortlich dafür, dass unzählige Menschen, die unstrittig schutzbedürftig waren und die auch nicht abgeschoben werden konnten, systematisch entrechtet und desintegriert wurden. Doch auch hier darf keinen Illusionen nachgegangen werden: Der Politik kam die ‚strenge Knute‘ des BVerwG in jeder Beziehung entgegen, da auf diese Weise die Verantwortung für die höchst fragwürdige Entwicklung in der Entscheidungspraxis der Asylprüfungsinstanzen den ‚unabhängigen Gerichten‘ zugeschoben werden konnte (die wiederum ihr Gewissen kühlten, indem sie auf die Notwendigkeit einer Gesetzeskorrektur hinwiesen).

Nach mehr als zwei Dekaden der fortschreitenden Auflösung des Asylrechts ist es – nicht nur in Anbetracht der massiv zurückgehenden Flüchtlingszahlen – an der Zeit, das eng gezurrte rechtlich-administrative Korsett in Deutschland, das keinen Platz für einen tiefen humanitären Atem lässt, wieder zu lockern und sich zu ‚besinnen‘. Die Politik müsste zutiefst erschrecken, wenn sie sich in Ruhe besähe, welche inhumanen Folgen das von ihnen maßgeblich errichtete und zu verantwortende Flüchtlingsregime in der Praxis hat und wie sich für selbstverständlich gehaltene rechtsstaatliche Prinzipien im Umgang mit schutzbedürftigen Menschen auflösen, die nur noch als Bedrohung angesehen werden. Vielleicht kann die vorliegende Dissertation hierzu einen Beitrag leisten.

Es ist leider nicht zu hoffen, dass sich die Verwaltung quasi von selbst ‚heilen‘ könnte, und auch in Anbetracht geänderter gesellschaftspolitischer Rahmenbedingungen müsste noch damit gerechnet werden, dass die auf Abwehr eingeeübte Bürokratie einer möglichen fortschrittlichen Entwicklung in der Gesellschaft nur zögernd folgen würde. Versuche und Initiativen zur ‚interkulturellen Öffnung‘ der Verwaltung (Schulungsseminare, Einstellung von MigrantInnen, Erwerb interkultureller Kompetenzen usw.) sind lobenswerte und notwendige Schritte zur langfristigen ‚Aufweichung‘ der bürokratischen Apparate – die Notwendigkeit eines vorrangigen politischen Paradigmenwechsels und klarer gesetzlicher Änderungen ersetzen sie nicht!

In meinem konkreten Fallbeispiel ging es vorwiegend um schutzbedürftige Kriegsflüchtlinge und um aufgrund ihres langen Aufenthalts faktisch in Deutschland ‚integrierte‘ Menschen, bei denen ich davon ausgehe, dass ihnen eigentlich *niemand* bei Zugrundelegung einer *humanitären* (und nicht einer *bürokratischen*) ‚Logik‘ ‚vernünftigerweise‘ den Schutz verwehren würde.

Doch wie verhält es sich mit der womöglich viel schwieriger zu diskutierenden und zu beantwortenden Frage, wie mit Menschen, die vor allgemeiner Not, vor den Folgen ökologischer Verheerungen oder aus ökonomischen Zwängen heraus nach Deutschland und in andere ‚Länder des Wohlstandes‘ fliehen, umgegangen werden soll? Also mit jenen, die nach der Rechtsprechung eindeutig als ‚unberechtigte‘ Flüchtlinge klassifiziert und die in der politischen Rhetorik als ‚Wirtschaftsflüchtlinge‘ diffamiert werden? Jene Menschen, gegen deren Kommen und unerwünschte Anwesenheit sich die ‚Wohlfahrtsnationen‘ zunehmend militärisch zur ‚Wehr‘ setzen, die unter unwürdigen Bedingungen in Lager gepfercht und ‚zur Not‘ auch unter Bruch völkerrechtlicher Vereinbarungen abgeschoben werden, deren tausendfachen Tod die modernen Grenzwächter längst leichtfertig in Kauf zu nehmen bereit sind?

Ich denke, die Antwort ist klar: Die allseits proklamierte Universalität der Menschenrechte darf nicht der nationalstaatlichen Logik des Ausschlusses und der Abgrenzung geopfert werden. Die kodifizierten (nicht nur politischen, auch sozialen!) Menschenrechte müssen vor allem auch eine ganz konkrete und materielle Gestalt annehmen und dürfen nicht unabhängig vom Lebensschicksal der Menschen in ‚luftigen Höhen‘ diskutiert werden – sonst sind sie das Papier nicht wert, auf dem sie geschrieben wurden. Die Frage des Umgangs mit Flucht und Migration verweist letztlich auf die *ökonomische Verfasstheit* unserer Gesellschaft und die offenkundige Unfähigkeit des kapitalistischen Systems (das demokratisch nur ‚umrahmt‘ wurde), menschenwürdige und vergleichbare Lebensbedingungen *weltweit* herzustellen, die Menschen eben *nicht* zur Flucht zwingen. Dieser Befund fällt umso deutlicher aus, nachdem die jahrzehntelange Entschuldigungsfloskel des ‚Kalten Krieges‘ und der Systemauseinandersetzung für das ‚Elend der Welt‘

unwirksam geworden ist – insofern übernimmt allerdings die (Beschwörung der) Gefahr des ‚fundamentalistischen Terrorismus‘ (die real ist) die herrschaftssichernde und besitzstandswahrende Aufgabe, die Menschen in Angst und Schrecken zu halten und nicht zur Besinnung kommen zu lassen. Niemand müsste angesichts des ‚Reichtums der Erde‘ hungern, sagt die UN, doch den Profiteuren der Weltwirtschaft ist das alltägliche Massensterben in den Ländern des Trikonts schlichtweg egal, und so sterben die Menschen weiter – oder sie machen sich auf den Weg. Ihnen den Zutritt zu verwehren ist moralisch untragbar und verantwortungsblind! Die zahlreichen Wechselbeziehungen zwischen den ‚Ländern des Wohlstandes‘ und den ‚Ländern der Armut‘ sind zu komplex, als dass ich sie an dieser Stelle auch nur ansatzweise skizzieren könnte – bereits die dichotomische Aufteilung in zwei Ländergruppen ist falsch bzw. ungenügend, da die Profiteure grundsätzlich jenseits der nationalstaatlichen Grenzen erwirtschaftet und verteilt werden. Eines jedoch scheint mir eindeutig zu sein: Die Flüchtlinge dieser Welt haben unabhängig von ihren persönlichen Motiven zur Flucht nicht ‚nur als Menschen‘ eine würdige Behandlung verdient, sondern sie machen durch ihr Da-Sein auch deutlich, dass das so genannte demokratisch-kapitalistische System dringender Veränderungen bedarf, wenn sich das müde Europa noch weiterhin in den Spiegel schauen will, ohne zutiefst erschrecken zu müssen (und es sollte auch kein Parabolspiegel sein müssen). Die heute schon millionenfach in Europa lebenden Menschen ohne staatsbürgerliches Kleid (‚Illegalisierte‘, sans papiers, de-facto-Flüchtlinge usw.) stellen in meinen Augen einen Offenbarungseid der Moderne dar, denn sie leben wie Parias, sie sind dringend hilfsbedürftige Findelkinder ohne Pass in der Wiege der Moderne. Es gibt keine Entschuldigung dafür, dass die Potenziale dieser Gesellschaft für ein erfülltes und gerechtes Leben systematisch ungenutzt bleiben und dass menschliche Phantasie, Planungsfähigkeit und Technik lediglich für ein in weiten Teilen destruktives Wachstum und für die Erniedrigung, Ausgrenzung und Vernichtung von Menschen genutzt werden.

Der menschenrechtliche ‚Gehalt‘ einer Gesellschaftsordnung lässt sich stets an der Situation der Schwächsten und an dem staatlich-behördlichen Umgang mit den am Rande der Gesellschaft Stehenden bewerten – dies scheint mir der ethische Kern aller Moral, aller politischen Verantwortung und aller Religionen zu sein (vgl. nur die Bibel, hierzu: Gemeinsames Kirchenwort 1997, 44 ff). Im Umgang mit ‚Fremden‘ in Deutschland wurde allerdings beinahe jegliche Humanität aufgekündigt, und gegenüber Menschen ohne Aufenthaltsstatus ‚profilert‘ sich die deutsche Politik sogar als besonders unbarmherzig, indem ihnen nicht einmal die ‚Gnade‘ einer nachträglichen ‚Absolution‘ zuteil wird, nicht einmal dann, wenn sie bereits *faktisch* ein Teil dieser Gesellschaft sind. Die hartnäckige Verweigerung einer nachträglichen (rechtlichen) ‚Legalisierung‘ dieser Menschen, die zumeist sogar ‚gesetzestreu‘ sind als alle anderen (von dem ‚Makel‘ ihres nicht-legalen Aufenthalts einmal abgesehen), ist eine Schande, die nicht einmal von einer rot-grünen Bundesregierung als solche auch nur empfunden wurde.

Ich habe versucht, mit der vorliegenden Dissertation zwei ‚Welten‘ zu beschreiben – und wie diese in der Realität ‚auseinanderfallen‘: *Das ‚wirkliche Leben‘*, in dem Menschen mit Gefühlen beheimatet sind, in dem Personen miteinander kommunizieren, in Beziehung zueinander stehen und sich verantwortlich füreinander fühlen, ist die eine Welt. *Das ‚bürokratische Leben‘*, das von nationalstaatlichen Bürokratien geschaffen und nach ihren Regeln geformt wird, das einerseits mit der anderen Welt nur wenig gemein hat, das jedoch andererseits dieses vielfach dominiert und mitunter geradezu schockartig und destruktiv in das wirkliche Leben hineinreicht, ist die andere Welt.

Für Menschen ohne gesichertes Bleiberecht (Agamben spricht in diesem Zusammenhang auch vom *nackten Leben*, vgl. Agamben 2002, 135 ff) fallen diese beiden Welten auf eine besonders schmerzvolle und existenzielle Art und Weise auseinander und es bildet sich eine klaffende Wunde der Moderne, die zu heilen eine dringliche Aufgabe der Politik, Gesellschaft und Sozialwissenschaften darstellt.

Am Ende angelangt möchte ich noch einmal einen Betroffenen zu Worte kommen lassen; zahlreiche der in dieser Dissertation thematisierten Aspekte sind in den nachfolgenden zwei Ab-

sätzen enthalten (aus einem Interview mit einem Illegalisierten, einem ehemaligen DDR-Werkvertragsarbeiter, der 15 Jahre in Deutschland lebte; zit. nach Boettcher u.a. 2003, 42):

„Also früher wusste ich nicht, dass ich Ausländer bin. Und auch wenn ich in Berlin laufe, vergesse ich manchmal, dass ich ein Schwarzer bin, dass ich Ausländer bin. Das vergesse ich, aber wenn ich einen Polizisten sehe, dann denke ich, ou, ich muss aufpassen. Da kommt für mich der Skinhead – ich habe keine Angst vor denen, ich hab sowas noch nie erlebt, aber wenn ich einen Polizisten sehe, weiß ich, der ist immer gegen mich, da muss ich aufpassen.

[...]

Also, ich liebe die Deutschen. Ich lebe in Deutschland mit den Deutschen und ich komme klar mit den Deutschen. Aber die Gesetze, die Behörden, die versuchen unbedingt, die Leute zu diskriminieren, wirklich. Vielleicht gibt es auch manche Gesetze, die auch für Deutsche nicht so gut sind, aber die Ausländergesetze in Deutschland sind wirklich ... wie soll ich sagen, ich weiß nicht ... Die Ausländerbehörde versucht immer, irgendwie die Ausländer rauszuschaffen, raus aus Deutschland. Die Ausländerbehörde, das sind Nazis, insbesondere in Berlin, sie sind so hart.“