

SONDERBRIEF RASSISMUS & RECHT

Republikanischer
Anwältinnen- und
Anwältverein e.V.

RAV

Datenschutz bei EUROSUR und die
Haltung der EU-Kommission

Daniel Deibler

Aus dem »Dschungel« von Calais ins Königreich?

Charlotte Kilroy

Zur Debatte um sichere Herkunftsstaaten

Philipp Rusche

Neue Europäisierung der Migrations-
und Grenzpolitik

Bernd Kasperek

Rechte Gewalt in Deutschland

Andrea Hübler

Polizeiliche Ermittlungen gegen Opfer
des NSU und deren Angehörige

Elif und Gramze Kubasik



RAV-Transparent auf der Demonstration, im Februar 2016, vom LAGeSo zum Reichstag anlässlich der Verabschiedung des »Asylpaket II«

Foto: Hisham Ashkar

IMPRESSUM

RAV-Sonderbrief, April 2016

© Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein

V.i.S.d.P.

Rechtsanwältin Ursula Groos

Greifswalder Straße 4

10405 Berlin

Geschäftsstelle

Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein

Greifswalder Straße 4

10405 Berlin

Tel.: 030 41 72 35 55

Fax: 030 41 72 35 57

kontakt@rav.de

www.rav.de

Redaktion: Berenice Böhlo, Volker Eick

Gestaltung: sichttagitation.de, Hamburg

Druck: Druckerei in St-Pauli, Hamburg

Bankverbindung

Postbank Hannover

IBAN: DE17 2501 0030 0009 0043 01

BIC: PBNKDEFF

Inhalt

- 4 KURSBESTIMMUNG IN EUROPA: MIGRATION UND FLUCHT = ILLEGAL**
Editorial zum Sonderbrief
Berenice Böhlo
- 10 MEDITERRANE MIGRATIONSREGIME**
Mehr Militär im Mittelmeer
Volker Eick
- 17 »THE BORDER IS NOT WHERE THE BORDER IS«**
Die spanisch-marokkanische Grenze als Beispiel des europäischen Grenzregimes
Simon Rau
- 24 EUROSUR & DIE EU-KOMMISSION**
Fragwürdige Auslegung des Begriffes »personenbezogene Daten«
Daniel Deibler
- 29 AUS DEM »DSCHUNGEL« INS KÖNIGREICH?**
Die Minderjährigen von Calais
Charlotte Kilroy
- 32 ERST EINS, DANN ZWEI, DANN DREI, DANN VIER**
Zur Debatte um »sichere Herkunftsstaaten«
Philipp Rusche
- 37 HAND IN HAND GEGEN FLÜCHTENDE**
Türkei, ein »sicherer Herkunftsstaat«?
Jutta Hermanns
- 44 EILE MIT WEILE**
Das »Niederländische Allgemeine Asylverfahren«
Igna Oomen
- 51 BESCHLEUNIGTE VERFAHREN IN GROSSEN ZENTREN**
Die 11. Revision des schweizerischen Asylgesetzes
Heiner Busch
- 60 ÖKOLOGISCHE VERÄNDERUNGEN UND VERWUNDBARKEITEN**
Über gesellschaftliche Ausschlüsse von Umweltflüchtlingen und Wege der Wiedereinschlüsse
Lena Kreck
- 68 FLÜCHTLINGE ALS SCHLEUSER ZU HOHEN STRAFEN VERURTEILT**
Urteil zum angeblichen Geisterschiff »Blue Sky Mk«
Harald Glöde
- 70 ZUR MEDIZINISCHEN VERSORGUNG VON GEFLÜCHTETEN**
Defizite – strukturell und politisch
Thomas Kunkel und Ingeborg Oster
- 73 ROUTEN NACH EUROPA**
Die neue Europäisierung der Migrations- und Grenzpolitik
Bernd Kasperek
- 80 RECHTE GEWALT IN DEUTSCHLAND**
Eine Bestandsaufnahme
Andrea Hübler
- 85 DIE INTERNATIONALE DIMENSION RECHTER GEWALT**
Hate crimes in Europa
Robert Kusche
- 90 RASSISTISCHE MOBILISIERUNG UND GEWALT IN EUROPA**
Setzt sich der Souveränismus im Schatten der »Flüchtlingskrise« durch?
Fabian Virchow
- 94 RASSISMUS IM RECHT?**
Der Versuch einer Beschreibung
Franziska Nedelmann
- 98 RASSISMUS IM RECHT?**
Ermittlungen gegen Opfer des NSU und deren Angehörige
Elif und Gramze Kubasik
- 102 PROGRAMM DER DONNERSTAGSFILMREIHE**
»Zwischen Migration & Rassismus, Protest & Widerstand«

Kursbestimmung in Europa: Migration und Flucht = illegal

EDITORIAL ZUM SONDERHEFT

BERENICE BÖHLO

2016 sind in den ersten sechs Wochen über 80.000 Personen auf dem Seeweg nach Europa gekommen, über 400 Geflüchtete sind dabei ertrunken. 2016 haben damit bereits so viele Flüchtlinge Europa erreicht, wie in den ersten vier Monaten des Jahres 2015. Tagtäglich riskieren über 2.000 Menschen auf diesem Weg ihr Leben.¹ Über die Hälfte von ihnen sind Syrerinnen und Syrer und damit Personen, die nach jeder Betrachtungsweise rechtlich zwingend als schutzbedürftig anzuerkennen sind. Letzteres kann allerdings morgen bereits anders sein. Dies nicht etwa, weil der Krieg in Syrien zu einem Ende gekommen, sondern weil die Türkei über Nacht ein »sicherer Drittstaat« geworden sein wird.

2015 gab es heftige Diskussionen in der EU und Deutschland, wie mit den Flüchtlingen umzugehen sei. 2016 soll nun auf europäischer wie auf nationaler Ebene das Jahr der »Lösungen« werden. Es sind drei grundlegende Beobachtungen auf dem Feld Migration und Flucht in Europa, die über Einzelfragen hinaus die gegen-

wärtige politische Debatte sowie Rechtsänderungen beschreiben und in die nachfolgenden Beiträge einführen sollen.

I. **RECHT UND LEBENSWIRKLICHKEIT KLAFFEN FUNDAMENTAL UND SYSTEMATISCH AUSEINANDER**

Diese Feststellung ist nicht neu. 2015 wurde dieses Auseinanderklaffen aber radikaler sichtbar als je zuvor und zieht sich als Thema konsequenterweise wie ein roter Faden durch diesen Sonderbrief (vgl. z.B. Hermanns und Rusche, *in diesem Heft*). Ein Blick auf die Dublin-Verordnung verdeutlicht dies. Dieser Rechtstext basiert als eine *conditio sine qua non* auf der Annahme eines existierenden, gemeinsamen europäischen Asylsystems. Nur weil es für Flüchtlinge angeblich unerheblich sei, wo in Europa sie ihr Asylverfahren durchlaufen, da Verfahren und Ergeb-

nisse im Kernbereich in allen Mitgliedsstaaten vergleichbar seien, werden innereuropäische Überstellungen (Abschiebungen) als rechtmäßig angesehen. Die Realität des Dublin-Systems war aber stets – und ist es noch immer – eine komplett andere. Erst als die Flüchtlinge entschlossen waren, die innereuropäischen Grenzen trotz Widerstand zu überqueren und sie damit das nicht-existente europäische Asylsystem als nicht vorhandene Grundlage und Voraussetzung folglich fehlerhafter europäischer Rechtstexte sichtbar machten und entlarvten, entstand aus Sicht der Deutschen ein Problem. Erst jetzt sagte Angela Merkel, dass die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems eine der Kernaufgaben europäischer Politik sei. Zum ersten Mal scheint die deutsche Politik, die noch 2013, als über 500 Menschen vor Lampedusa ertranken, lauthals verkündete, Lampedusa liege in Italien, tatsächlich eine europäische Perspektive wahrzunehmen.

II. **UNTERORDNUNG DER MENSCHENRECHTE UNTER EINE POLITIK DER OBERGRENZE**

Der manipulative Umgang mit dem »Thema Flüchtlinge« seitens der Regierungen und der EU ist Tenor sämtlicher Beiträge *in diesem Heft*. Ausgangspunkt unseres Rechtsverständnisses ist, dass das Recht, sein Land zu verlassen und ein Leben in Sicherheit und Freiheit zu suchen, das Recht eines jeden Menschen ist. Die Prämisse der europäischen Flüchtlingspolitik ist klar und unverrückbar eine andere: Die EU will nur äußerst begrenzt Schutzsuchenden Aufnahme gewähren. Recht hat nach diesem Verständnis zweifelsohne eine Obergrenze. Unter der gegenwärtigen niederländischen Ratspräsidentschaft wird vorgeschlagen, sich auf die Aufnahme von europaweit maximal 250.000 Flüchtlingen pro Jahr festzulegen. Dies würde die endgültige

Abkehr von einem humanitären Ansatz in der Flüchtlingspolitik bedeuten. Die Aufnahme von Geflüchteten erfolgte dann nur noch als gewillkürtes Recht. Subjektive Rechte der Geflüchteten spielen keine Rolle. Um die Obergrenze auf europäischer Ebene zu etablieren, wie auch immer diese dann betitelt werden wird, wird endgültig die sogenannte externe Dimension der Migration Geflüchteter ins Zentrum der Flüchtlingspolitik der EU gerückt (vgl. Kasperek, *in diesem Heft*). Zum »Eindämmen« der Flüchtlingszahlen wird dann auch ein EU-Türkei-Aktionsplan möglich.

III. **RECHTSDISKURS VERSCHLEIERT REALITÄT**

Auch dieses Thema räsoniert durch alle Beiträge. Nicht eine EU-Grenzschutzagentur, die nicht alle Kapazitäten auf die Seenotrettung verlegt, ist rechtlich für das Sterben auf dem Mittelmeer haftbar zu machen, sondern der Rettungsschwimmer. Dieser erhält, weil er einen Flüchtling vor Lesbos aus dem Wasser zieht, ein Verfahren wegen Schleusung. Das Retten der Flüchtlinge ist rechtlich zu bearbeiten, nicht ihr lebensgefährliches Überqueren der Hohen See. NATO-Schiffe beobachten die Schleuser. Nicht etwa um die Flüchtlinge schnell retten zu können, sondern um die Routen und Techniken der Schleuser auszuspionieren. Diese Militarisierung der Flüchtlingspolitik kann argumentativ nur gerechtfertigt werden, wenn zuvor die Gefährlichkeit der Schlepper als die Hauptgefahr für die Flüchtlinge – und nicht etwa der fehlende legale Zugang nach Europa – diskursiv eingeführt wurde (vgl. Eick und Glöde, *in diesem Heft*).

Neben restriktiveren Rechtsrahmen sind diese intensiven ideologischen Debatten ein wesentliches Instrument in dem Kampf um die Deutungshoheit der aktuellen Krise der EU, nach anderer Lesart, der »Flüchtlingskrise«. Die Reaktion der Bundesrepublik auf die steigenden Zu-

gangszahlen im Bereich Asyl pendelt zwischen der Aussage der Kanzlerin ›Wir schaffen das‹ und hektischen Gesetzesverabschiedungen, die sich im Wesentlichen als ›Symbolpolitik‹ qualifizieren lassen, wenngleich sie zu dramatischen Ausschlüssen an sozialer Teilhabe führen und eine massive Verletzung des Rechts auf effektiven Rechtsschutz und des Grundsatzes der Verfahrensgerechtigkeit bedeuten. Ihr proklamiertes Ziel, eine Verringerung der Zugangszahlen oder schnellere Asylverfahren, erreichen diese Gesetzesverschärfungen indes nicht. Die öffentliche Debatte von einem Parteichef zum anderen mündet umgehend in einem Gesetzesentwurf, der sodann im Hauruck-Verfahren durch das Parlament gejagt wird. Die intensive mediale Begleitung dieser Debatte schafft indes wiederum eigene Dynamiken. Die Politik sieht sich ihrerseits umso mehr genötigt, ›Handlungsfähigkeit‹ und ›Lösungen‹ zu präsentieren. Folge ist ein im Wesentlichen symbolisches Handeln. Mit immer neuen Gesetzesverschärfungen wird suggeriert, Flucht sei zu verhindern, indem in Deutschland Rechte von Flüchtlingen weitgehend abgebaut werden. Dieser Rechtsabbau soll exemplarisch an den folgenden zwei Beispielen dargestellt werden.

›SICHERE HERKUNFTSLÄNDER‹

Flüchtlinge, die aus ›sicheren Herkunftsländern‹ kommen und hier in angeblich unberechtigter Weise Asylanträge stellen – zunächst Westbalkan, zukünftig wohl Afghanistan sowie weitere Länder (vgl. Rusche und Hermanns, *in diesem Heft*) –, werden als eine der wesentlichen Ursachen der steigenden Flüchtlingszahlen definiert. In der Analyse der ›Flüchtlingskrise‹ werden unterschiedliche Sachverhalte ohne jede Hemmung – teilweise auch offensichtlich falsch – verknüpft. ›Bekämpfung der Schleuser‹ und ›Westbalkan‹ werden in einem Atemzug genannt. Dabei kommen die Flüchtlinge aus dem Westbalkan nun

gerade ohne Schleuser, sie reisen visafrei ein. Diejenigen, die mit Schleusern reisen, kommen wiederum gerade aus den Ländern, die in Deutschland weit überdurchschnittliche Anerkennungswahrscheinlichkeiten haben, die also ›berechtigt‹ hier einen Asylantrag stellen. Bevor hierüber nachgedacht wird, hat die schnelllebige Debatte schon eine weitere Ursache der aktuellen ›Flüchtlingskrise‹ identifiziert: Asylsuchende aus Nordafrika. Es wird auch sogleich die Lösung präsentiert: Der Maghreb kommt auf die Liste der ›sicheren Herkunftsstaaten‹. Noch schnell das entsprechende Gesetzespaket auf den Weg bringen und ab zum nächsten Thema. Über den Westbalkan, der noch bis Herbst 2015 angeblich eines der entscheidenden Probleme in der ›Flüchtlingskrise‹ war, spricht 2016 niemand mehr. Hatte die Einstufung als ›sicheres Herkunftsland‹ eine Auswirkung auf die Fluchtbewegungen oder Migration aus diesem Land? Unwichtig! Bleiben wird das scheinbar mächtige Instrument der ›sicheren Herkunftsstaaten‹, über das die Politik angebliche Handlungs- und Lösungskompetenz unter Beweis stellen kann. Die Ironie des letzten Absatzes darf allerdings nicht vergessen lassen, dass es für die Betroffenen einen dramatischen Rechtsverlust bedeutet, aus einem ›sicheren Herkunftsstaat‹ zu stammen (vgl. Rusche, *in diesem Heft*).

ASYLSCHNELLVERFAHREN

Europaweit gibt es Bemühungen ›beschleunigte Asylverfahren‹ einzuführen. Vorreiter waren die Niederlande, gefolgt von der Schweiz (vgl. Busch und Oomen, *in diesem Heft*). Beschleunigung an sich ist nicht problematisch. Dies ist sie nur dann, wenn über das Verfahren die materielle Rechtsausübung erschwert oder verunmöglicht wird. So hat das BVerfG 1996 in engen Grenzen ein Asylschnellverfahren wie das deutsche Flughafenverfahren für noch verfassungskonform erklärt, zugleich aber darauf hingewiesen, dass

das Asylrecht in besonderer Weise ein verfahrensabhängiges Recht ist. Im Asylpaket II vom Februar 2016 will der Gesetzgeber dieses Asylschnellverfahren nun nicht mehr nur für Personen im Transitbereich anwenden, sondern es soll potentiell auf alle Flüchtlinge angewendet werden können, u.a. verbunden mit verheerenden Rechtswegverkürzungen.

IV. ANTAGONISTISCHE RECHTSKOLLISION

2015 hat gezeigt, dass das europäische Flüchtlingsregime nicht nur die Geschichte des Widerspruchs von Recht und Realität, von Theorie und Praxis ist. Es ist vielmehr durch einen Widerspruch geprägt, der unweigerlich und permanent zu einer Rechtskollision führt: Hier das subjektive, unveräußerliche Recht des Individuums resultierend aus der Menschenwürde, ein Leben in Sicherheit und Freiheit zu suchen. Dort ein Rechtsrahmen, der genau dieses Recht nicht anerkennt, sondern per se ohne Einschränkung von einem letztlich übergeordneten Recht der Staaten auf Grenzsicherung ausgeht. Nicht alle Vertreter dieser Auffassung sagen das so deutlich wie der ehemalige Verfassungsrichter Di Fabio,² in der Konsequenz läuft es auch bei moderateren Formulierungen darauf hinaus. Solange diese Kollision nicht übermächtig sichtbar wurde, konnte sie in das europäische Flüchtlingsregime integriert werden. Die Europäische Union konnte sogar den Friedensnobelpreis erhalten. Würde das Komitee heute den Kandidaten wählen müssen, käme es wohl nicht mehr auf die EU. Interessant ist dabei, dass sich die EU von 2012 in keiner Weise von der EU 2015 unterscheidet. Auch 2012 sind Menschen auf dem Weg nach Europa ertrunken, hat der ungarische Grenzschutz brutal geschlagen und Flüchtlinge nach Serbien ohne Verfahren abgeschoben etc.

V. AUSBLICK

Fluchtursachen lassen sich nicht durch Gesetzesverschärfungen bekämpfen, auch wenn der Gesetzgeber nicht müde wird, diesen kausalen Nexus zu statuieren. Hätte er Recht, wäre die Welt sehr viel überschaubarer und einfacher. Bekannterweise gehen die Prognosen aber davon aus, dass es weltweit nicht weniger, sondern mehr Flüchtlinge geben wird. Logische Konsequenz müsste also die verstärkte Aufnahme von Flüchtlingen sein. Dem staatlichen Ziel der Begrenzung des Zugangs stehen existentielle Interessen der Betroffenen entgegen. Eine nachhaltige Bekämpfung von Fluchtursachen, massive Investitionen zum Aufbau echter außereuropäischer Fluchtalternativen wird es nicht geben. Beides wird weiter als Thema für Sonntagsreden reserviert werden. So kann die Begrenzung der Zahl der Schutzsuchenden, die Europa erreichen, letztlich nur über ein massives Zwangsregime umgesetzt werden. Dieses System wird konsequenter Weise auch vor aktiver Gewalt als Mittel der Politik nicht zurückschrecken. Folglich werden auch die gegenwärtigen Instrumente des europäischen Asyl- d.h. Grenzregimes dementsprechend entwickelt, was hier nur schlaglichtartig dargestellt werden kann.

AUFBAU EINES HOTSPOT-SYSTEMS

Es geht um die Idee, dass Flüchtlinge über zentrale Eintrittspforten in die EU kommen. An diesen weisen sie sich mit Pässen aus. Sodann wird entschieden, wer in die EU darf und wer nicht und welches Land Europas sie aufnimmt (*relocation*). Was ist mit denen, die sich daran nicht halten? Deutschland hat bisher im Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 23. Oktober 2015 vorgesehen, ihnen die Sozialleistungen weitestgehend zu entziehen und sie speziellen Aufnah-

meeinrichtungen, sog. Registrierungscentren zuzuweisen. Anscheinend sind inzwischen vier dieser Zentren auf Lesbos, Samos, Leros und Chios in Betrieb. Das *screening* gehe sehr viel langsamer voran, da laut Aussage eines BMI-Vertreters im Rahmen einer Tagung im Februar 2016, dieses aufgrund der Unterstützung durch FRONTEX-Beamte »gründlicher« erfolge. Aus Sicht der Kommission stellen die Mitgliedstaaten bisher allerdings nicht ausreichend Expertinnen und Experten zur Verfügung, die für FRONTEX und das EASO in den *hotspots* eingesetzt werden können. Auch seien nicht so viele Aufnahmeplätze geschaffen worden, wie geplant. In Italien sei die Situation ähnlich. Statt geplanter sechs, seien bisher nur die *hotspots* Lampedusa und Pozzallo in Betrieb. Von hier aus werden Personen bereits u.a. nach Tunesien, Ägypten und Nigeria zurückgeschoben; mit anderen afrikanischen Staaten laufen Gespräche über mögliche Rückübernahmeabkommen. Die Kommission verlangt von Italien, die Abschiebungen effektiver zu machen, mehr Menschen zur freiwilligen Rückreise zu bewegen und die Dauer der Abschiebehaft auszuweiten.³

EXTERNALISIERUNG

Die Türkei soll »sicherer Drittstaat« werden und im Rahmen des Aktionsplans EU-Türkei keine Flüchtlinge mehr nach Griechenland lassen.⁴ Alle Geflüchteten, die Griechenland dennoch erreichen, sollen umgehend zurückgesandt werden. Es soll für sie keinen Sinn mehr machen, Griechenland überhaupt zu erreichen. Bekämpfung des »Schleuserunwesens« statt Seenotrettung ist oberste Priorität. Das hat u.a. dazu geführt, dass mittlerweile auch die NATO zur Flüchtlingsabwehr im Mittelmeer zum Einsatz kommt (vgl. Eick, *in diesem Heft*). Ansonsten soll Druck vor allem auf die nord- und zentralafrikanischen Staaten (aber auch auf Asien), bezeichnet als »Ausbau der bi- und multilateralen Beziehungen«, ausgeübt wer-

den mit dem Ziel, Migrationsbewegungen bereits dort zu unterbinden; verstärkte Abschottung der EU-Außengrenzen und/oder Schengen-Außengrenzen, ohne den »freien« Handel zu behindern.

AUFNAHME VON RUND 250.000 FLÜCHTLINGEN IN DIE EU-MITGLIEDSSTAATEN

Jede dieser »Ideen« ist zum Zeitpunkt ihrer Geburt bereits zu ihrem endgültigen Scheitern verurteilt. Flüchtlinge werden versuchen, jenseits des *hotspot*-Systems Zugang nach Europa zu erhalten. Sie werden sich auch von immer riskanteren Fluchtwegen nicht aufhalten lassen. Auch die Idee der *relocation* ist offensichtlich gescheitert. Von den 160.000 Flüchtlingen, die laut Beschluss des EU-Rates Ende 2015 innerhalb der EU umverteilt werden sollten, wurden bisher knapp 600 verteilt. Dabei sollte dies ein wichtiger Baustein im Lösungskonzept der EU in der »Flüchtlingskrise« sein. Deutschland sagt ganz offen, es habe bereits genug Menschen aufgenommen, jetzt seien die anderen dran. Aus Sicht der EU-Kommission ist die geringe Zahl der bisher verteilten Flüchtlinge nicht Ausdruck eines nicht vorhandenen gemeinsamen europäischen Asylsystems, sondern lediglich ein – wenn auch ernstes – Implementierungsproblem. Die Kommission bleibt somit Fürsprecher und Motor einer verfehlten Politik, in der »die Flüchtlinge« das Problem sind.

VI. GRENZSICHERUNG STATT FLÜCHTLINGSRECHT?

Ist damit die einzige Alternative vorgezeichnet, die Flüchtlinge – und zwar alle Flüchtlinge, unabhängig davon, ob sie nun aus »sicheren Herkunftsländern« kommen oder nicht – effektiv, gegebenenfalls auch robust daran zu hindern,

europäischen Boden zu betreten? Oder können wir darauf vertrauen, dass die EU-Staaten sich auch künftig nicht einigen können und sie so selbst eine noch effektivere Abschottungspolitik unterminieren? Aus genau diesem Grund hatte ja bereits das Dublin-System nie funktioniert. Es ist zu befürchten, dass dies eine zu optimistische Betrachtungsweise wäre – abgesehen davon, dass die EU-Staaten bereits jetzt effektiv für Leid und Tod von Tausenden von Menschen Verantwortung tragen. Die wöchentlichen Berichte des Alarmtelefons von *Watch the Med* berichten von den verzweifelten Überfahrten auf Hoher See.⁵

Im Flüchtlingsrecht geht es begriffsnotwendig um die individuelle Prüfung des Antrags auf Schutz. Es geht um den Einzelfall. Diesen in den Blick zu nehmen ist nicht Ausdruck eines »naiven Gutmenschentums«, sondern folgt aus dem Kerngehalt des Asylrechts an sich. Das Flüchtlingsrecht ist weiter zu entwickeln, Klimaflüchtlinge haben ebenso das Recht zu gehen und zu bleiben (vgl. Kreck, *in diesem Heft*), wie Menschen, die in ihren Ländern zu einem Leben ohne jede wirtschaftliche und soziale Teilhabe verurteilt sind, ohne Perspektive auf Veränderung, ohne Hoffnung auf Besserung.

Die gegenwärtige Entwicklung in Deutschland und Europa stützt sich im Bereich Asyl immer mehr auf standardisierte und rein prozedurale Entscheidungswege. Die materiellrechtliche Schutzverpflichtung, basierend auf internationalem, europäischem und nationalem Recht wird wegdefiniert. Es ist insofern konsequent, wenn Flucht nach Europa per se als »illegal« deklariert wird.⁶ Der entsprechende Diskurs läuft dann so: Schutz werde ja gewährt, nur eben nicht bei uns in Europa, sondern in der Türkei, die wir dann auch gerne solidarisch unterstützen, indem wir ihr ein paar Flüchtlinge freiwillig abnehmen. Und im Übrigen kämen viele, wenn nicht die meisten Flüchtlinge, eh aus sicheren Herkunftsländern. Schließlich würden die Flüchtlinge vor brutalen Schlepptouren geschützt,

in dem die Fluchtrouten geschlossen würden. Da der Schutzpflicht gegenüber den Geflüchteten in dieser Sichtweise somit entweder Genüge getan ist oder diese gar nicht besteht, kann das eigentliche politische Ziel der radikalen Grenzsicherung ungebremst in den Vordergrund treten, welche letztlich nur mit Gewalt durchgesetzt werden kann. Denn alle, die die Grenze dennoch überqueren, tun dies nach dieser Lesart aus moralischer wie rechtlicher Sicht unrechtmäßig. Die gegenwärtige Politik definiert ein absolutes Recht auf Grenzsicherung und erhebt dieses über die Menschenrechte der Flüchtlinge. Diese Politik geschieht nicht nur in unserem Namen, sie betrifft uns alle, sie trifft uns im Kern unseres Selbstverständnisses, wonach alle Menschen gleiche Rechte haben. Aus diesem Konzept kann niemand per definition ausgeschlossen werden. 2015 hat gezeigt, dass es ein wie auch immer geartetes humanitäres Grenzregime in Europa nicht gibt und auch nicht geben kann.

Berenice Böhlo ist Rechtsanwältin in Berlin und Vorstandsmitglied des RAV.

¹ Vgl. Préoccupé par les mesures restrictives croissantes et plaide pour une intervention européenne efficace (12.02.2016), vgl. <http://www.unhcr.fr/56bdeee6c.html>.

² http://www.bayern.de/wp-content/uploads/2016/01/Gutachten_Bay_DiFabio_formatiert.pdf.

³ <http://bordermonitoring.eu/analyse/2016/02/eu-unterzeitdruck/>.

⁴ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_annex_01_en.pdf.

⁵ <http://www.watchthemed.net/>.

⁶ European Council Conclusions on migration (18.02.2016): »In response to the migration crisis facing the EU, the objective must be to rapidly stem the flows, protect our external borders, reduce illegal migration and safeguard the integrity of the Schengen area«, vgl. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/18-euco-conclusions-migration/v>

Mediterrane Migrationsregime

MEHR MILITÄR IM MITTELMEER

VOLKER EICK

2 60.000 Menschen stellten im Jahr 2010 in EU-Mitgliedsstaaten einen Asylantrag, meldet das UNHCR – etwa 10.000 von ihnen erreichten seinerzeit Europa über das Mittelmeer. 2014 waren es 570.800 Flüchtende, die in EU-Mitgliedsstaaten einen Antrag stellten – insgesamt waren es 866.000. Von ihnen flohen 219.000 über das Mittelmeer.¹ Auch nachdem die Landesgrenzen weitgehend mit Zäunen, Sensortechnologien, aufgerüsteten Grenztruppen und kommerziellen Sicherheitsdiensten abgeschottet wurden, erreichten 2014 also immer noch drei Viertel aller Flüchtenden die ›Festung Europa‹ auf dem Landweg. Das änderte sich offenbar 2015.

Zwischen Januar und Juli 2015 landeten 310.000 Flüchtende nach illegalisierten Überfahrten über das Mittelmeer in Europas Lagern und Internierungszentren an. Nach notwendigerweise unklaren Statistiken – es kümmert ja die nicht, die sonst *alles vorher* wissen und erfassen wollen – starben im selben Zeitraum rund 2.500 Flüchtende auf See; im gesamten Jahr 2014 er-

tranken oder wurden im Mittelmeer als vermisst gemeldet *nur* etwa 3.700 Menschen;² von Januar 2016 bis zum 8. Februar bereits 360, zehn am Tag. Politisch wie juristisch ist es gleichwohl eine Bankrotterklärung, das Mittel- zum »Mordmeer« zu erklären.³

Im Rahmen dieser durchaus disparaten mediterranen Überwachungs- und Pazifizierungsregime kommt es zu einer dreifachen, wenn auch widersprüchlichen Bewegung, die u.a. auch internationale Vereinbarungen zur Neutralität internationaler Gewässer – die Hohe See – unterminiert;⁴ um diese *Seegrenzräume* soll es hier am Beispiel des Mittelmeers gehen.

GRENZRÄUME UND MILITARISIERTE INNENPOLITIK

Erstens wird die Grenze als Demarkationslinie oder Checkpoint zu einem *Grenzraum* umdefiniert, der sich nach außen auch über geo-

graphisch-nationalstaatliche Grenzen hinaus etwa in die Hohe See oder in andere (Dritt-) Staaten hinein erstrecken können soll. Wenn etwa Spanien der Vorstellung anhängt, dort, wo seine Grenzschutzkommandos sich jeweils gerade aufhalten, sei die Staatsgrenze zu Marokko – vor, neben oder hinter Ceuta und Melilla –, dann ist das so ein Fall (vgl. Rau, *in diesem Heft*).⁵ Ein anderer ist das *Seerechtsübereinkommen* der UN (UNCLOS) von 1982. Es schuf internationale Regelungen zum freien Seeverkehr (Seevölkerrecht), die eine ungehinderte Passage durch die Hohe See garantieren sollten.⁶ UNCLOS eliminierte indes durch die Schaffung neuer national-*nasser* Hoheitsflächen erhebliche internationale Seeflächen und mithin weitgehend belästigungsfreie Gewässer.⁷ Die USA, die UNCLOS nie zeichneten (Australien trat 2002 aus), hatten des ungeachtet bereits im Jahr 2000 mit 29 anderen Staaten bilaterale Abkommen geschlossen, die ihnen einseitig jederzeit ›Besuchsrechte‹ (*›stop and search‹*) auf Schiffen dieser Nationen in internationalen Gewässern einräumten.⁸

Zweitens wird aus dem Scheitern eines ursprünglich vorwiegend nach außen und auf Flüchtlingsabwehr gerichteten staatlichen Grenzschutzes die Notwendigkeit einer neuen *Innenpolitik* unter Beteiligung von kommerziellen und ›zivilgesellschaftlichen‹ Akteuren abgeleitet. Dazu gehört etwa der – in Griechenland bereits in der Umsetzung befindliche – Vorschlag der EU-Kommission, dass freiwillige Hilfsorganisationen bei staatlichen Stellen vorstellig werden und sich registrieren lassen müssen, bevor sie humanitäre Leistungen für Geflüchtete erbringen dürfen;⁹ man wird das getrost als Vorbereitung ›effektiverer‹ Kriminalisierung betrachten dürfen. Immerhin weiß die EU-Kommission dann, gegen wen genau sie gegebenenfalls vorgehen kann. Dass in Österreich ein kommerzielles Sicherheitsunternehmen in einer grenzüberschreitenden Privatbahn die Überprüfung

von Personaldokumenten beim Grenzübertritt übernimmt und ein Wiener Rechtsprofessor darin kein Problem erkennen kann, ist ein weiteres Beispiel.¹⁰ Die ›Rückführung‹ von Migrantinnen und Migranten durch kommerzielle Wachschutzunternehmen wie *G4S* in Großbritannien oder in Österreich entwickelt sich zum Modell für einen *Migrationsmarkt*.¹¹

VERPOLIZEILICHUNG DER NATO ZUR SEE

Im Rahmen der Technisierung des Migrationsmanagements wird, drittens, eine *Militarisierung* von Innen- und Außenpolitik betrieben. Für die NATO etwa bedeutete das bereits ab 1992, eine Flotte dauerhaft im Mittelmeer zu stationieren. Ab 1994 wurde der *Mediterranean Dialogue* mit den zur NATO ›antagonistischen‹ Anrainernstaaten eingeleitet – aus zunächst 60 gemeinsamen Operationen mit diesen Staaten wurden im Jahr 2007 mehr als 600 Einsätze.¹² Aus diesem ›Dialog‹ ging nach 9/11 die zunächst auf das östliche Mittelmeer fokussierte ›*Operation Active Endeavour*‹ hervor, die im März 2004 auf das gesamte Mittelmeer ausgeweitet wurde und beispielsweise über 30 Monate die ›Begrüßung‹ (*hailing*) von 69.000 Schiffen durch die NATO umfasste; knapp 70.000 Schiffskapitäne im internationalen Teil des Mittelmeers hatten so der NATO mitzuteilen, wer sie sind und wohin sie wollen.¹³ Ist die NATO mit den Antworten unzufrieden, werden seit 2003 die Schiffe durch *Rapid Response Teams* aufgebracht.¹⁴

Unter der Überschrift ›*The Changing Face of Maritime Security*‹ beschreibt ein NATO-Werbe-film, dass und wie die NATO Polizeiaufgaben in internationalen, aber auch Küstengewässern im Namen der ›Sicherheit‹ zu übernehmen habe. Diese Verpolizeilichung der NATO (*›policization of NATO‹*) umfasst dabei auch die Bekämpfung ›irregulärer Migration. In einer Pressemitteilung der NATO vom 25. März 2006 heißt es, sie habe

auch Griechenland bei der Flüchtlingsabwehr unterstützt: »Im Rahmen der Anti-Terror-Operationen im Mittelmeer haben NATO-Schiffe, die im Rahmen der *Operation Active Endeavour* tätig sind, die griechischen Polizeibehörden bei der Abwehr illegaler Migration unterstützt.«¹⁵

GRENZRAUM MITTELMEER

Historisch ist die Flüchtlingsabwehr als Handlungsfeld von Regierungen freilich nicht neu – und die historischen Parallelen einigermaßen erschreckend, wie nur zwei Beispiele zeigen sollen.

Die Mittelmeerblockaden von 1939 und 1945

Die vermutlich erste systematische Abschottung gegen »irreguläre« Migration im Mittelmeer setzte die britische Marine um: Zwischen Juli und September 1939 sowie zwischen 1945 und 1948 stellten sich britische Kriegsschiffe jüdischen Migrantinnen und Migranten auf dem Weg nach Palästina in den internationalen Gewässern des Mittelmeers in den Weg. Dabei ging es nicht nur um die Abriegelung der territorialen Gewässer, sondern um das Abfangen sowie Aufbringen der Schiffe und die Internierung der Passagiere, die vorwiegend nach Zypern deportiert wurden.¹⁶ Zuvor hatte schon die Konferenz von Évian im Juli 1938 sichergestellt, dass Jüdinnen und Juden keine Fluchtmöglichkeiten aus Österreich und Deutschland in die USA und nach Großbritannien und Frankreich finden – »leider« seien alle 32 an der Konferenz beteiligten Länder »bereits voll.«¹⁷

Die UN-Flüchtlingskonvention von 1951 war in gewisser Weise eine Reaktion auf dieses *Versagen*, sollte aber mit ihrer eingeschränkten Definition von »Flüchtling« zugleich sicherstellen, dass die reichen Staaten des Westens nicht unnötig mit Flüchtenden behelligt werden;

Immerhin aber wurde in der Konvention – die Bürger- und politische Rechte artikuliert, aber zu sozialen und ökonomischen schweigt – das Prinzip des non-refoulement festgelegt, also das Verbot, Geflüchtete in ihre Fluchtländer zurückzuschicken.¹⁸ Aus dieser Perspektive überrascht es daher nicht, dass gegenwärtig – etwa rund ums Mittelmeer – ein *neo-refoulement*-Regime etabliert wird, das darauf hinausläuft, Flüchtenden den Zugang zu EU-Ländern, in denen sie Asyl beantragen und Schutz finden könnten, gar nicht mehr zu ermöglichen (vgl. Böhlo, *in diesem Heft*).¹⁹

Der »Marineeinsatzverband 448« im Seegebiet des Libanon, 2006 –

Seit 2006 hat auch die seit 1978 bestehende UNIFIL-Mission im Libanon eine maritime Komponente, den Marineeinsatzverband *Maritime Task Force* »MTF 448«; der Einsatz umfasst – wie bei den Landstreitkräften – ein »robustes Mandat«. 15 Länder haben sich bisher an der Überwachung des seeseitigen Grenzraums des Libanon in dessen Hoheitsgewässern beteiligt – von Bangladesch über Brasilien, Spanien und Schweden bis zur Türkei. Offizielles Ziel des Einsatzes ist die Aufklärung, Kontrolle und gegebenenfalls Abschottung der Seegrenzen gegen Waffenlieferungen an die *Hisbollah* sowie die Umleitung der Schiffe im Verdachtsfall. Zurzeit sind sieben Schiffe, seit Februar 2008 unter der Leitung der *European Maritime Force* (EUROMARFOR), im Einsatz. Mit Beginn der Operationen im Oktober 2006 hat »MTF 448« rund 63.000 Schiffe »begrüßt« (*hailed*), also aufgefordert, sich und ihre Ladung zu identifizieren; etwa 6.000 davon wurden der libanesischen Marine zur weiteren Inspektion gemeldet.²⁰

Die Operation »European Union Naval Force Mediterranean«, 2015 –

Die vorerst vorletzte militärische Mission im Mittelmeer stellt die von den Regierungen der

28 EU-Mitgliedstaaten Ende Juni 2015 beschlossene vierstufige²¹ militärische Mission *European Union Naval Force Mediterranean* (EU NAVFOR MED) dar, die auch unter dem Namen »Operation Sophia« bekannt ist.²² Die Seenotrettung gehört, anders als etwa bei der italienischen Militäroperation »*Mare Nostrum*«,²³ nicht zum Auftrag der bei EUNAVFOR MED eingesetzten Schiffe. Laut Bundesregierung handele es sich vielmehr um eine »Krisenbewältigungsoperation«, die das »Geschäftsmodell der Menschenschmuggel- und Menschenhandelsnetze im südlichen zentralen Mittelmeer« unterbinden soll.²⁴

Es ging seit Juni 2015 zunächst um das Aufspüren von Fluchthelfer-Netzwerken (Phase 1); diese Phase läuft unter Einsatz von »Auswertung elektro-magnetischer Ausstrahlungen, elektro-optischer Beobachtungen oder auch [durch] Gespräche mit Menschen, die aus Seenot gerettet wurden«, weiter.²⁵ Deren Infrastrukturen – vor allem Schiffe und Boote – werden derzeit, auch unter Einsatz von Waffen, in internationalen Gewässern angehalten, durchsucht, beschlagnahmt, umgeleitet oder zerstört (Phase 2a). Die deutsche Marine hat bereits – nach einer ersten Zerstörungsaktion von Booten im Mai 2015²⁶ – mehrfach rechtswidrig Boote zerstört.²⁷ Durch den »Entzug der notwendigen Wasserfahrzeuge« werde ein Beitrag »zur Unterbindung des Geschäftsmodells der Schleuser geleistet«, so die Bundesregierung.²⁸ Dass, insbesondere wenn die Schiffe und Boote nationale Hoheitszeichen (Flaggen) tragen, der jeweilige Flaggenstaat solchen Aktionen auch dann zustimmen muss, wenn sich die Aktion etwa auf das UNTOC-Protokoll gegen Menschenschmuggel oder, wie hier, eine EU-Mission, berufen will, stört offenbar nicht; der Umgang mit (möglicherweise staatenlosen Booten in internationalen Gewässern ist juristisch umstritten.²⁹

Der Operationsplan sieht weiter vor, in »fremden Gewässern« (Phase 2b) – gemeint ist vorrangig die libysche Küste – und auf »fremdem«

Territorium – gemeint ist vorrangig Libyen – gegen von Schleppern genutzte Boote und Infrastrukturen vorzugehen (Phase 3). Weder für ein Vorgehen im nassen, noch für ein Vorgehen auf trockenem Hoheitsgebiet liegen die Voraussetzungen vor, denn weder gibt es eine Resolution des UN-Sicherheitsrats, noch die Zustimmung des betreffenden Staates. Völkerrechtliche Voraussetzungen liegen also für die geplanten Aktivitäten nicht vor, die in der Endphase die »Neutralisierung« von Schleuserbooten, Treibstofflagern und sonstigen Einrichtungen vorsehen.

Dennoch begann Phase 2a im Oktober 2015 unter dem Namen »Operation Sophia«. Der Bundestag beschloss, dass sich die Bundeswehr mit bis zu 950 Soldatinnen und Soldaten am »aktiven Kampf« gegen »Schlepper« im Mittelmeer beteiligt. Der UN-Sicherheitsrat verabschiedete im Oktober 2015 die Resolution 2240, die die Phase 2a ebenfalls legitimiert und damit zugleich – wie die Bundesregierung³⁰ – »Schleusung von Migranten« mit »Menschenhandel« auf eine Stufe stellt. Durch seine wachweichen Formulierungen ist der Sicherheitsrat zudem mit dafür verantwortlich, dass der Eindruck entsteht, jedwede militärische Aktion sei gegen jedwedes Schiff,³¹ gegen seine Besatzung und seine Passagiere »für einen Zeitraum von einem Jahr ab dem Datum der Verabschiedung dieser Resolution [...] auf hoher See vor der Küste Libyens« legitim.³² Grundsätzlicher muss noch gefragt werden, inwieweit eine gegenwärtig florierende Migration eine »Friedensbedrohung« im Sinne der UN-Charta darstellen kann.

Bundeskanzlerin Merkel überzeugte sich in Kiel »von der Durchschlagskraft der Deutschen Marine«, hieß es unlängst in einer Presserklärung, die Kräfte seien »sehr gut ausgebildet und hoch motiviert.«³³

Der Truppenbesuch verdeutlicht eine der zentralen Verschiebungen von Zuständigkeitsachsen seit dem Maastricht-Vertrag von 1992. Hatten seinerzeit Grenzfragen einen noch vorwiegend

von Wirtschaftsregulation und Logistiksic-
 erung (spätere 1. Säule, Gemeinschaft) sowie von
 Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik
 (2. Säule, GASP) geprägten Charakter, wurden
 also Grenzfragen maßgeblich durch Wirtschafts-
 und Außenministerien behandelt, sind es heute
 vorwiegend Innen- und Verteidigungsminis-
 terien, die zum Thema Grenzregime den Ton
 angeben.³⁴ Die jüngeren Bemühungen der Bun-
 desregierung und der EU-Institutionen zielen
 nunmehr darauf, Militär, Grenzpolizei, Geheim-
 dienste, Datenbanken und die Grenzschutzagen-
 tur FRONTEX enger zu verzahnen.

ÄGÄISCHE AUFKLÄRUNG

Der »Nasse Grenzraum Mittelmeer« zeigt wie
 der »Wüste Grenzraum Mexiko-Arizona«: Mig-
 rantInnen oder Flüchtlinge lassen sich mit dem
 vorhandenen Polizei-, Militär- und sonstigen
 Material nicht aufhalten. Im Ergebnis »sehen«
 die neuen und alten Grenzschutzbehörden mehr
 – auch mehr Tote – und die Grenzschutz- und
 Rüstungsfirmen mehr Umsatz. Im und über dem
 Mittelmeer drängen EU und NATO gleichwohl
 auf noch einen militärischen Einsatz.

Standing NATO Maritime Group 2, 2016 –

Die NATO hat im Februar 2016 Details ihrer ge-
 planten Aktivitäten gegen illegalisierte Migra-
 tion in der Ägäis vorgestellt. Demnach können
 NATO-Schiffe künftig auch in türkischen und
 griechischen Hoheitsgewässern zum Einsatz
 kommen. Die NATO leiste damit einen wert-
 vollen Beitrag zur Bekämpfung der »Schlepper«,
 so Verteidigungsministerin von der Leyen, die
 sich auf Vorschlag der Türkei, Deutschlands und
 Griechenlands mit VertreterInnen der anderen
 Bündnisstaaten auf die Richtlinien zur Seeraum-
 überwachung geeinigt hatten.

Die maritimen Einheiten der *Standing NATO
 Maritime Group 2* (SNMG 2) waren bereits nach

der Grundsatzentscheidung der NATO-Verteidi-
 gungsminister am 10. Februar in die Ägäis aufge-
 brochen; es handelt sich um drei Kriegsschiffe. Der
 Marineverband SNMG 2 – 1969 gegründet und seit
 1990 dauerhaft im Mittelmeer – widmet sich vor
 allem der Aufklärung und Überwachung vor Ort.
 Die gesammelten Informationen stellt der Verband
 den Küstenwachen Griechenlands, der Türkei und
 auch FRONTEX zur Verfügung, damit diese gegen
 illegalisierte Fluchthelfer vorgehen können.

Der Einsatz begann am 19. Februar 2016 im
 Ägäischen Meer zwischen Griechenland und der
 Türkei.³⁵ Die Mission soll mit der EU-FRONTX-
 Mission »Poseidon Sea« kooperieren und zur Ein-
 dämmung der übersetzenden Schiffe und Boote
 in Richtung Europa beitragen. Die SNMG 2 wird
 aktuell vom Flottillenadmiral Jörg Klein auf dem
 Einsatzgruppenversorger »Bonn« mit rund 210 Sol-
 daten geführt.³⁶

»Die NATO kann einen wertvollen Beitrag
 leisten, dass die zuständigen Küstenwachen vor
 Ort und FRONTEX im Kampf gegen die Schlepper
 und Schleuser in der Ägäis erfolgreich sind«, so
 Verteidigungsministerin von der Leyen in einer
 Pressemitteilung der Bundesregierung.³⁷ Flücht-
 lingsboote sollen von den NATO-Schiffen weder
 gestoppt noch zurückgeführt werden. Es gehe
 allein darum, Daten zu sammeln und Flücht-
 lingsströme zu überwachen. Sollte ein Schiff
 unter NATO-Kommando auf ein Flüchtlings-
 boot in Seenot treffen, würden »selbstverständ-
 lich« Rettungsmaßnahmen ergriffen. Rettet der
 NATO-Marineverband Flüchtlinge, die aus der
 Türkei übersetzen wollen, werden diese in die
 Türkei zurückdeportiert. NATO und die beteilig-
 ten Bündnisstaaten legen derzeit einen Zeitplan
 dafür fest. Wäre man in Afghanistan, Pakistan
 oder im Jemen, man hätte von der Erprobung
 von *signature strikes* europäischer Prägung
 im Mittelmeer zu sprechen. Das Ziel sind dann
 »irgendwie« Flüchtende.

Volker Eick ist Politikwissenschaftler und arbeitet
 im erweiterten Vorstand des RAV.

Literatur

Gammeltoft-Hansen, T. & Nyberg Sorensen, N. (Eds.) (2013),
*Migration Industry and the Commercialization of International
 Migration*. New York: Routledge.

Jansen, Y., Ceilikates, R. & de Bloois, J. (Eds.) (2015), *The Irre-
 gularization of Migration in Contemporary Europe*. London:
 Rowman & Littlefield.

Naples, N.A. & Bickham Mendez, J. (Eds.) (2015), *Border Poli-
 tics*. New York: New York University Press.

Vallet, E. (Ed.) (2014), *Borders, Fences and Walls*. Farnham:
 Ashgate.

1 UNHCR (2015): *Asylum Levels and Trends 2014*. Geneva.

2 An allen abgeschotteten Grenzregionen weltweit steigt
 die Zahl der Flüchtenden (und Toten) weiter, vgl. V. Eick
 (2015): »Grenzwertig...«. Drohnen im Migrationsregime.
 In: *Datenschutz Nachrichten*, 37(2): 69-75. Das trotz oder
 wegen des Ausbaus der Grenzräume und deren Verlagerung
 in Drittstaaten, die, wie etwa Libyen, mit Grenzdrohnen
 ausgerüstet werden, vgl. Amnesty International (2014):
*Submission to the Council of Europe Committee of Ministers:
 Hirsi Jamaa and Others v. Italy (Application No. 27765/09)*,
 Brussels: 5. Oder weil, wie nun für die Türkei, die EU für die
 »Lagerhaltung« Geflüchteter bezahlen wird (vgl. Hermanns,
in diesem Heft).

3 Denn politisch ist eine solche Bewertung eher eine
 literarisch verbrämte unterlassene Hilfeleistung als
 eine ernsthafte Analyse. So aber der Rechtsanwalt und
 Publizist Detlef Hartmann im ersten Band seiner als
 Trilogie angekündigten Reihe *Krisen. Kämpfe. Kriege. Alan
 Greenspans endloser »Tsunami«* (Berlin 2015), in dem er
 u.a. die These vertritt, der damalige US-Zentralbank-Chef
 Alan Greenspan hätte den Crash 2000 und die Subprime-
 Krise ab 2003 gleichsam aus und für sich selbst entwickelt
 und umgesetzt – mit Bertolt Brecht (1935) möchte man
 ihm zurufen, »Hatte er nicht wenigstens einen Koch bei
 sich?«, vgl. »Fragen eines lesenden Arbeiters«. In: B. Brecht
 Werkausgabe (1977): *Gesammelte Werke 9. Gedichte 2*.
 Frankfurt/M.: 656). Aber das wäre eine andere Geschichte...;
 hier jedenfalls S. 7.

4 D. Guilfoyle (2009): *Shipping Interdiction and the Law of the
 Sea*. Cambridge.

5 D. Koos & K. Thiel (2015): Kaugummigrenze? Push-backs in
 Melilla und Ceuta, In: *Kritische Justiz*, 48(4): 376-389.

6 Vgl. [http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/
 texts/unclos/UNCLOS-TOC.htm](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/UNCLOS-TOC.htm).

7 Das *Internationale Übereinkommen zum Schutz des
 menschlichen Lebens auf See* (SOLAS, 1974), die *Internatio-
 nale Konvention über die Suche auf See und die Seenotret-
 tung* (SAR, 1979) und das *Internationale Übereinkommen
 über Bergung* (SALVAGE, 1989) regeln hingegen die
 notwendig zu leistende Hilfe für Schiffe in Seenot auf
 Hoher See.

8 J.E. Kramek (2000): Bilateral Counter-Drug and Immigrant
 Interdiction Agreements. In: *University of Miami Inter-
 American Law Review*, 31(121): 121-162.

9 European Commission (2015): *Progress Report on the Imple-
 mentation of the Hotspots in Greece (COM 2015 678 final)*.
 Strasbourg; vgl., *Stawatch News* (22.02.2016): *NGOs and
 volunteers helping refugees in Greece to be placed under
 state control* ([http://www.stawatch.org/news/2016/feb/
 greece-state-control-ngos.pdf](http://www.stawatch.org/news/2016/feb/greece-state-control-ngos.pdf)).

10 A. Dobler (2015): »Durch die Flüchtlingswelle werden
 am Bahnhof Salzburg Grenzkontrollen durchgeführt«. In:
Kronen Zeitung, 30.12.2015. Auch skandinavische Länder
 lassen ihre Grenzen durch kommerzielle Sicherheitsun-
 ternehmen kontrollieren, vgl. »Ärger über dänische Grenz-
 kontrollen« (05.01.2016), [http://www.ndr.de/nachrichten/
 schleswig-holstein/Aerger-ueber-daenische-Grenzkontrol-
 len-grenzkontrollen178.html](http://www.ndr.de/nachrichten/

 schleswig-holstein/Aerger-ueber-daenische-Grenzkontrol-

 len-grenzkontrollen178.html) sowie »Schwedische Bahn will
 Personenverkehr stoppen« (22.12.2015), [http://www.ndr.de/
 nachrichten/schleswig-holstein/Schwedische-Bahn-will-
 Personenverkehr-stoppen,schweden908.html](http://www.ndr.de/

 nachrichten/schleswig-holstein/Schwedische-Bahn-will-

 Personenverkehr-stoppen,schweden908.html).

11 M. Schenk (2015): Traiskirchen: »Wir sind nur Dienstleister.
 Kommerzialisierung und Zählung von Flüchtlings- und
 Sozialarbeit. In: *Kurswechsel*, 30(4): 75-79; N. Bernstein
 (2011): Companies Use Immigration Crackdown to Turn
 a Profit. In: *The New York Times*, 28. September; G. Menz
 (2009): The Neoliberalized State and Migration Control. In:
Journal of Contemporary Central and Eastern Europe, 17(3):
 315-332.

12 Darunter Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Libyen,
 Mauretanien, Marokko, Tunesien, mit denen, beginnend mit
 60 koordinierten Einsätzen in 1997, im Jahr 2007 bereits
 600 gemeinsame Übungen und vergleichbare Aktivitäten
 durchgeführt wurden; vgl. P. Razoux (2008): *The NATO
 Mediterranean: Dialogue at the Crossroads*. Rome.

13 B.J. Ryan (2015): A Mediterranean Police Assemblage. In:
 J. Bachmann, C. Bell & C. Holmqvist (Eds.), *War, Police and
 Assemblages of Intervention*, New York: 158.

14 Ebd.

15 Zit.n. E. Guild & D. Bigo (2010): The Transformation of
 European Border Controls. In: B. Ryan & V. Mitsilegas (Eds.),
Extraterritorial Immigration Control. Legal Challenges.
 Leiden: 273.

16 B. Ryan (2010): Extraterritorial Immigration Control. In: B.
 Ryan & V. Mitsilegas (Eds.), a.a.O.: 23. Der zweite wichtige
 Fall – sie haben gemeinsam, dass jeweils nicht gegen die
 abschottenden Staaten wegen des Verstoßes gegen die
non-refoulement-Vereinbarung vorgegangen wurde –
 betraf die vietnamesischen »boat people«, die mehrfach
 zwischen 1975 und 1992 versuchten, die Nachbarländer zu
 erreichen.

17 A.D. Morse (1968): *Die Wasser teilten sich nicht*. Bern:
 181ff.

18 P. Marfleet (2006): *Refugees in a Global Era*. Basingstoke: 146.

19 J. Hyndman & A. Mountz (2008): Another Brick in the Wall?

- Neo-Refoulement and the Externalization of Asylum by Australia and Europe. In: *Government and Opposition*, 43(2): 249-269.
- 20 Vgl. »UNIFIL Maritime Task Force«, <http://unifil.unmissions.org/Default.aspx?tabid=11584>.
- 21 Phase 4 soll die Dislozierung der Kräfte umfassen.
- 22 Sophia ist der Name eines somalischen Mädchens, das am 24. August 2015 an Bord der Fregatte »Schleswig-Holstein« zur Welt kam – an Zynismus mangelt es der deutschen Marine nicht.
- 23 Aus Platzgründen kann hier weder auf »Mare Nostrum« (Oktober 2013–Oktober 2014) noch auf die nachfolgende FRONTEX-Mission »Operation Triton« (November 2014–) eingegangen werden; vgl. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 109 (2016): *Europas Staatsgewalten gegen Migration*.
- 24 »Militärische EU-Mission EUNAVFOR MED zur Migrationskontrolle im Mittelmeer« (BT-Drs. 18/5730 v. 06.08.2015).
- 25 »Der Einsatz der Bundeswehr im Mittelmeer. EUNAVFOR MED – Operation Sophia« (www.einsatz.bundeswehr.de, 24.02.2016), <http://tinyurl.com/zvj23n>.
- 26 »Seenotrettung auf dem Mittelmeer und deutsche Rettungskapazitäten« (BT-Drs. 18/5572 v. 16.07.2015: 1).
- 27 BT-Drs. 18/5730, a.a.O.: 13.
- 28 »Ausweitung der Militärmission EUNAVFOR MED der Europäischen Union gegen kommerzielle Fluchthilfe im Mittelmeer« (BT-Drs. 18/6544 v. 30.10.2015: 16).
- 29 Guilfoyle (2011), a.a.O.: 16f, 184ff, 196f.; vgl. UN-Sicherheitsrat, S/RES/2240 (2015), Ziffer 5; T. Heinicke (2016): *Schiffe versenken im Mittelmeer?* In: *Kritische Justiz*, 49(1): 98-112.
- 30 Vgl. BT-Drs. 18/6544 v. 30.10.2015, a.a.O.: 3.
- 31 Abgesehen von jenen Schiffen, die »Staatenimmunität genießen« (S/RES/2240 (2015): Ziffer 10).
- 32 Der UN-Sicherheitsrat beschließt am 09.10.2015 in Ziffer 5 für »alle nicht beflaggten Schiffe, einschließlich Schlauchbooten, Flößen und Jollen...«, in Ziffer 7, »zur Rettung des bedrohten Lebens der Migranten oder Opfer von Menschenhandel, die sich an Bord der oben genannten Schiffe befinden, unter diesen außergewöhnlichen und besonderen Umständen die Mitgliedstaaten, die einzelstaatlich oder über die Schleusung von Migranten und den Menschenhandel bekämpfende Regionalorganisationen tätig werden [...] zu ermächtigen, auf hoher See vor der Küste Libyens Schiffe zu kontrollieren, die ihnen hinreichende Gründe für den Verdacht liefern, dass sie für die Schleusung von Migranten oder den Menschenhandel aus Libyen verwendet werden, zu beschlagnahmen, und *unterstreicht*, dass im Einklang mit dem anwendbaren Völkerrecht und unter gebührender Berücksichtigung der Interessen Dritter, die nach Treu und Glauben gehandelt haben, weitere Maßnahmen in Bezug auf die aufgrund der Ermächtigung nach Ziffer 7 kontrollierten Schiffe ergriffen werden« sowie in Ziffer 10, »[...] alle den konkreten Umständen angemessenen Maßnahmen gegen Schleuser und Menschenhändler zu ergreifen und die Tätigkeiten nach den Ziffern 7 und 8 durchzuführen« (S/RES/2240 (2015), *Hervorh.* im Orig.).
- 33 »Marine im Auslandseinsatz stark gefordert« (19.01.2016), <https://www.bundeskanzlerin.de/>.
- 34 Die 3. Säule (Justiz, Inneres) konsolidierte sich erst mit dem Vertrag von Amsterdam (1997). Mit dem *Schengen Catalogue* von 2002 und dem Vertrag von Lissabon (2007) zerfallen die drei Säulen, auch wenn die GASP eine eigenständige Rolle behält.
- 35 »Nato beginnt Beobachtungseinsatz in der Ägäis«, *Süddeutsche Zeitung*, 19.02.2016, <http://www.sueddeutsche.de/news/politik/nato-nato-beginnt-beobachtungseinsatz-in-der-aegeais-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-160219-99-871236>.
- 36 »Wieder Unterwegs – EGW Bonn als Flaggsschiff bei SNMG 2«, *marine.de*, 21.01.2016, <http://tinyurl.com/zwdxyrz>.
- 37 »Wertvoller Beitrag im Kampf gegen Schlepper« (25.02.2016), <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/02/2016-02-25-natoeinsatz-schlepper.html>.

»The Border is not where the border is«

DIE SPANISCH-MAROKKANISCHE GRENZE ALS BEISPIEL DES EUROPÄISCHEN GRENZREGIMES

SIMON RAU

Viele Aspekte der spanischen Migrationsabwehrpolitik in den Enklaven Ceuta und Melilla sind beispielhaft für das europäische Grenzregime.¹ Dazu gehören der Ausbau der Grenzanlagen, eine rechtswidrige Abschiebepaxis und die Externalisierung der Grenzkontrolle. Zwei vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) anhängige Beschwerden prangern diese Politik als menschenrechtswidrig an.

Das Bild der spanischen Grenzanlagen um Ceuta und Melilla wird von einem dreifachen Zaun bestimmt. Auf einen ersten, sechs Meter hohen und mit Klingendraht und engmaschigen Antikletter-Gittern versehenen Zaun folgt ein drei Meter hohes und mehrere Meter breites Hindernis aus Drahtseilen und ein dritter, wiederum sechs Meter hoher Zaun. Vervollständigt wird die auf spanischem Staatsgebiet errichtete

Anlage durch Überwachungskameras, Scheinwerfer und einen Patrouillenweg. In regelmäßigen Abständen installierte Türen dienen der direkten Abschiebung von MigrantInnen,² die es geschafft haben, die Zäune den marokkanischen und spanischen Grenzschutzkräften zum Trotz zu überwinden. Anfang 2015 haben die marokkanischen Behörden vor den spanischen Grenzanlagen einen weiteren Zaun inklusive Klingendraht und einen Graben fertig gestellt.

Die spanischen Enklaven Ceuta und Melilla sind von marokkanischem Staatsgebiet umgeben und stellen damit die einzigen EU-Territorien auf dem afrikanischen Kontinent dar. Sie sind das Ziel vieler Menschen, die versuchen, die EU zu erreichen. Seit den 1990er Jahren haben unterschiedliche spanische Regierungen erhebliche Ressourcen aufgewandt, um die Grenzen für Menschen ohne Einreiseerlaubnis möglichst

unpassierbar zu machen. Die Präsenz der mit dem Grenzschutz betrauten paramilitärischen *Guardia Civil* wurde kontinuierlich erhöht und schon früh auf eine enge Kooperation mit Marokko und anderen afrikanischen Transitländern gesetzt. Dabei sind die Zahlen überschaubar: Im Jahr 2014 zählte das spanische Innenministerium 5.819 irreguläre Einreisen via Melilla und 1.666 über Ceuta. Nicht von ungefähr pries *The Economist* die spanische Migrationsabwehr im Oktober 2015 als Vorbild für andere EU-Staaten.³

ARBEITSTEILUNG AN DEN MAUERN DER FESTUNG EUROPA

Die spanische Politik ist beispielhaft für die Externalisierung der Migrationskontrolle. Gemeint ist die Zusammenarbeit mit Nicht-EU-Staaten bei der Kontrolle der EU-Außengrenzen. Auf diese Weise kann die unmittelbare physische Abwehr der MigrantInnen an Drittstaaten ausgelagert und zu einem gewissen Grade der Aufmerksamkeit der europäischen Öffentlichkeit und der Kontrolle durch europäische Gerichte entzogen werden.

Die spanische *Guardia Civil* arbeitet in der Grenzsicherung eng mit dem marokkanischen Grenzschutz zusammen. Bereits 1992 schlossen beide Staaten ein Rücknahmeübereinkommen ab, in dem sie sich verpflichteten, irreguläre MigrantInnen, die über ihr Staatsgebiet in den anderen Staat gelangt sind, »zurückzunehmen«. Seit 2004 patrouillieren spanische und marokkanische Grenzschutzkräfte gemeinsam auf See, die EU-Agentur FRONTEX2 hat mit spanischen und marokkanischen Sicherheitsbehörden seit 2006 verschiedene »Joint Operations« (JO) zur Grenzsicherung durchgeführt.⁴ Hinzu kommt eine kontinuierliche finanzielle und logistische Unterstützung des marokkanischen Grenzschutzes durch die EU. Aktionspläne im Rahmen der EU-Nachbarschaftspolitik wurden 2005 und 2013 abgeschlossen, und 2008 wurde Marokko zu ei-

nem so genannten »Advanced Partner« der EU. Durch das »Europäische Nachbarschaftsinstrument« erhält Marokko Finanzhilfen u.a. zur Verstärkung der Grenzkontrolle und zur Bekämpfung irregulärer Migration. 2013 wurde eine Mobilitätspartnerschaft zwischen Marokko und der EU unterzeichnet, die die Zusammenarbeit gegen irreguläre Migration weiter formalisieren und zur Verabschiedung eines Rücknahmeübereinkommens zwischen der EU und Marokko führen soll. Im Gegenzug stellt die EU weitere logistische und Finanzhilfen sowie Visaerleichterungen für MarokkanerInnen in Aussicht. AktivistInnen aus Marokko berichten, dass marokkanischen Grenzschutzkräften durch die EU Ausbildung und Beratung sowie Ausrüstung wie Pfefferspray, Schlagstöcke und Geländewagen bereitgestellt wurden. Adil Akid von der *Association Marocaine des Droits Humains* (AMDH) brachte die Zusammenarbeit folgendermaßen auf den Punkt: »Marokko erledigt die Drecksarbeit«.

Seit mehreren Jahren greift der spanische Staat gegenüber MigrantInnen, die die Zaunanlagen überklettert haben, zudem zu Abschiebungen ohne Verfahren und Rechtsschutz, push backs, die als heiße Rückführungen (*devoluciones en caliente*) bezeichnet werden. Dabei beruft sich die Regierung auf das Konzept der »operationalen Grenze« (*frontera operacional*), demzufolge sowohl spanisches Recht als auch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) erst anwendbar sind, wenn Migrantinnen und Migranten nicht nur die Zäune, sondern auch eine etwaige Polizeikette dahinter überquert haben. Die Grenzanlage wird offiziell zum rechtlosen Niemandsland erklärt. Anfang 2015 wurde dieses Vorgehen, das bis dahin keine rechtliche Grundlage besaß, im Gesetz zum Schutz der bürgerlichen Sicherheit (*Ley de protección de la seguridad ciudadana*) explizit legalisiert.⁵ Es fehlen Verfahren, um Asylsuchende oder besonders Schutzbedürftige zu identifizieren, jede und jeder wird zurückgeschoben.

Laut Akid ist das Gros der MigrantInnen lange Zeit aus Staaten südlich der Sahara gekommen. Seit 2014 nimmt der Anteil von Geflüchteten aus Syrien zu. Allerdings versuchen diese eher, sich mit Hilfe geliehener oder gefälschter Papiere als MarokkanerInnen aus den angrenzenden Gemeinden auszugeben, die visafrei in die Enklaven einreisen können. Da diese Möglichkeit MigrantInnen aus dem südlichen Afrika nicht offensteht, versuchen diese eher die Enklaven per Boot oder über die Zäune zu erreichen. Julianna Nagy von der *Groupe Antiraciste de Défense et d'Accompagnement des Étrangers et Migrants* (GADEM) berichtete, dass MigrantInnen, die eine Überfahrt bezahlen können und besonders Frauen und Familien mit Kindern, meist den Weg übers Meer wählen. Junge Männer und Jugendliche ohne ausreichende Mittel versuchen dagegen eher die Zäune zu überwinden.

MISSHANDLUNG UND GEWALT – PRODUKT SPANISCH-MAROKKANISCHER ZUSAMMENARBEIT

Um überhaupt eine Chance zu haben Spanien zu erreichen, versuchen MigrantInnen häufig, die Grenzanlagen in großen Gruppen zu überwinden. Die marokkanische Polizei setzt auf Gewalt, um sie daran zu hindern die Grenze zu erreichen. In einem Bericht von »Ärzte ohne Grenzen« wird ein Überlebender namens Marcel zitiert:

»Ich war auf dem ersten Zaun, als ein Soldat einen Stein warf. Dieser traf mich im Gesicht, so dass ich [...] aus einer Höhe von ungefähr drei Metern [vom Zaun] gestürzt bin. Drei von uns sind heruntergefallen. Der Soldat [...] hat angefangen, uns zu verprügeln. Er hat uns mit einer Holzlatte auf den ganzen Körper geschlagen, auf den Kopf, überall. Er hat mir mit der Latte zwei Zähne ausgeschlagen [...]«⁶

Die *Guardia Civil* erlaubt ihren KollegInnen aus Marokko, den Bereich zwischen den Zäunen zu betreten, wo diese MigrantInnen angreifen, die die ersten Zäune überwunden haben und sie nach Marokko zurückbringen. Auch der spanische Grenzschutz prügelt nicht selten auf MigrantInnen ein und geht mit Pfefferspray und Gummigeschossen gegen diese vor. Ein besonders drastischer Fall ereignete sich am 6. Februar 2014: etwa 400 MigrantInnen versuchten am Strand von El Tarajal in Ceuta den Grenzzaun zu umschwimmen, der dort ins Meer hineinreicht. Angehörige der *Guardia Civil* setzten ohne Rücksicht Schlagstöcke, Tränengas und Gummigeschosse ein. 23 Menschen, die es bis an den spanischen Strand schafften, wurden umgehend abgeschoben; in den folgenden Tagen wurden 15 Ertrunkene aus dem Wasser geborgen.

Die MigrantInnen bleiben teilweise stundenlang auf den Zäunen, umringt von der *Guardia Civil*. Sobald sie herunterkommen und dem marokkanischen Grenzschutz übergeben werden, setzen diese die Misshandlung häufig fort, oft noch in Sichtweite der *Guardia Civil*. Danach werden die Festgenommenen normalerweise in entfernte Landesteile deportiert.

In den spanischen Enklaven gibt es wenige JournalistInnen und AktivistInnen, die die Vorgänge an den Grenzen dokumentieren sowie die MigrantInnen unterstützen. Häufig wird ihnen der Zugang zu den Gebieten nahe der Zäune verwehrt. Auch in Marokko besteht eine starke Repression gegenüber Gruppen, die sich mit MigrantInnen solidarisieren. Julianna Nagy von GADEM berichtete von willkürlichen Polizeikontrollen und Schikanen.

MigrantInnen sind auch außerhalb des unmittelbaren Grenzbereiches häufigen Angriffen und Kontrollen ausgesetzt. Bis Anfang des Jahres 2015 lebten viele von ihnen in Camps in der Nähe der Enklaven, so etwa auf Mount Gourougou nahe Melilla, während sie auf eine Chance warten, die Zäune zu überwinden.

Marokkanische Sicherheitskräfte führten regelmäßig Razzien durch, während derer die Camps niedergebrannt sowie die Anwesenden verprügelt und in entfernte Landesteile deportiert wurden. Im Februar zerstörten sie die Camps auf Mount Gourougou vollständig und deportierten die BewohnerInnen in andere Landesteile.

MIGRANTINNEN OHNE RECHTE

Dieser Gewalt sind die MigrantInnen ohne Zugang zu Rechtsschutz ausgeliefert. Es scheint wenig wahrscheinlich, dass in Marokko wegen Polizeigewalt gegen schwarze MigrantInnen Ermittlungsverfahren eingeleitet werden. Zudem drohen jedem irregulären Migranten und jeder irregulären Migrantin, wenn sie sich zu einer Polizeiwache begeben, um Anzeige zu erstatten, Festnahme und Abschiebung.

Auch in Spanien können von *push backs* Betroffene schon praktisch keinen Rechtsschutz erlangen, da die Abschiebungen unmittelbar und ohne ordentliches Verfahren erfolgen. Auch strafrechtliche Ermittlungen scheinen wenig erfolgversprechend: Nachdem am 13. August 2014 viele MigrantInnen beim Versuch die Grenze zu überqueren misshandelt und abgeschoben wurden, erstatteten AktivistInnen Strafanzeige. Das Berufungsgericht in Melilla ordnete im April 2015 die Einstellung des Strafverfahrens gegen den diensthabenden Offizier wegen einer Amtspflichtverletzung an. Zwar hätten die Abschiebungen ohne ordentliches Verfahren spanisches Ausländerrecht verletzt, doch der Angeklagte habe im Einklang mit einer Dienstanweisung des Innenministeriums gehandelt. Die Anweisung sei weder willkürlich noch unlogisch; dass das neue Gesetz zum Schutz der bürgerlichen Sicherheit derartige Abschiebungen explizit vorsehe, zeige außerdem, dass die Dienstanweisung der spanischen Regierungspolitik entspreche. Deshalb könne deren Befolgung keine strafbare

Amtspflichtverletzung darstellen. Im Falle der in Ceuta am 6. Februar 2014 getöteten MigrantInnen beschloss die Ermittlungsrichterin im Oktober 2015, kein Strafverfahren zu eröffnen, da die Beweislage angesichts angeblich widersprüchlicher Aussagen der Überlebenden nicht ausreiche und sie auch kein strafrechtlich relevantes Fehlverhalten der beteiligten BeamtInnen erkennen könne. Eine Beschwerde der Nebenklage gegen diese Entscheidung ist noch anhängig.

STRATEGISCHE RECHTLICHE INTERVENTIONEN – EIN MITTEL, UM DIE GRENZPOLITIK ANZUPRANGERN?

Da ihnen kein nationaler Rechtsweg offen stand, erhoben zwei Migranten aus Mali und Côte d'Ivoire im Februar 2015 eine Beschwerde gegen Spanien beim EGMR. Sie waren am 13. August 2014 direkt zurückgeschoben worden, nachdem sie den Grenzzaun von Melilla überwunden hatten.⁷ Es geht den Klägern um die Anerkennung des ihnen angetanen Unrechts, aber auch um darüber hinaus gehende Ziele: Zwar entscheidet der EGMR formell nur über ihre Einzelfälle, doch da diese exemplarisch sind für die Situation tausender Zurückgeschobener, wäre eine Verurteilung Spaniens auch eine Verurteilung der Grenzpolitik in Ceuta und Melilla. Damit wäre indirekt festgestellt, dass das Gesetz zum Schutz der bürgerlichen Sicherheit gegen die EMRK verstößt.

Ein Vorbild einer derartigen strategischen Intervention, die über den Einzelfall hinaus politische Veränderungen bewirken möchte, ist die Rechtssache Hirsi Jamaa u.a. gegen Italien. Boote mit den eritreischen und somalischen Beschwerdeführenden waren im Mai 2009 von der italienischen Marine aufgebracht worden. Die Beschwerdeführenden wurden ohne ordentliches Verfahren ins libysche Tripoli gebracht, wo ihnen Folterhaft und Abschiebung in ihre Her-

kunftsländer drohte. Der EGMR stellte zunächst fest, dass die Beschwerdeführer an Bord der italienischen Schiffe unter italienische Hoheitsgewalt im Sinne von Artikel 1 EMRK gefallen seien, da es sich um von Marineangehörigen bemannte Schiffe unter italienischer Flagge gehandelt habe. Damit stand fest, dass die Mitgliedsstaaten der EMRK die Konventionsrechte auch außerhalb ihrer Hoheitsgewässer gegenüber MigrantInnen respektieren müssen, deren Boote sie aufbringen. Weiterhin urteilte der Gerichtshof, dass Italien das Verbot der Abschiebung in einem Kontext, in dem ein »reales Risiko« von Folter oder unmenschlicher Behandlung besteht, das Verbot von Kollektivausweisungen sowie das Recht auf eine wirksame Beschwerde gegen Verletzungen der EMRK verletzt habe. Damit stand die italienische Politik der *push backs* auf See radikal in Frage. Mit dem Urteil war klar, dass MigrantInnen auch auf Hoher See der Zugang zu einem regulären Verfahren und wirksamen Beschwerdemöglichkeiten eingeräumt werden muss, oder sie an Land gebracht werden müssen, wenn nur dort diese Verfahrensrechte gewahrt werden können.

HÜRDEN BEIM EGMR-ZUGANG

Obleich die Beschwerdeführenden hier und in einigen ähnlichen Fällen erfolgreich gewesen sind, macht die prekäre Situation von irregulären MigrantInnen es für diese schwer, eine Beschwerde einzulegen. Dies gilt insbesondere, wenn MigrantInnen in EMRK-widriger Weise in ein Drittland zurückgeschoben wurden: In der Rechtssache Hirsi Jamaa waren zufällig JournalistInnen an Bord eines der beteiligten Schiffe, nur so wurde der Vorfall öffentlich. MitarbeiterInnen des italienischen Flüchtlingsrates und des UN-Hochkommissariats für Flüchtlinge gelang es in der Folge, die Beschwerdeführenden in libyschen Flüchtlingslagern ausfindig zu machen und Kontakt zu AnwältInnen herzustellen.

Wie entscheidend derartige praktische Umstände sein können, zeigt die – inhaltlich – vergleichbare Rechtssache Hussun u.a. gegen Italien.⁸ Hier wurde die Beschwerde abgewiesen, da der EGMR den Großteil der in ähnlich prekärer Lage ausgestellten Vollmachten nicht anerkannte und es den AnwältInnen nicht gelungen war, Kontakt zu den Beschwerdeführenden zu halten.

Insofern wird eine derartige Beschwerde beinahe immer von engagierten AktivistInnen bzw. AnwältInnen abhängen. Dies führt zu einer potentiell paternalistischen Konstellation, in der AktivistInnen und AnwältInnen versuchen, betroffene MigrantInnen für ihr politisches Projekt zu gewinnen. Dazu kommen durch unterschiedlichen Rechtsstatus und ungleiche Ressourcen sowie rassistische Diskriminierungen hervorgerufene Machtasymmetrien. Allerdings führen viele Flüchtende und MigrantInnen politische Kämpfe gegen die systematische Gewalt an MigrantInnen an den europäischen Grenzen. Die Rolle kritischer AnwältInnen kann sein, sich mit diesen Kämpfen zu solidarisieren und ihre Expertise und Ressourcen einzusetzen, damit sie auch vor europäischen Gerichten geführt werden können. Eine solidarische Zusammenarbeit auf Augenhöhe kann auch erfordern, Machtasymmetrien zu thematisieren und ihnen entgegen zu wirken, etwa durch gemeinsame Überlegungen, wie Problemen – wie einem unsicheren Aufenthaltsstatus und prekären Lebensumständen – begegnet werden kann und dadurch, dass Räume geschaffen werden, in denen von Menschenrechtsverletzungen Betroffene von ihren Erfahrungen berichten und ihre Kämpfe führen können.

DIE BESCHWERDEGRÜNDE

Die Beschwerdeführenden werfen dem spanischen Staat vor, gegen das im Verbot von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung nach Artikel 3 EMRK enthaltene

non-refoulement-Prinzip verstoßen zu haben. Dieses verbietet eine Abschiebung, wenn »stichhaltige Gründe« für die Annahme bestehen, dass die betroffene Person am Zielort einem »realen Risiko« von Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ausgesetzt sein wird. NGO-Berichte, die die systematischen Misshandlungen von MigrantInnen durch marokkanische Sicherheitskräfte nach Abschiebung durch die *Guardia Civil* dokumentieren, sowie Aufnahmen aus der Nacht des 13. August 2014, auf denen zu sehen ist, wie marokkanische Grenzkräfte auf Abgeschobene einschlagen, untermauern diese Einschätzung. Der Antifolterausschuss des Europarates empfahl im April 2015, dass »im Lichte des Risikos von Misshandlung nach Marokko abgeschobener irregulärer MigrantInnen durch Mitglieder der *Moroccan Auxiliary Forces* [...] die spanischen Behörden sicherstellen [sollten], dass diesen keine Personen übergeben werden.«⁹

Dennoch wurde dieser Teil der Beschwerden als offensichtlich unbegründet abgewiesen. Die Beschwerdeführer seien zum Zeitpunkt ihrer Abschiebung keiner unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung in Marokko ausgesetzt worden. Kein Element der Beschwerden erwecke den Anschein einer Verletzung von Artikel 3 EMRK durch die spanischen Behörden.¹⁰ Dabei sollte eigentlich das Wissen über das reale Risiko einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung in Marokko ausschlaggebend sein, das die spanischen Behörden zum Zeitpunkt der Abschiebung hatten – ein solches Risiko bestand für die Beschwerdeführer und war den spanischen Behörden bekannt, unabhängig davon, dass es sich nicht verwirklicht hat.

Der weiter anhängige Teil der Beschwerden macht eine Verletzung des Verbotes der Kollektivausweisung nach Artikel 4 des Vierten Zusatzprotokolls zur EMRK geltend. Dieses besagt, dass niemand ausgewiesen werden darf, ohne dass die entsprechende Entscheidung die individuellen Umstände der ausgewiesenen Per-

son berücksichtigt. Diese muss die Gelegenheit haben, Gründe gegen eine Ausweisung vorzubringen und etwa einen Asylantrag zu stellen. Dieses Recht scheint im Falle der Beschwerdeführenden und aller an den Grenzzäunen in Melilla und Ceuta Ausgewiesenen eindeutig verletzt: Alle, auch besonders Schutzbedürftige und Asylsuchende, werden ungeachtet ihrer persönlichen Umstände zurückgeschoben.

Weiterhin machen die Beschwerdeführenden eine Verletzung des Rechts auf wirksame Beschwerde gegen EMRK-Verletzungen nach Artikel 13 EMRK geltend: Laut EGMR können nur Beschwerdemöglichkeiten gegen Verletzungen des *non-refoulement*-Prinzips und des Verbotes der Kollektivausweisung als wirksam erachtet werden, die die Abschiebung bis zur Entscheidung über die Beschwerde aufschieben. Den Beschwerdeführenden stand keine Beschwerdemöglichkeit mit aufschiebender Wirkung zur Verfügung. Dies ist auch für die Zulässigkeit der Beschwerden entscheidend: Der nationale Rechtsweg muss erschöpft worden sein, allerdings müssen lediglich de facto zugängliche und wirksame Beschwerdemöglichkeiten ausgeschöpft werden. Da in Spanien keine wirksamen Beschwerdemöglichkeiten bestanden, waren direkte Beschwerden an den EGMR zulässig.

›THE BORDER IS NOT WHERE THE BORDER IS‹

Die Beschwerden trafen auf eine große Resonanz in der spanischen Presse und Öffentlichkeit und bei Akteuren der spanischen Zivilgesellschaft; der Menschenrechtskommissar des Europarates und das UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge kritisieren die Ausweisungen an den Grenzzäunen seit langem. Ein Unterliegen Spaniens vor dem EGMR sollte insofern großen Druck aufbauen, diese Politik zu ändern. Allerdings stellt sich die Frage, inwiefern die fortschrei-

tende Externalisierung der Grenzkontrolle dazu führt, dass eine rechtliche Strategie, die sich auf von Spanien begangene EMRK-Verletzungen konzentriert, der Situation an den Grenzen von Melilla und Ceuta nicht mehr gerecht wird. Ein Wiederaufbau der Camps auf Mount Gourougou wird von der marokkanischen Polizei verhindert, auch der neue marokkanische Zaun und Graben machen es MigrantInnen schwer, die Grenze von Melilla überhaupt zu erreichen. Im August 2015 berichteten Adil Akid und Julianna Nagy, dass es kaum noch erfolgreiche Versuche gebe, die Grenzanlagen Richtung Melilla zu überwinden. Zynischerweise haben die spanischen Behörden Posten an den Grenzübergängen eingerichtet, bei denen MigrantInnen Asyl beantragen können. Diese sind auf Grund der marokkanischen Repression für MigrantInnen aus Staaten südlich der Sahara jedoch kaum zu erreichen, denn »*the border is not where the border is*. Andererseits kommt es entlang der EU-Außengrenzen weiterhin zu Abschiebungen ohne reguläres Verfahren, z.B. von Bulgarien in die Türkei. Das Instrument von EGMR-Beschwerden könnte in diesem Zusammenhang weiterhin sinnvoller Teil des Kampfes gegen die Migrationsabwehrpolitik sein.

Gleichzeitig gilt es, Strategien gegen die fortschreitende Externalisierung der Grenzkontrolle zu entwickeln. Dass diese mehr denn je als Erfolgsrezept in der Flüchtlingspolitik gilt, wurde Ende November 2015 deutlich: Die EU will der Türkei drei Milliarden Euro zur Verfügung stellen sowie türkischen StaatsbürgerInnen die visafreie Einreise in die EU ermöglichen. Im Gegenzug soll die türkische Regierung dafür sorgen, dass weniger Flüchtende die EU erreichen – *Amnesty International* berichtete bereits im Dezember von willkürlicher Inhaftierung von Geflüchteten sowie von Kollektivausweisungen nach Syrien und in den Irak.¹¹

Simon Rau (LLM Human Rights Law, University of Nottingham) arbeitet am *European Center for Constitutional and Human Rights* (ECCHR) in Berlin.

¹ Dieser Artikel ist zuerst erschienen in *Forum Recht*, 1/2016. Ich danke der Redaktion der *Forum Recht*, Michael Salomon, Carsten Gericke und Vera Wriedt für ihre kritische Kommentierung früherer Entwürfe.

² In diesem Artikel beschäftige ich mich mit der Abwehr von Menschen ohne Einreiseerlaubnis an der spanischen Grenze, die Menschen unabhängig davon betrifft, ob sie einen Anspruch auf Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention haben. Da auch die Interventionsmöglichkeiten auf Grundlage der EMRK, die ich bespreche, unabhängig von einem Anspruch auf Flüchtlingsschutz sind, unterscheide ich nicht zwischen Menschen, die aus sozio-ökonomischen Gründen, vor Verfolgung oder vor Gewalt und Krieg fliehen. Ich verwende die Begriffe »Migrantinnen und Migranten« und »Flüchtende« für Menschen, die auf ihrer Flucht versuchen, die EU zu erreichen.

³ »Forward Defence. What other Europeans can learn from Spanish efforts to limit illegal migration«, *The Economist*, 17.10.2015.

⁴ Human Rights Watch (2014): *Abused and Expelled. Ill-Treatment of Sub-Saharan Migrants in Morocco* (Februar): 54; vgl. z.B. JO Minerva und JOs Hera I und II in: Frontex, »Archives of Operations«, <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/>.

⁵ Ley Orgánica, 4/2015 v. 30.03.2015.

⁶ Ärzte ohne Grenzen (2013): *Violence, Vulnerability and Migration: Trapped at the Gates of Europe. A report on the situation of sub-Saharan migrants in an irregular situation in Morocco* (März): 15 [eigene Übersetzung].

⁷ EGMR, N.D. und N.T. ./ Spanien, 8675/15 und 8697/15 [französisch und spanisch]; englische Zusammenfassung unter: European Database of Asylum Law, <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/nd-and-nt-v-spain-no-867515-and-no-869715-communicated-case-refoulement-asylum-applicants>.

⁸ EGMR, Hussun u.a. ./ Italien, 10171/05, 10601/05, 11593/05 und 17165/05, Entscheidung v. 19.01.2010.

⁹ Report to the Spanish Government on the visit to Spain carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 14 to 18 July 2014, 9.04.2015, CPT/Inf (2015) 19, § 53.

¹⁰ EGMR, N.D. und N.T. ./ Spanien, ebd., § 15.

¹¹ Amnesty International (2015): *Europe's Gatekeeper. Unlawful Detention and Deportation of Refugees from Turkey*, 16. Dezember.

EUROSUR & die EU-Kommission

FRAGWÜRDIGE AUSLEGUNG DES BEGRIFFES »PERSONENBEZOGENE DATEN«

DANIEL DEIBLER

Steigende Flüchtlingszahlen in europäischen Mitgliedstaaten und die Terroranschläge in Paris im letzten Jahr haben zu einer verstärkten Diskussion über die Sicherung der europäischen Außengrenzen geführt. Im Besonderen wurden eine verstärkte Überwachung der Grenzen und neue Methoden der Grenzsicherung diskutiert und teilweise eine Ausweitung der Mandate von FRONTEX¹ sowie Europol gefordert. Diese Forderungen sind jedoch nicht neu. Bereits im Jahr 2008 hat die Europäische Union die so genannte »*smart border*«-Initiative² ins Leben gerufen. Die Initiative beinhaltete Vorschläge zu einem »*entry/exit system*« und ein »*registered traveller programme*« und wurde vervollständigt durch einen Vorschlag für ein *External Border Surveillance System*, kurz EUROSUR, mit dem sich dieser Artikel befasst.

Verkürzt gesagt, ermöglicht das EUROSUR-System den für den Grenzschutz zuständigen nationalen Behörden, relevante Daten auszutauschen und den Einsatz von Überwachungstechnologien zu koordinieren. Der Datenaustausch geschieht über ein von FRONTEX betreutes Kommunikationsnetzwerk, welches einen echt-

zeitnahen, bilateralen und multilateralen Informationsaustausch, Telefon- und Videokonferenzen sowie die sichere Verwendung, Speicherung, Übermittlung und Verarbeitung von sensiblen Informationen erlaubt.³ In den Worten der dem System zu Grunde liegenden Verordnung zielt EUROSUR darauf ab, das »Lagebewusstsein« und die Reaktionsfähigkeit der zuständigen nationalen Behörden an den Außengrenzen der Union zu verbessern.⁴

»LAGEBEWUSSTSEIN« UND »PERSONENBEZOGENE DATEN«

»Lagebewusstsein« wird in diesem Zusammenhang verstanden als die Fähigkeit, illegale, grenzüberschreitende Aktivitäten zu beobachten, aufzudecken, zu identifizieren, zu verfolgen und zu verstehen, um Reaktionsmaßnahmen angemessen zu begründen, indem neue Informationen mit bereits bekannten Fakten kombiniert werden.⁵

Aus dieser Kurzbeschreibung des Systems wird bereits ersichtlich, dass die Verarbeitung

und der Austausch von Informationen die Schlüsselemente des Systems darstellen. Dennoch scheint die Europäische Kommission keine datenschutzrechtlichen Probleme im Zusammenhang mit EUROSUR zu sehen, da der Informationsaustausch auf operative Informationen beschränkt sei und somit nur eine sehr begrenzte Möglichkeit zum Austausch personenbezogener Daten bestehe.⁶ Die Bedeutung dieser Aussage darf nicht unterschätzt werden.

Denn die automatisierte Verarbeitung von personenbezogenen Daten ist Voraussetzung für die Anwendbarkeit von Datenschutzrecht.⁷ Auch für die Entscheidung, ob ein Eingriff in das durch Artikel 8 EMRK⁸ geschützte Recht auf Achtung des Privatlebens vorliegt, ist sie von erheblicher Bedeutung.⁹ Der Verfasser wird im Folgenden erläutern, dass – entgegen der Einschätzung der Europäischen Kommission – personenbezogene Daten im Rahmen von EUROSUR verarbeitet werden. Hierbei wird sich der Verfasser vor allem auf die Interpretationsleitlinien der Artikel 29-Datenschutzgruppe stützen, einer Expertengruppe der europäischen Datenschutzbehörden, die der Europäischen Kommission beratend zur Seite steht.

Generell werden unter personenbezogenen Daten alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person verstanden.¹⁰ Informationen sind nicht nur solche »über« eine Person, falls sie eine direkte Aussage über diese Person treffen, sondern auch der Zweck einer Datenverarbeitung kann den geforderten Bezug der Daten zu einer bestimmbar Person herstellen. Dementsprechend schätzt die Artikel 29-Datenschutzgruppe Informationen als auf eine Person bezogen ein, falls die Datenverarbeitung darauf abzielt, eine bestimmte Person anders zu behandeln, das Verhalten der Person oder ihre Rechte zu beeinflussen.¹¹

Darüber hinaus ist es notwendig, dass sich die Informationen auf eine »bestimmte« oder »bestimmbare« Person beziehen. Eine Person ist

immer dann bestimmbar, wenn sie, auch mit Hilfe weiterer Nachforschungen, identifiziert werden kann.¹² Dies bedeutet jedoch nicht, dass in jedem Fall der Name der Person bekannt sein muss, sondern dass ausreichende Informationen vorliegen, um die Person von den restlichen Mitgliedern einer Gruppe zu unterscheiden und folglich zu identifizieren.¹³ Wie viele Informationen hierfür notwendig sind, hängt stark von den Einzelheiten der konkreten Datenverarbeitung und der Größe der Gruppe ab, aus der die betreffende Person ausgesondert werden soll. Der Maßstab für die Möglichkeit einer Identifikation ist laut der Artikel 29-Datenschutzgruppe kein objektiver, und es ist nicht unbedingt notwendig, dass die datenverarbeitende Stelle alle notwendigen Informationen zur Verfügung hat. Selbst wenn nur Freunde oder die Familie der betreffenden Person in der Lage sind, diese, z.B. auf einem Foto, zu identifizieren, reicht diese Möglichkeit aus, um von einer Bestimmbarkeit auszugehen.¹⁴ Außerdem kann auch aus dem Zweck der Datenverarbeitung auf die Bestimmbarkeit der Person geschlossen werden. Die Artikel 29-Datenschutzgruppe erklärt dies am Beispiel einer Videoüberwachung. Auch wenn bei einer Videoüberwachung nicht jede erfasste Person identifizierbar ist, geht die datenverarbeitende Stelle grundsätzlich davon aus, dass sie mit Hilfe der Videoaufzeichnungen in der Lage ist, falls dies notwendig wird, die relevanten Personen zu identifizieren. Folglich müssen alle Personen auf den Videoaufzeichnungen grundsätzlich als bestimmbar angesehen werden.¹⁵

AUSSONDERUNG BESTIMMBARER PERSONEN

Im Ergebnis hängt die Bestimmbarkeit einer Person stark davon ab, welche Ziele die datenverarbeitende Stelle mit der Datenverarbeitung verfolgt, welche zusätzlichen Informationen im

Moment oder in Zukunft zur Verfügung stehen und wie groß die Gruppe ist, aus der die betreffende Person ausgesondert werden soll.

Wendet man diese Leitlinien nun auf das EUROSUR-System an, können folgende Schlüsse gezogen werden:

(1) Ruft man sich das Ziel von EUROSUR und die oben erwähnte Definition von »Lagebewusstsein« wieder in Erinnerung, fällt auf, dass der Zweck der Datenverarbeitung darin besteht, die in illegale, grenzüberschreitende Aktivitäten involvierten Personen zu beobachten, aufzudecken, zu identifizieren und zu verfolgen. Basierend auf diesem Zweck und den oben erwähnten Interpretationen der Artikel 29-Datenschutzgruppe ergibt sich bereits, dass Informationen über bestimmbar Personen verarbeitet werden, da die relevanten Personen aus der Gesamtheit der Personen, die sich an den Außengrenzen aufhalten, herausgefiltert werden sollen, um diese dann abzufangen oder näher zu beobachten.

(2) Jedoch auch wenn man den Zweck der Datenverarbeitung nicht genügen lassen will, gibt es weitere Hinweise, dass personenbezogene Daten verarbeitet werden. Während des Gesetzgebungsverfahrens für die EUROSUR-Verordnung hat eine Umfrage bei den für die Grenzsicherung zuständigen nationalen Behörden ergeben, dass neun von ihnen bereits personenbezogene Daten verarbeiten und eine weitere dieses plant.¹⁶ Diese Daten stellen die Grundlage für den Datenaustausch über das Kommunikationsnetzwerk von EUROSUR dar. Nach Ansicht der Artikel 29-Datenschutzgruppe verlieren Informationen ihren Charakter als personenbezogene Daten nicht dadurch, dass sie in Teilen weitergegeben oder vor der Weitergabe pseudonymisiert werden.¹⁷ Solange die Ausgangsbehörde weiterhin die Informationen einer Person zuordnen kann, stellen diese Informationen personenbezogene Daten dar. Da nicht davon auszugehen ist, dass nationale Behörden ihren Datenbestand löschen, sobald sie Teile davon über EUROSUR austauschen,

kann man davon ausgehen, dass personenbezogene Daten über EUROSUR ausgetauscht werden.

(3) Ferner ist zu bedenken, dass laut Artikel 29-Datenschutzgruppe auch später erlangte Informationen dazu führen können, dass bereits vorhandene Informationen von vornherein personenbezogene Daten darstellen. Aus diesem Grund sind Speicherfristen und die Folgen der Datenverarbeitung von enormer Bedeutung. Die Informationen im EUROSUR-System sollen – gemäß der Verordnung – als Grundlage für weitere Reaktionsmaßnahmen, wie z.B. dem Abfangen von Booten, dienen. Deswegen kann man davon ausgehen, dass nach dem Datenaustausch weitere Informationen im Rahmen der Reaktionsmaßnahmen erhoben werden. Wird zum Beispiel ein Boot aufgegriffen und die Passagiere werden identifiziert, kann nun der Ausgangshafen des Bootes und dessen Route allen Passagieren zugerechnet werden. Aus diesem Grund sollten die Basisinformationen, die durch spätere Erkenntnisse angereichert werden, bereits von Anfang an als personenbezogene Daten behandelt werden, da nicht voraussehbar ist, welche Daten spätere Relevanz erlangen.

ÜBERWACHUNGSTECHNOLOGIEN UND DATENSCHUTZ

(4) In diesem Zusammenhang ist ferner zu beachten, dass Daten über eine Sache ebenso Informationen über Personen beinhalten können. So können aus den Informationen von Schiffsmeldesystemen durchaus auch Informationen über den Kapitän oder die Crew des Schiffes erlangt werden, da man davon ausgehen kann, dass der Aufenthaltsort des Schiffes derselbe ist wie der der Personen an Bord.¹⁸

(5) Zuletzt hat auch der Einsatz von Überwachungstechnologien datenschutzrechtliche Relevanz. Gemäß der Verordnung sollen unter anderem Informationen von Schiffsmeldesys-

temen, Satelliten und jeglicher Art von Sensoren, die auf Fahrzeugen, Schiffen oder anderen Wasserfahrzeugen montiert sind, genutzt werden.¹⁹ Darüber hinaus erwägt FRONTEX die Anschaffung und den Einsatz von Drohnen zur Überwachung der Grenzregionen.²⁰ Wie oben erklärt, stellen fotografische Aufnahmen, wie z.B. Videos, grundsätzlich personenbezogene Informationen dar, selbst wenn nicht alle Personen stets identifizierbar sind. Insbesondere die von der Europäischen Kommission gewünschte Verknüpfung von Satellitenbildern oder Fotos von anderen Überwachungssensoren mit bekannten Daten, wie z.B. Daten von Schiffsmeldesystemen,²¹ führt dazu, dass eine Identifizierung in den meisten Fällen möglich sein wird.

EU-KOMMISSION: NUR OPERATIVE DATEN?

Im Ergebnis zeigen all diese Beispiele, dass zumindest starke Indizien dafür sprechen, dass im Rahmen von EUROSUR personenbezogene Daten erhoben, verarbeitet und ausgetauscht werden. Im Jahr 2008 ist auch die Europäische Kommission hiervon ausgegangen. In der ersten Mitteilung über EUROSUR hieß es noch:

»Daher muss sich die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen von EUROSUR auf geeignete Rechtssetzungsmaßnahmen stützen, welche die Art der Verarbeitung definieren und geeignete Garantien vorsehen.«²²

Am Ende des Gesetzgebungsverfahrens vertrat sie jedoch eine andere Ansicht und scheint seitdem davon auszugehen, dass der Informationsaustausch auf operative Daten beschränkt sei.²³ Dass diese Ansicht jedoch nicht der Wirklichkeit entspricht und entgegen der Ansicht der Europäischen Kommission doch personenbezogene Daten verarbeitet werden, wurde dargelegt. Hie-

raus folgt, dass die Datenverarbeitung im Rahmen von EUROSUR einen Eingriff in Artikel 8 EMRK darstellt und Datenschutzrecht auch auf EUROSUR anwendbar ist.

An anderer Stelle²⁴ hat der Verfasser bereits ausführlich dargelegt, dass dieser Eingriff in das Recht auf Achtung des Privatlebens (Artikel 8 EMRK & Artikel 7 und 8 EUGRCh²⁵) nicht gerechtfertigt ist, da die gesetzliche Grundlage – die EUROSUR-Verordnung – zu ungenau formuliert ist und unzureichende datenschutzrechtliche Regelungen enthält. Ferner erscheint das gesamte EUROSUR-System vor allem nicht verhältnismäßig, da die Nutzung des jetzigen Systems nicht nur einen sehr weitgehenden Eingriff in das Recht auf Achtung des Privatlebens darstellt, sondern auch eine datenschutzfreundlichere Version des Kommunikationsnetzwerkes möglich gewesen wäre, z.B. indem man von Beginn an einen »privacy by design«-Ansatz verfolgt hätte.

Daniel Deibler ist ein auf Datenschutzrecht und Menschenrechte spezialisierter deutscher Jurist. Er hat bis zum letzten Jahr beim Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz gearbeitet und ist dann an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gewechselt. Der Beitrag stellt eine kurze Zusammenfassung des Artikels »EUROSUR – A sci-fi border zone controlled by drones« dar, erschienen in Jan Camenisch, et al. (2015): *Privacy and Identity Management for the Future Internet in the Age of Globalisation*, Heidelberg. Er gibt nicht notwendigerweise die Auffassung des früheren oder jetzigen Arbeitgebers des Verfassers wieder. Die Zwischenüberschriften wurden von der Redaktion eingefügt.

- ¹ Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, im Folgenden: FRONTEX.
- ² Europäische Kommission (2008): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Vorbereitung der nächsten Schritte für die Grenzverwaltung in der Europäischen Union, KOM/2008/0069 endg.
- ³ Artikel 7 Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR); im Folgenden: Verordnung oder EUROSUR-Verordnung.
- ⁴ Artikel 1 EUROSUR-Verordnung.

- 5 Artikel 3 b) EUROSUR-Verordnung.
- 6 Pressemitteilung der Europäischen Kommission (2013): EUROSUR: neue Instrumente zur Rettung von Migranten und zur Verhütung von Straftaten an den EU-Grenzen, Brüssel, 29. November, IP/13/1182.
- 7 Vgl. z.B. Artikel 3 Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, Convention No. 108; Artikel 3 Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr.
- 8 Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, im Folgenden: EMRK.
- 9 Vgl. z.B. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (Grand Chamber), *S. and Marper v. United Kingdom*, Nr. 30562/04 and 30566/04, 04.12.2008: §§ 66, 67.
- 10 Vgl. z.B. Artikel 2 a) Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr.
- 11 Artikel 29-Datenschutzgruppe (2007): *Opinion 4/2007 on the concept of personal data*, 20. Juni: 10, 11.
- 12 European Union Agency for Fundamental Rights, *Handbook on European Data Protection Law*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2014: 39.
- 13 Artikel 29-Datenschutzgruppe, *Opinion 4/2007 on the concept of personal data*, 20 Juni 2007: 13.
- 14 Ebd.: 13, 21.
- 15 Ebd.: 16.
- 16 Europäische Kommission (2011): *Commission Staff Working Paper – Impact Assessment accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Border Surveillance System (EUROSUR)*, SEC(2011) 1538 final, 12.12.2011: 31, 32.
- 17 Artikel 29-Datenschutzgruppe, *Opinion 05/2014 on Anonymisation Techniques*, 10. April 2014: 9.
- 18 Artikel 29-Datenschutzgruppe, *Letter to the Commissioner for Home Affairs Ms. Cecilia Malmström regarding the Proposal for a Regulation establishing the European Border Surveillance System*.
- 19 Artikel 12 EUROSUR-Verordnung.
- 20 Nielsen, N. (2013): *EU looks to 'hybrid drones' for legal shortcut on migration*, EUobserver (14. Oktober).
- 21 Europäische Kommission (2013): *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the work of the Task Force Mediterranean*, COM (2013) 869 final, Brussels, 4. Dezember: 17.
- 22 Europäische Kommission (2008): *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Prüfung der Schaffung eines Europäischen Grenzkontrollsystems (EUROSUR)*, Kom (2008) 68 endg.: 12.
- 23 Europäische Kommission (2013): *EUROSUR: new tools to save migrants' lives at sea and fight cross-border crime*, Memo/13/578, Brüssel, 19. Juni.
- 24 Deibler, Daniel (2015): *EUROSUR – A sci-fi border zone controlled by drones*, in: Jan Camenisch et al., *Privacy and Identity Management for the Future Internet in the Age of Globalisation*, Springer: 87–109.
- 25 Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

Aus dem »Dschungel« ins Königreich?

DIE MINDERJÄHRIGEN VON CALAIS

CHARLOTTE KILROY

An der Grenze zwischen Frankreich und Großbritannien sammeln sich unzählige Personen, die über Monate versuchen, den Kanal zu überwinden. Darunter befinden sich viele Minderjährige, die zu ihren Verwandten nach England wollen. Das entstandene Camp wird der »jungle de Calais« genannt. Teilweise haben sich dort bis zu 6.000 Personen aufgehalten.¹ Gelegentlich veranstaltet der französische Staat in den wilden Unterkünften und Zelten brutale Razzien. Die Flüchtlinge dort befinden sich in keinem Verfahren, erhalten keinerlei staatliche Versorgung oder Unterstützung, sie sind einfach nur da, komplett illegalisiert und warten, bis sich für wenige Sekunden ein Zeitfenster öffnet, um ungesehen einen Transporter oder Zug Richtung England besteigen zu können. Minderjährige werden weder in Obhut genommen, noch erhalten sie besonderen Schutz oder besondere Anlaufstellen. Britische Juristinnen und Juristen haben sich einiger dieser Jugendlichen angenommen und nach umfangreicher Feldarbeit die Verwandtschaftsverhältnisse zwischen syrischen Minderjährigen in Calais und ihren Verwandten auf der Insel belegt.

Würden sich die Jugendlichen in einem regulären Asylverfahren in Frankreich befinden, wäre das zuständige Gericht nach der Dublin-Verordnung verpflichtet, Großbritannien um Übernahme der Jugendlichen auf Grund der dort lebenden Verwandten zu bitten. Dieses Verfahren würde bei ordnungsgemäßer Abwicklung nach wenigen Wochen beendet sein. Doch über Monate geschah nichts. Ohne Vormund konnten die Minderjährigen selbst auch weder Anträge stellen noch eine Rechtsvertretung beauftragen.

Die britischen Juristinnen und Juristen stellten angesichts der französischen Verweigerung zunächst bei der örtlich zuständigen Verwaltungsbehörde für diese Minderjährigen förmliche Asylanträge. Wieder geschah nichts. Schließlich wandten sie sich an das *Upper Tribunal*. Das erst 2008 gegründete Tribunal entschied im Januar 2016, dass auf Grundlage der weder in Frankreich bearbeiteten noch an englische Stellen weitergeleiteten Asylanträge den Minderjährigen die Einreise nach Großbritannien zu gestatten sei. Das Gericht stellte den kompletten Verfahrensausfall im Hinblick auf Art. 8 der Dublin-III-VO in Frankreich fest und kam zu dem Ergebnis, dass auf Grundlage der Prinzipien des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und der Dublin-Verordnung das Recht auf Familienzusammenführung von Minderjährigen mit ihren Eltern und Verwandten eindeutig geregelt sei und nicht über ein Nichtverfahren ausgehebelt werden könne.

Die Entscheidung ist, insbesondere vor dem Hintergrund der deutschen Gesetzgebungspraxis, wegweisend und hat weitergehendes Potential. Sie spielt den Ball zurück zum Staat. Die Kolleginnen und Kollegen berichten, dass nunmehr Verfahren zur Familienzusammenführung binnen zwei Wochen geregelt werden können, wo sich zuvor monatelang nichts getan hatte. Allerdings steckt in diesen Verfahren ein immenser Aufwand im Hinblick auf das ehrenamtliche *fact finding* (Nachweis der verwandtschaftlichen Beziehungen, was teilweise ohne Personenstandsurkunden geschehen musste). Hinzukommt, dass durch die drohende Zerschlagung des »Dschungels von Calais« auch die Sicht-

barkeit der Minderjährigen sowie der Kontakt zu ihnen verloren zu gehen droht. Die französische Regierung will die Zahl der Bewohnerinnen und Bewohner auf maximal 2.000 Personen reduzieren, gerichtliche Verfahren hierzu sind noch nicht entschieden.² Die den Fall vertretende Anwältin Charlotte Kilroy hat für uns den Fall zusammengefasst, der darauf hinausläuft, dass minderjährige Flüchtlinge, denen in Frankreich kein ordnungsgemäßes Dublin-Verfahren gewährt wird, gem. Art. 8 EMRK zu ihren Geschwistern nach Großbritannien einreisen dürfen (die Redaktion).³

EINE ERFOLGREICHE ANWÄLTICHE INTERVENTION

Am 29. Januar 2016 hob das britische Oberverwaltungsgericht zwei Urteile in Sachen *ZAT u.a. vs. Innenministerium* auf. Es verwies die Verfahren an die Vorinstanz zurück, damit das Gericht erneut über die Klage von sieben Antragstellenden gegen die Verweigerung der Ministerin entscheide, vier von ihnen in das Vereinigte Königreich (UK) einreisen zu lassen, um Asyl beantragen zu können. Bei den vier Antragstellenden handelte es sich um drei unbegleitete minderjährige Flüchtlinge aus Syrien und den behinderten volljährigen Bruder eines der drei, die sich alle seit mindestens drei Monaten in dem als »Dschungel« bekannten Flüchtlingslager in Calais aufgehalten hatten. Die drei anderen Antragsteller waren ihre erwachsenen Geschwister, die bereits mit Flüchtlingsstatus im Vereinigten Königreich lebten. Das Urteil folgte einer richterlichen Anordnung aufgrund der Anhörung vom 20. Januar 2016, mit der die Ministerin verpflichtet wurde, die vier Antragsteller nach Großbritannien einreisen zu lassen; zum Zeitpunkt der Aufhebungsentscheidung waren sie bereits auf der Insel angekommen.

Die Klage basierte auf der Tatsache, dass die drei ersten Antragsteller unbegleitete minderjäh-

rige Flüchtlinge in Frankreich waren. In Verbindung mit dem Aufenthaltsstatus ihrer erwachsenen Geschwister im UK bedeute dies gem. Art. 8 der EU-Verordnung 604/2013 (sog. Dublin III), so die Kläger, dass dem UK eine materielle Verpflichtung oblag, über ihren Asylantrag zu entscheiden, soweit dies ihrem Wohl entsprach. Sie konnten nachweisen, dass das Dublin-Verfahren in Frankreich nicht gewährleistet war, jedenfalls nicht innerhalb angemessener Zeit, wenn überhaupt, und dass sie deshalb ihr Recht auf Familienzusammenführung in jenem Verfahren in Frankreich nicht durchsetzen konnten. Außerdem konnten sie ihre Verwandtschaftsverhältnisse belegen sowie – auf der Grundlage eines psychiatrischen Gutachtens – ihre Traumatisierung in Syrien und auf ihrer Flucht aus Syrien sowie die Notwendigkeit der Familienzusammenführung mit ihren Geschwistern, die in England für sie sorgen konnten. Und schließlich konnten sie nachweisen, dass sie im »Dschungel« besonders gefährdeten und unzumutbaren Lebensbedingungen ausgesetzt waren. Sie machten geltend, dass das Ministerium unter diesen Bedingungen gem. Art. 8 EMRK verpflichtet war, sie zu ihren Familien nach England einreisen zu lassen. Die Ministerin hatte dies jedoch verweigert: Wohl wissend, dass dies nicht mit Art. 8 EMRK vereinbar war, behauptete sie, die Maßnahme sei verhältnismäßig, zumal andernfalls das Dublin-Verfahren umgangen würde.

Das *Upper Tribunal* (Oberverwaltungsgericht, OVG) hat die Beweise anerkannt und ist der Argumentation der Kläger gefolgt: Zwar bekräftigte es, dass den Dublin-Regeln mit ihren »rationalen und überwölbenden Zielen und Grundsätzen« [*rational and overarching aims and principles*] die Bedeutung einer »materiellrechtlichen Erwägung mit nicht widerlegbarer Durchschlagskraft« [*status of a material consideration of undeniable potency*] in der Verhältnismäßigkeitsprüfung zukomme und die Gerichte deshalb nicht leichthin annehmen dürften, Art. 8 EMRK

erlaube vollständig oder auch nur teilweise die Umgehung der Dublin-Verfahrensregeln und -Mechanismen.

Jedoch seien die Benachteiligungen der Antragsteller durch die Verpflichtung, den langwierigen Dublin-Prozess in Frankreich absolvieren zu müssen, so unverhältnismäßig, dass auf jenen Prinzipien nicht beharrt werden dürfe. Die Anordnung des OVG gewährleiste hingegen bei Wahrung der generellen Struktur des EU-Asylsystems und der Dubliner Verfahrensprinzipien deren Anwendung, ohne in unverhältnismäßiger Weise Art. 8 EMRK zu verletzen: Indem die vier Antragsteller bei den französischen Behörden schriftlich Asyl beantragt und das britische Innenministerium davon unterrichtet hätten, sei die Ministerin verpflichtet gewesen, sie nach England einreisen zu lassen. Eine Revision durch das Ministerium wurde zugelassen.

Charlotte Kilroy ist Rechtsanwältin bei *Doughty Street Chambers* in London. Der Beitrag wurde vor Ende des Verfahrens verfasst. Aus dem Englischen von Rechtsanwalt Helmut Pollähne (Bremen), Mitglied im erweiterten Vorstand des RAV.

¹ https://fr.wikipedia.org/wiki/Jungle_de_Calais.

² <http://fr.canoe.ca/infos/international/archives/2016/02/20160223-081547.html>.

³ Die weiteren beteiligten Juristinnen und Juristen waren Mark Scott der Kanzlei *Bhatt Murphy* und Sonal Ghelani vom *Islington Law Centre*; der plädierende Anwalt war Michael Fordham QC von *Blackstone Chambers*. Die vier assistierenden Anwälte, alle aus der Kanzlei *Doughty Street Chambers*, waren Charlotte Kilroy, Michelle Knorr, Alison Pickup and Jelja Sane.

Erst eins, dann zwei, dann drei, dann vier

ZUR DEBATTE UM »SICHERE HERKUNFTSSTAATEN«

PHILIPP RUSCHE

Seit dem ersten Asylkompromiss 1993 besteht die Möglichkeit, einzelne Staaten als »sichere Herkunftsstaaten« einzustufen. Hiervon wurde im vergangenen Jahr durch die Einstufung aller Staaten des westlichen Balkans erstmals seit den 1990er Jahren wieder Gebrauch gemacht. Zugleich hat sich spätestens mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz die Bedeutung dieser Einstufung verändert: An die Stelle einer widerlegbaren Vermutungsregel zur Verfolgungsfreiheit ist ein umfangreiches System der Entrechtung getreten. Und die Debatte zur Einstufung weiterer Länder hat gerade erst Fahrt aufgenommen.

Zum 1. Juli 1993 schufen SPD, CDU/CSU und FDP mit der Änderung des Grundgesetzes (GG) und des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG) die Möglichkeit, Länder als »sichere Herkunftsstaaten« einzustufen. Als »sicher« konnte ein Herkunftsstaat eingestuft werden, wenn auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet (Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG). Es wird in diesem Fall vermutet, dass niemand in einem solchen Staat verfolgt wird. Diese Vermutung kann durch Tatsachenvortrag widerlegt werden (Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG). Der neugeschaffene § 29a Abs. 1

AsylVfG, der als § 29a Abs. 1 des Asylgesetzes (AsylG) im Wesentlichen unverändert fortbesteht, sieht vor, dass der Asylantrag andernfalls als offensichtlich unbegründet abzulehnen ist.

In diesem Fall beträgt die Klagefrist eine Woche, der Rechtsbehelf hat keine aufschiebende Wirkung. Ein Aufenthaltsrecht für die Dauer des Klageverfahrens muss – ebenfalls binnen einer Woche – im einstweiligen Rechtsschutz durchgesetzt werden. Das Verwaltungsgericht darf die aufschiebende Wirkung der Klage dabei nur anordnen, wenn es ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Verwaltungsentscheidung hat. Das Bundesverfassungsgericht hatte gegen das Institut der »sicheren Herkunftsstaaten« als solches keine verfassungsrechtlichen Einwände; hinsichtlich der im Einzelnen als »sicher« eingestuft Staaten beschränkt es sich auf eine Vertretbarkeitskontrolle der legislativen Entscheidung.¹

ES LEERT SICH DIE LISTE

Die als »sicher« eingestuften Herkunftsstaaten finden sich in Anlage I zu § 29 a AsylG, deren Änderung der Bundesrat zustimmen muss. Bei ihrer Einführung fanden sich dort Bulgarien, Gambia, Ghana, Polen, Rumänien, der Senegal, die Slowakische und die Tschechische Republik sowie Ungarn. Nachdem Gambia infolge eines

Militärputsches im Juli 1994 bereits mit Wirkung zum 7. April 1995 wieder aus der Liste gestrichen wurde, kam es durch die Erweiterung der Europäischen Union im Jahr 2004 (Polen, Slowakische und Tschechische Republik, Ungarn) und 2007 (Bulgarien und Rumänien) zu einer Bereinigung des Anhangs, da Mitgliedsstaaten kraft Gesetzes als »sicher« gelten. Die Liste hatte sich damit auf Ghana und den Senegal verkürzt.

Änderungen ergaben sich parallel dazu durch die Normsetzung der Europäischen Union im Bereich des Asylrechts. Zum 1. Dezember 2015 brachte die Richtlinie 2005/85/EG des Rates (Asylverfahrensrichtlinie) zwar die Verankerung des Konzepts »sicherer Herkunftsstaaten« im EU-Sekundärrecht, erlaubte es den Mitgliedsstaaten aber, abweichende nationale Regelungen beizubehalten. In ihrer aktuellen Fassung vom 26. Juni 2013 – 2013/32/EU – verlangt die Asylverfahrensrichtlinie, dass sich anhand der Rechtslage, der Anwendung der Rechtsvorschriften in einem demokratischen System und der allgemeinen politischen Lage nachweisen lässt, dass generell und durchgängig weder eine Verfolgung noch Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, noch Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts zu befürchten sind.

Ob sich durch diese Festschreibung der gesetzgeberische Prüfungsmaßstab verschärft hat – nach dem Grundgesetz muss die Verfolgungssicherheit als gewährleistet erscheinen, während die Asylverfahrensrichtlinie davon spricht, dass sich diese nachweisen lassen muss –, ist umstritten.² Unstreitig aber hat sich der Verfolgungsbegriff durch die Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 (Qualifikationsrichtlinie) erweitert. Verfolgung kann nun auch in der Kumulierung von Rechtsverletzungen liegen, die jeweils für sich genommen die Schwelle zur Verfolgungshandlung nicht überschreiten. Erfasst sind nicht

mehr nur die klassischen Freiheitsrechte; auch die Verletzung wirtschaftlicher, kultureller und sozialer Menschenrechte kommt in Betracht.³ Auch die Verknüpfung der Verfolgung mit einer staatlichen Intention hat sich gelockert.⁴ Im Vergleich zur oben zitierten Entscheidung hinsichtlich der Einstufung Ghanas aus dem Jahr 1996 wird sich das Bundesverfassungsgericht – oder gleich der Europäische Gerichtshof – im Fall einer Vorlage also wohl mehr Arbeit mit der Begründung machen müssen.

DER KRETSCHMANN-KOMPROMISS

Mit dem Vorhaben, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Serbien als »sichere Herkunftsstaaten« einzustufen, kam wieder Bewegung in die Diskussion. Bereits im Koalitionsvertrag der SPD/CDU/CSU-Regierung vom 27. November 2013 war die Absicht enthalten, die drei Länder als »sichere Herkunftsstaaten« einzustufen. Ihre Aufnahme erfolgte zum 1. Januar 2015 als wesentlicher Bestandteil des zweiten Asylkompromisses, diesmal auch mit den Stimmen der Grünen. Diese hatten im Gegenzug für die Zustimmung Baden-Württembergs zur Änderung von Anlage I zu § 29a AsylVfG im Bundesrat gesetzliche Lockerungen in drei Feldern erreichen können.

Im Asylbewerberleistungsgesetz wurde der Stellenwert des Sachleistungsprinzips eingeschränkt. Unabhängig von der Pflicht, in einer Aufnahmeeinrichtung zu leben, konnten dem Wortlaut des Gesetzes nach unbare Leistungen wie Wertgutscheine oder eben Bargeld nur dann ausgegeben werden, wenn dies den Umständen nach erforderlich war. Daneben war nur die Auszahlung eines geringen Bargeldbetrages für den persönlichen Bedarf vorgesehen. Die Verpflichtung, in einer Aufnahmeeinrichtung zu leben, endete nach dem zu dieser Zeit geltenden § 47 Abs. 1 AsylVfG für alle Asylantragstellen-

den spätestens nach drei Monaten. Allerdings waren Sachleistungen außerhalb der Aufnahmeeinrichtungen in der behördlichen Praxis ohnehin nach und nach zur Ausnahme geworden und wurden lediglich noch in Teilen Bayerns und Baden-Württembergs gewährt.⁵

Die zweite Verbesserung betraf die räumliche Beschränkung der Bewegungsfreiheit, der Asylantragstellende unterliegen. In seiner bis zum zweiten Asylkompromiss geltenden Fassung enthielt § 56 AsylVfG eine Verpflichtung zum Aufenthalt im Bezirk der örtlich zuständigen Ausländerbehörde für die Dauer des gesamten Asylverfahrens. Um diesen vorübergehend verlassen zu können, musste eine Erlaubnis beantragt werden. Durch den neuen § 59a AsylVfG entfiel die räumliche Beschränkung nach drei Monaten. Eine Fortdauer der räumlichen Beschränkung nach einer Aufenthaltsdauer von drei Monaten ist nur noch als Sanktion möglich, falls der/die Asylantragstellende in den Verdacht gerät, gegen das Betäubungsmittelgesetz verstoßen zu haben, in naher Zukunft eine Abschiebung erfolgen soll oder nach der rechtskräftigen Verurteilung wegen einer Straftat, die tatbestandlich auch von Deutschen begangen werden kann. Ohnehin war allerdings bereits im Koalitionsvertrag vom 27. November 2013 die Absicht enthalten gewesen, die räumliche Beschränkung auf den Bereich eines Bundeslandes auszudehnen – so wie die Regelung ohnehin bereits in einer Reihe von Bundesländern gehandhabt worden war.

Schließlich wurde der Anwendungsbereich der Vorrangprüfung in § 32 Abs. 5 der Beschäftigungsverordnung stark eingeschränkt. Bereits nach fünfzehn Monaten kann einem/einer Asylantragstellenden oder geduldeten Personen nun ohne Vorrangprüfung eine Beschäftigungserlaubnis erteilt werden. Bei der Vorrangprüfung untersucht die Bundesagentur für Arbeit, ob für die Stelle regional keine geeigneten Bewerbenden mit unbeschränktem Arbeitsmarktzugang,

vor allem Deutsche und UnionsbürgerInnen, zur Verfügung stehen und diese nicht zu günstigeren Arbeitsbedingungen beschäftigt würden. Vielerorts kam die Vorrangprüfung einem faktischen Beschäftigungsverbot gleich. Erst nach vier Jahren Aufenthalt konnte die Beschäftigungserlaubnis ohne Vorrangprüfung erteilt werden – falls die Ausländerbehörde im Fall geduldeter Personen nicht ohnehin ein Arbeitsverbot als Sanktion für die Verletzung aufenthaltsrechtlicher Mitwirkungspflichten ausgesprochen hatte. An dieser bei Ausländerbehörden beliebten Sanktionsmöglichkeit änderte sich freilich nichts.

EINE SYMBOLISCHE VERSCHÄRFUNG?

Die Grünen in der Landesregierung Baden-Württembergs standen für ihre Zustimmung unter großem Rechtfertigungsdruck. Ministerpräsident Kretschmann wandte sich deshalb anlässlich der Abstimmung im Bundesrat am 19. September 2014 in einem Brief an die Öffentlichkeit. Er stellte die Einstufung der drei weiteren »sicheren Herkunftsstaaten« als eine im Wesentlichen symbolische Verschärfung des Asylrechts dar. Kretschmann bezweifelte, dass ihre Aufnahme in den Anhang I zu weniger Antragstellenden aus diesen Ländern führen werde. Denn bereits ohne die ausdrückliche Einstufung würden diese mehrheitlich so behandelt, als kämen sie aus einem sicheren Herkunftsstaat, was zur Ablehnung ihrer Anträge als offensichtlich unbegründet führe. Schließlich ändere die Vermutung der Verfolgungsfreiheit nichts an der Verpflichtung, jeden Asylantrag einzeln zu prüfen.⁶

Diese Deutung, Kretschmann habe realpolitische Verbesserungen für AsylantragstellerInnen gegen eine nur symbolische Verschärfung des Asylrechts eingetauscht, fand sich auch in der sich anschließenden Diskussion um die Einstufung der drei verbliebenen Westbalkanländer Albanien, Kosovo und Montenegro als »sichere

Herkunftsstaaten« wieder. In einem Kommentar für die *tageszeitung* vom 23. August 2015 schreibt Christian Rath, immerhin rechtspolitischer Korrespondent dieser Zeitung, von »Showeffekten«: Für die zügige Bearbeitung der Asylanträge sei ihre ohnehin bereits priorisierte Bearbeitung viel entscheidender. Die Einstufung als »sicherer Herkunftsstaat« bringe in der Bearbeitung lediglich einen zeitlichen Vorteil von zehn Minuten und sei deshalb »völlig überschätzt«; der Widerstand linker und kirchlicher Gruppen gegen die Einstufung helfe letztlich den Hardlinern dabei, ihre wirkungslosen Maßnahmen als effektive Abschottungspolitik zu verkaufen.⁷

DAS ZWEI-KLASSEN-ASYLSYSTEM

Er hätte es besser wissen können. Bereits mit der Neufassung des Aufenthaltsgesetzes zum 1. August 2015 waren an die Staatsangehörigkeit eines als sicher geltenden Landes rechtliche Verschlechterungen gekoppelt worden, die mit dem Asylverfahren nicht in Verbindung stehen. Eine von Rath sogar zitierte Norm, § 60a Abs. 2 Satz 4 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG), schließt etwa die ansonsten vorgesehene Erteilung einer Duldung bis zum Abschluss einer qualifizierten Berufsausbildung für junge Menschen aus, die einem »sicheren Herkunftsstaat« entstammen. Eine weitere Anknüpfung findet sich seit der Neufassung zum 1. August 2015 auch in § 11 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 AufenthG. Dieser ermächtigt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, ein zeitlich befristetes Einreise- und Aufenthaltsverbot gegen solche Antragstellenden zu verhängen, deren Asylanträge als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurden, weil sie aus einem »sicheren Herkunftsstaat« kommen. Bis zur Neufassung war das Einreise- und Aufenthaltsverbot – und zwar unabhängig von der Staatsangehörigkeit – an eine Ausweisung oder den Vollzug der Abschiebung geknüpft.

Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz kam zum einen die Einstufung Albanien, des Kosovo und Montenegros zu »sicheren Herkunftsstaaten«. Mit den weiteren Änderungen des in AsylG umgetauften AsylVfG zum 24. Oktober 2015 begann zum anderen der offensichtliche Umbau des Asylsystems. Angelpunkt ist die in § 47 Abs. 1a AsylG neu eingefügte Verpflichtung der Antragstellenden aus einem »sicheren Herkunftsstaat«, bis zum Abschluss ihres Asylverfahrens und – im wahrscheinlichen Fall einer Ablehnung – bis zur Ausreise oder Abschiebung in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Alle Zugeständnisse, die die Große Koalition im zweiten Asylkompromiss gemacht hatte, sind nun daran geknüpft, dass die Antragstellenden nicht verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen.

Für die räumliche Beschränkung ergibt sich dies aus dem neu eingefügten § 59a Abs. 1 Satz 2 AsylG. Das bereits zuvor aus § 61 Abs. 1 AsylG resultierende Beschäftigungsverbot für die Zeit der Verpflichtung, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, dehnt den Ausschluss vom Arbeitsmarkt für Antragstellende aus einem »sicheren Herkunftsstaat« auf die gesamte Dauer des Asylverfahrens aus. Und auch nach dem Abschluss des Asylverfahrens wird es nicht besser: Der neu eingefügte § 60a Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthG schließt die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis für geduldete Personen aus, die aus einem »sicheren Herkunftsstaat« stammen und deren nach dem 31. August 2015 gestellter Asylantrag abgelehnt wurde.

Was schließlich die Ausgabe von Sachleistungen betrifft, fällt die rechtliche Situation derjenigen Antragstellenden, die dazu verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, noch hinter die Regelung aus der Zeit vor dem zweiten Asylkompromiss zurück. Während nämlich damals neben den Sachleistungen zumindest eine geringe Höhe Bargeld für die Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens zu

gewähren war, sollen nun stattdessen Sachleistungen gewährt werden – »soweit mit vertretbarem Verwaltungsaufwand möglich« (§ 3 Abs. 1 Satz 6 AsylbLG). Bargeld, so der klare Wortlaut, soll es nur noch außerhalb der Aufnahmeeinrichtungen geben, für Antragstellende aus »sicheren Herkunftsstaaten« also gar nicht mehr.

SONDERLAGER IN DER PIPELINE

Das geplante Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren sieht, neben zahlreichen weiteren Zumutungen, auch noch eine räumliche Verdichtung der Antragstellenden aus »sicheren Herkunftsstaaten« vor. In § 30a des Entwurfes für das neue Asylgesetz (AsylG-E) finden sich die Regelungen für das beschleunigte Verfahren. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge soll künftig innerhalb einer Woche über den Antrag entscheiden (Abs. 2). Vorgesehen ist dieses Verfahren unter anderem für die Antragstellenden aus »sicheren Herkunftsstaaten« (Abs. 1 Nr. 2). Für die Durchführung der beschleunigten Verfahren wiederum sollen besondere Außenstellen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zuständig sein, denen »besondere Aufnahmeeinrichtungen« angeschlossen werden sollen (§ 5 Abs. 5 AsylG-E).

Faire Verfahren haben die Antragstellenden in den besonderen Aufnahmeeinrichtungen nicht mehr zu erwarten. Ihre Konzentrierung abseits der urbanen Zentren wird sie von der dringend benötigten Unterstützung durch engagierte Ärztinnen und Ärzte sowie Therapeutinnen und Therapeuten, antirassistisch arbeitende Politgruppen, bereits in Deutschland etablierte Verwandte und Bekannte sowie nicht zuletzt spezialisierte Anwältinnen und Anwälte abschneiden. Wegen des allumfassenden Sachleistungsvorrangs sind eine Fahrt in die nächste Stadt oder das Honorar für eine Rechtsvertretung aber ohnehin nicht mehr finanzierbar. Massen-

hafte Abschiebungen aus diesen Lagern heraus werden sich alltäglich ohne ein kritisches mediales Echo oder gar Solidaritätsbekundungen der Nachbarschaft abspielen. Die Demonstration der jederzeit drohenden Abschiebung ist zermürbend und macht krank. Zugleich wissen die Anhörenden und Einzelentscheidenden der angeschlossenen Außenstellen sehr genau, was von ihnen erwartet wird: Ihnen obliegt lediglich noch die administrative Umsetzung einer politisch bereits getroffenen Entscheidung.

Währenddessen hat sich die große Koalition bereits darauf verständigt, mit Algerien, Marokko und Tunesien drei weitere Herkunftsstaaten als »sicher« einzustufen.⁸ Und das sind nur die Kompromisskandidaten. Die bayerische Landesregierung hat sich schon am 12. Januar 2016 mit einem Entschließungsantrag an den Bundesrat gewandt. Dieser möge beschließen, auch noch Armenien, Bangladesch, Benin, Gambia, Georgien, Indien, Mali, die Mongolei, Nigeria, die Republik Moldau und die Ukraine als »sichere Herkunftsstaaten« einzustufen.⁹ Mit weiteren Vorstößen dieser Art ist beim jetzigen Stand der politischen Debatte in jedem Fall zu rechnen.

Philipp Rusche ist Rechtsanwalt in Berlin und Mitglied im RAV.

¹ BVerfGE 94: 115, 144.

² BT-Protokoll-Nr. 18/15.

³ BVerwG, Urteil v. 20.02.2013, Az. 10 C 23.12.

⁴ Reinhard Marx (2012): *Handbuch zum Flüchtlingsschutz*, §15: Rdn. 8ff.

⁵ Andreas Lindner (2014): »Asylkompromiss« 2014 – cui bono? In: *Rundbrief des Flüchtlingsrates Baden-Württemberg*, 3/2014: 37.

⁶ Vgl. https://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Brief_Kretschmann.pdf.

⁷ Christian Rath, Zehn Minuten schneller. In: *die tageszeitung*, 23.08.2015.

⁸ Pressemitteilung »Weg frei für Asylpaket II« der Bundesregierung, 29.01.2016.

⁹ Vgl. Entschließung des Bundesrates zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten (BR-Drs. 16/16).

HAND IN HAND GEGEN FLÜCHTENDE

ÜBER DEN KOTAU DER EU VOR DER TÜRKEI

JUTTA HERMANN

*»Schenken Sie nicht denen Gehör,
die im Palast sitzen, sondern
jenen im Kerker
– bevor es zu spät ist!«*

Die Türkei ist eines der wichtigsten Transitländer auf den aktuellen Fluchtrouten vieler Tausender Menschen aus den Kriegs- und Krisenländern. 2015 sollen mehr als 850.000 Geflüchtete Griechenland meist über die Türkei kommend erreicht haben. Mehr als 800 Menschen verloren auf dieser Strecke ihr Leben, die Anzahl der noch Vermissten ist unbekannt.¹ Geflüchtete, die es schaffen, die EU-Außengrenze zwischen der Türkei und Griechenland zu überqueren, haben (noch) einen Rechtsanspruch, in der EU einen Antrag auf internationalen Schutz zu stellen. Allein, das verfassungs- und europarechtlich nach dem Grauen des deutschen Faschismus und des Zweiten Weltkriegs verankerte Recht auf Asyl und internationalen Schutz wird völlig sinnentleert, wenn nicht zugleich die legale Möglichkeit des Zugangs zur Inanspruchnahme dieses Grund- und Menschenrechts gewährt wird. Das Gegenteil ist der Fall. Die EU plant weitere Maßnahmen der Abschottung, wobei die Türkei in der Abwehr von Geflüchteten die entscheidende Rolle übernehmen soll.

RÜCKÜBERNAHMEABKOMMEN MIT DER TÜRKEI

Bereits am 7. Mai 2014 trat das »Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Türkei über die Rücknahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt« in Kraft.² Mit diesem Abkommen, dessen erklärtes Ziel die intensivere gemeinsame Bekämpfung illegaler Einwanderung ist, verpflichtet sich die Türkei zur Rückübernahme sowohl eigener Staatsangehöriger als auch »Drittstaatsangehöriger oder »Staatenloser«, welche kein Recht haben, in der EU zu verbleiben. Voraussetzung ist, dass die Betroffenen zuvor ein Einreisevisum oder einen Aufenthaltstitel für die Türkei besaßen oder aus der Türkei kommend »irregulär« in das Gebiet der EU eingereist sind.³ Letztere Verpflichtung gilt erst ab dem nächsten Jahr, ab 7. Mai 2017, es sei denn, es handelt sich um Geflüchtete aus Herkunftsländern, mit denen die Türkei selbst bereits bilaterale Rückübernahmeabkommen vereinbart hat.⁴ Zu diesen Ländern gehört u.a.

Syrien. Verhandlungen mit weiteren wichtigen Herkunftsstaaten Geflüchteter hat die Türkei bereits aufgenommen.⁵

GEMEINSAMER AKTIONSPLAN

Die EU und allen voran Deutschland wollen jedoch mehr: Die Türkei soll effektiver verhindern, dass Geflüchtete überhaupt das Hoheitsgebiet der Türkei verlassen und in die EU einreisen können. Auf Vorschlag der EU-Kommission und des EU-Rats wurde am 29. November 2015 bei einem Treffen der Staats- und Regierungschefs der EU mit der Türkei der ›Gemeinsame Aktionsplan‹ in Kraft gesetzt. Die wichtigsten Eckpunkte lauten:

(1) Die Türkei verpflichtet sich, die Aufnahmebedingungen für Geflüchtete – insbesondere aus Syrien – zu verbessern und unverzüglich eine effektivere Grenzsicherung umzusetzen, um eine Weiterwanderung von Geflüchteten aus der Türkei in die EU zu verhindern.

(2) Die EU verpflichtete sich im Gegenzug zu einer finanziellen Unterstützung von zunächst 3 Milliarden Euro und zur beschleunigten Weiterführung der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei mit dem Ziel, die in Aussicht gestellte Visa-Liberalisierung für türkische Staatsangehörige ab Herbst 2016 umzusetzen.⁶

Zudem legte die EU-Kommission am 15. Dezember 2015 eine diese Maßnahmen »flankierende Empfehlung« vor, wonach sich die EU-Mitgliedsstaaten jeweils zur Aufnahme einer bestimmten Anzahl von Geflüchteten – insbesondere syrischen – aus der Türkei aus »humanitären Gründen« verpflichten sollen.⁷ Es ist zu befürchten, dass die langfristigen Pläne darauf abzielen, Geflüchtete außerhalb dieser Kontingente darauf zu verweisen, in der Türkei zu verbleiben und dort um Schutz nachzusuchen und sie andernfalls in die Türkei zurückzuschicken. Dieses sogenannte »protection elsewhere«-Konzept ist in der Richtlinie 2013/32/EU vom

26. Juni 2013 (Verfahrens-Richtlinie) geregelt und dem nationalen Konzept des ›Sicheren Drittstaats‹ vergleichbar. Zu den Voraussetzungen würde neben der Übernahmbereitschaft der Türkei gehören, dass den Geflüchteten dort Schutz im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) oder »anderweitig ausreichender Schutz einschließlich der Anwendung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung« tatsächlich gewährt wird.⁸

EINSCHUB: DAS ASYL- UND FLÜCHTLINGSRECHT IN DER TÜRKEI

Die Türkei hat die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (GFK) unter einem geographischen Vorbehalt ratifiziert, nach welchem die Konvention nur auf Geflüchtete aus Europa Anwendung findet, wobei mit Europa alle Mitgliedsstaaten des Europarats gemeint sind.⁹ Am 11. April 2013 ist in der Türkei sodann das ›Ausländer- und Internationales Schutzgesetz‹ (TAuslG) in Kraft getreten. Mit diesem Gesetz wird auch eine Struktur der Gewährung von Schutz für Geflüchtete geregelt.¹⁰ Geflüchteten aus nicht-europäischen Ländern kann nunmehr unter bestimmten Voraussetzungen der Status eines sogenannten »bedingten Flüchtlings« erteilt werden und auch der Status des »subsidiären Schutzes« hat Eingang in das Gesetz gefunden. Die Gewährung sozialer Rechte sowie ein Zugang zu Arbeit liegen vollständig im Ermessen der Behörden. Zur Umsetzung des Gesetzes ist die Schaffung einer neuen, dem Innenministerium unterstehenden Behörde vorgesehen. Im Oktober 2014 hat die Türkei zudem eine spezifische Verordnung für Geflüchtete aus Syrien erlassen, nach welcher sich diese als »vorübergehend schutzberechtigt« registrieren lassen können. Die Registrierung ist zudem Voraussetzung für einen – zumindest theoretischen – Zugang zu sozialen Leistungen.¹¹

Es völlig unabsehbar, inwieweit das neue Gesetz in der Praxis dazu beitragen wird, rechtmäßige Verfahren unter Beachtung der Rechte und

Menschenrechte von Geflüchteten zu implementieren. Bis heute kam es nur zu einer verschwindend geringen Anzahl von Asylverfahren nach dem neuen Gesetz.¹² Die faktische Situation der Geflüchteten in der Türkei lässt das Schlimmste befürchten.

SITUATION DER GEFLÜCHTETEN IN DER TÜRKEI

Rund zwei Millionen Geflüchtete allein aus Syrien sollen in der Türkei leben, von denen rund 270.000 in 25 über das Land verteilten Flüchtlingslagern untergekommen sind. Alle anderen versuchen, in den über das Land verstreuten Kommunen unter widrigsten Umständen zu überleben. Weitere 230.000 Geflüchtete aus anderen Teilen der Welt wurden im Mai 2015 festgestellt.

Die Lebensbedingungen der Geflüchteten sind unerträglich: 500.000 Flüchtlingskinder haben keinen Zugang zu Schulen, Geflüchtete außerhalb der großen Flüchtlingslager, also die überwiegende Mehrheit, haben nach wie vor existenzielle Probleme beim Zugang zu Unterkunft, Gesundheitsversorgung und anderen sozialen Diensten. Eine Arbeitserlaubnis wird meist nicht erteilt oder ist nicht vorgesehen.¹³

Amnesty International berichtete zudem im Dezember 2015 von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen gegenüber Geflüchteten. Hunderte Menschen, unter ihnen Frauen und Kinder, seien festgenommen und in so genannte »removal center« (Haftzentren) verbracht worden. Gründe seien ihnen nicht genannt und jeglicher Kontakt zur Außenwelt, selbst Anrufe bei AnwaltInnen oder der Familie, unterbunden worden. Es sei zu Schlägen, Misshandlungen und Drohungen gekommen, sie würden auf unbegrenzte Zeit in Haft verbleiben, wenn sie nicht einwilligten, freiwillig in ihr Herkunftsland zurückzukehren. In den letzten Monaten sollen die türkischen Behörden viele Menschen in ihre Herkunftsländer – Syrien und Irak – ab-

geschoben und sie damit dem Risiko schwerer Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt haben. Dokumente belegen, dass die Haftzentren mit EU-Geldern ausgestattet und betrieben werden.¹⁴

Der Antirassismus-Ausschuss der Vereinten Nationen CERD hat in seinem Bericht: vom 11. Januar 2016 zur Lage in der Türkei ausdrücklich seiner Sorge Ausdruck verliehen, dass Geflüchtete in der Türkei sowohl rassistischer Diskriminierung, inadäquaten und verheerenden Lebensbedingungen, als auch rechtswidrigen Inhaftierungen ausgesetzt sind. Insbesondere Frauen sehen sich mit der Gefahr von Menschenhandel und gewalttätigen Übergriffen in den Flüchtlingslagern konfrontiert.¹⁵ Europäische und deutsche Stellen äußerten, auf diese Berichte angesprochen, sie würden davon ausgehen, dass die Türkei ihre Zusagen wie derjenigen, das *non-refoulement*-Gebot zu beachten, einhalten werde.¹⁶

›SICHERER HERKUNFTSSTAAT?‹

Die Türkei weiß, dass die EU zurzeit verzweifelt alles tun würde, um Geflüchtete von ihrem Territorium fernzuhalten und führt sie wie am Nasenring durch die Arena vor: Die Türkei fordert über die bisherigen Vereinbarungen hinaus die Einstufung als »sicherer Herkunftsstaat«. Gemäß Abs. 1 Anhang I der Verfahrens-Richtlinie 2013/32/EU kann ein Staat nur dann als »sicherer Herkunftsstaat« für seine Bürger gelten, »wenn sich anhand der dortigen Rechtslage, der Anwendung der Rechtsvorschriften in einem demokratischen System und der allgemeinen politischen Lage nachweisen lässt, dass dort generell und durchgängig weder eine Verfolgung im Sinne des Art. 9 der Richtlinie 2011/95/EU (Qualifikations-Richtlinie) noch Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe noch Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts zu befürchten sind.«¹⁷

Die Einstufung als »sicherer Herkunftsstaat« ist somit wie ein Gütesiegel, mit welchem bescheinigt wird, dass es sich bei dem betreffenden Land um eine »astreine Demokratie« handelt. Genau dies ist das Kernziel der Türkei bei den momentanen Verhandlungen mit Deutschland und der EU: endlich eine Blankovollmacht und die Bestätigung zu erhalten, dass alle Maßnahmen der staatlichen Bekämpfung der kurdischen Bevölkerung und der als »Vaterlandsverräter, Staatsfeinde und Terroristen« beschimpften Kritikerinnen und Kritiker der Regierungspolitik gerechtfertigt sind und von der EU als legitim gebilligt werden.

SITUATION DER EIGENEN BEVÖLKERUNG IN DER TÜRKEI

Staatspräsident Erdogan und die regierende Partei AKP hegen einen Traum von der Vormachtstellung der Türkei im Nahen Osten und einem autoritären Präsidialsystem in der Türkei. Eine entsprechende Verfassungsänderung ist seit langem geplant, kann aber nur mit der entsprechenden Mehrheit im Parlament durchgesetzt werden. Dem stehen insbesondere kurdische und andere regimekritische Kreise im Weg. Zudem befürchtet die Türkei, durch die militärischen wie politischen Erfolge der kurdischen Kräfte in Süd- und Westkurdistan (Irak/Syrien) im Kampf gegen den IS eine Stärkung auch der kurdischen Bewegung und ihrer Forderungen nach Autonomie in der Türkei. Die Türkei wird daher nicht müde zu betonen, dass IS, PKK und YPG (Westkurdistan) gleichzusetzende und zu bekämpfende Terrororganisationen seien. Faktisch war die Türkei jedoch einer der wichtigsten Unterstützer des IS und konzentrierte sich vorrangig auf die Bekämpfung der kurdischen Kräfte.

Diejenigen jedoch, die diese Verbindung zwischen IS und dem türkischen Staat aufzuklären versuchen, werden verfolgt: Ermittlungen

gegen einen der als Hilfsgüter getarnten Waffentransporte der regierungsnahen Stiftung IHH wurden 2013/2014 auf direkte Intervention der türkischen Regierung gestoppt. Gegen die in die Ermittlungen involvierten Polizisten und Staatsanwälte wurde Anklage wegen »Amtsmissbrauchs« erhoben. Die zugleich verfügte totale Nachrichtensperre durchbrach der Chefredakteur der Tageszeitung *Cumhuriyet*, Can Dündar, und veröffentlichte Dokumente und Fotos, die die von der Türkei immer bestrittenen Waffenlieferungen belegen. Im November 2015 wurden nunmehr Can Dündar und sein Büroleiter aus Ankara festgenommen und sitzen seitdem in Haft.¹⁸

Am 7. Juni 2015 fanden die für Erdogan entscheidenden Parlamentswahlen statt. Entgegen seiner Hoffnung auf eine absolute Mehrheit gewann erstmals die kurdische Partei HDP, in der bei diesen Wahlen auch viele fundamental-oppositionelle türkische Kräfte organisiert waren, mit 13,1 Prozent 80 Sitze im Parlament. Neuwahlen wurden auf den 1. November 2015 angesetzt. In dieser Zeit zwischen den zwei Wahlen vom 7. Juni und dem 1. November 2015 wurden außerhalb bewaffneter Zusammenstöße 128 Zivilisten, davon 41 Kinder, durch bewaffnete Staatssicherheitskräfte getötet und 195 Menschen, davon 51 Kinder, verletzt. Im gleichen Zeitraum wurden mehr als 5.700 überwiegend in der legalen politischen Bewegung aktive kurdische Menschen, darunter 188 Kinder, festgenommen, von denen gegen 1.004, darunter 36 Kinder, Haftbefehl erlassen wurde. Es fanden 133 Angriffe auf HDP-Büros statt und es kam zu unzähligen gewalttätigen und pogromartigen Übergriffen nationalistischer Kräfte gegen vermeintlich kurdische Menschen im öffentlichen Straßenland überall in der Türkei.¹⁹ 23 stellvertretende Bürgermeister der HDP wurden durch staatliche Akte ihres Amtes enthoben, 16 von ihnen befanden sich am 31. Dezember 2015 immer noch in Haft.²⁰ Ende 2015 befanden sich zudem 31 Journalisten – mehr als im Jahr zuvor – in Haft.²¹

Am 20. Juli 2015 verübte ein Selbstmordattentäter einen Anschlag auf ein Kulturzentrum in Pirsus (türkisch: Suruc), wo sich zu diesem Zeitpunkt hunderte junger Menschen aus der ganzen Türkei gesammelt hatten, um beim Wiederaufbau der durch kurdische Kräfte vom IS unter hohen Verlusten zurückeroberten und total zerstörten Stadt Kobane in Westkurdistan/Syrien zu helfen. Die Bombe riss 33 junge Menschen in den Tod und verletzte 100 zum Teil schwer.

Aufgrund vieler ungeklärter Umstände gehen sowohl kurdische Kreise als auch die regierungskritische Opposition davon aus, dass staatliche Kräfte in diesen Anschlag verwickelt waren.²² Nach diesem Anschlag kam es nach langer Zeit wieder zu bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen dem Staat und der PKK. Der Staat kündigte die »Friedensgespräche« mit der PKK auf.

Ein Bündnis aus HDP, kurdischen Organisationen, linken Parteien und Gewerkschaften riefen zu einer Friedensdemonstration am 10. Oktober 2015 in Ankara auf. Zehntausende sammelten sich an zwei Stellen, als gegen 10.00 Uhr Selbstmordattentäter mitten in der Menge ihre Bomben zündeten. Bei den Explosionen starben 102 Menschen, 500 wurden zum Teil schwer verletzt. Wenige Tage später präsentierte der Staat die Namen der Attentäter. Einer von ihnen war der Bruder des Attentäters von Pirsus/Suruc. Beide standen auf den Fahndungslisten der türkischen Sicherheitskräfte. Noch am Abend des Anschlags wurden die forensischen Untersuchungen abgeschlossen, der Platz gereinigt und für den Verkehr freigegeben. Einen Tag später geht die Polizei mit Knüppeln und Tränengas gegen Menschen vor, die am Ort des Anschlags Blumen niederlegen wollen. Bis heute sind viele Menschen in der Türkei davon überzeugt, dass auch hier der Staat seine Finger im Spiel hatte und durch die Verbreitung von Terror, Chaos und Angst die WählerInnen auf einen starken Staat einzuschwören versuchte.²³ Die Wahlen am 1. November 2015 verhalfen Erdogan zum Sieg.

AUSGANGSSPERREN

Das militärische Vorgehen gegen die kurdische Bevölkerung erreichte seitdem ein unfassbares Ausmaß an enthemmter Gewalt: Verstärkt seit Dezember 2015 stehen ganze Gegenden, Städte und Stadtteile unter staatlicherseits verhängten überwiegend ununterbrochenen Ausgangssperren. Mehr als 10.000 Sicherheitskräfte sind im Einsatz: Armee, Gendarmerie, Polizei und Sondereinheiten. Die Gegenden der Ausgangssperren sind von Panzern und Fahrzeugen der Armee und der Sicherheitskräfte hermetisch abgeriegelt, die wahllos in die Viertel feuern. Eine neue, sich durch ihre Brutalität auszeichnende Sondereinheit mit dem Namen »*Esedullah Timleri*« (deutsch: Löwen Allahs) rekrutiert sich überwiegend aus Personen, die dem IS nahe stehen. Die Sicherheitskräfte sollen sie als Vorhut einsetzen, wenn sie in die Städte und Stadtteile eindringen. Sie stürmen die Häuser, zerstören und töten.²⁴ Scharfschützen schießen auf alles, was sich bewegt.

Der Staat kämpft hier gegen eine neue Generation von Jugendlichen, die sich in den Vierteln verschanzt und eine Selbstverwaltung ausgerufen hat sowie bewaffnet gegen das Eindringen der Sicherheitskräfte kämpft. Es handelt sich überwiegend um die Generation, die als Kinder ohnmächtig miterleben musste, wie in den 1990er Jahren ihre Dörfer niedergebrannt und ihre Familien vertrieben wurden, deren Mütter vor ihren Augen durch die Staatssicherheitskräfte geschlagen und vergewaltigt, deren Väter misshandelt und nackt, gefesselt und gedemütigt durch die Straßen geführt wurden oder einfach spurlos verschwanden.²⁵

Etwa 200 Menschen, darunter viele Frauen, Kinder und Alte, sollen bisher ihr Leben an den Orten unter Ausgangssperre verloren haben.²⁶ Da unabhängige Stellen keinen Zugang in die Gegenden erhalten, ist es schwer, das genaue Ausmaß der Verbrechen gegen die Zivilbevöl-

kerung zu erfassen. Mehr als 200.000 Menschen wohnen in diesen Gebieten und sind akut von gravierenden Engpässen bei der Strom- und Wasserversorgung sowie auch bei der Versorgung mit Nahrungsmitteln betroffen.²⁷

Verletzte können nicht behandelt werden und verbluten auf den Straßen oder in den von Bombeneinschlägen getroffenen Häusern, da die Menschen ihre Häuser und die Viertel nicht verlassen dürfen und Ambulanzen von außen die Zufahrt zu den Vierteln verweigert wird. In den Straßen sollen laut Augenzeugen viele Leichen liegen, die nicht geborgen werden können. In sog. sozialen Netzwerken kursieren Handyaufnahmen, die zeigen, wie verzweifelte Angehörige in menschenleeren Straßen mit weißen Flaggen herumirren, um ihre verletzten Kinder aus den Vierteln zu bringen oder um Tote zu bergen und dabei von staatlichen Kräften beschossen werden. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat mittlerweile mehrere einstweilige Anordnungen erlassen, dass Verletzten unverzüglich medizinische Versorgung zu ermöglichen sei, was aber nicht geschieht.²⁸

UND PROTEST?

Gegen eine Lehrerin aus Diyarbakir wurde Anfang Januar 2016 ein Ermittlungsverfahren wegen »Propaganda für die PKK« eingeleitet, weil sie in einer TV-Show als Anruferin über das Leid der Zivilbevölkerung berichtet und an die Bevölkerung und Medien appelliert hatte, nicht wegzusehen.²⁹ Aber es bewegt sich auch Widerspruch im Westen der Türkei. Am 11. Januar 2016 wurde ein Aufruf von 1.128 Akademikerinnen und Akademikern unter dem Titel veröffentlicht: »Wir, Akademiker und Wissenschaftler dieses Landes werden nicht Teil dieser Verbrechen sein!«. Staatspräsident Erdogan beschimpfte die Unterzeichnenden als »dunkle Kräfte und Vaterlandsverräter« und unterstellte ihnen, die

verbotene PKK zu unterstützen.³⁰ Daraufhin wurden an 20 Universitäten disziplinarische Ermittlungen eingeleitet, 15 Unterzeichnende wurden sofort entlassen, 39 festgenommen und in elf Städten wurden Ermittlungen u.a. wegen Unterstützung einer terroristischen Organisation eingeleitet. Auf der anderen Seite stieg die Zahl der Unterzeichnenden bis zum 17. Januar 2016 auf 2.200, und etliche Berufsgruppen haben sich der Initiative angeschlossen.³¹

UND EUROPA?

EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker erklärte öffentlich – und Angela Merkel schloss sich dem an – die Türkei gehöre selbstredend auf die Liste der »sicheren Herkunftsstaaten«. Denn wenn die Kriterien durch die Türkei hierfür nicht erfüllt wären, würde das ja bedeuten, dass die EU die Beitrittsverhandlungen zu Unrecht führe.³²

Der inhaftierte Journalist Can Dündar schrieb nunmehr in einem Brief an die Bundeskanzlerin: »Als Journalist, der auf Grund einer persönlichen Beschwerde Erdogans eingesperrt wurde, weil er dessen Waffenlieferungen nach Syrien aufgedeckt hat, rufe ich die deutsche Regierung auf: Schenken Sie nicht denen Gehör, die im Palast sitzen, sondern jenen im Kerker – bevor es zu spät ist.«³³ Dem ist nichts hinzuzufügen.

Jutta Hermanns war bis 2014 Rechtsanwältin und ist Mitglied im erweiterten Vorstand des RAV.

¹ IOM: Arrivals by Sea and Deaths in the Mediterranean TOTAL 2015, <http://www.iom.int/news/iom-migrant-arrivals-europe-sea-reached-23664-first-14-days-2016>.

² Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 134 vom 07.05.2014, S. 1-27, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:134:FULL&from=FR>.

³ Art. 4 des Abkommens.

⁴ Art. 24 Abs. 3 des Abkommens.

⁵ Vgl. auch die detaillierte Darstellung in Adela Schmidt, »Das Rückübernahmeabkommen der EU mit der Türkei«, Asylmagazin 3/2015, S. 67ff (71).

⁶ EU-Turkey joint action plan, Brussels, 15.10.2015, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm; Press office – General Secretariat of the Council: EU-Turkey statement, 29.11.2015, International Summit, statements and remarks 870/15, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/29-eu-turkey-meeting-statement/>.

⁷ EU-Kommission, 15. Dezember 2015: Empfehlung für eine Vereinbarung mit der Türkei über die freiwillige Aufnahme syrischer Geflüchtete aus humanitären Gründen, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6330_de.htm.

⁸ Art. 35, 37ff. der Richtlinie 2013/32/EU vom 26.06.2013 (Verfahrens-Richtlinie); Gesamtdarstellung bei Anna Lübbecke: Keine Asylenerkennung für Geflüchtete aus türkischen Lagern? (22.01.2016), <http://fluechtlingsforschung.net/keine-asylenerkennung-fur-fluechtlinge-aus-turkischen-lagern/>

⁹ Zum geographischen Vorbehalt der Türkei: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005394>.

¹⁰ Dtsch. Übersetzung des »Türkischen Ausländer- und internationalen Schutzgesetzes«. In: ZAR 2013: 1ff, Art. 61ff.

¹¹ European Commission: Commission Staff Working Document Turkey 2015 Report, Brüssel 10.11.2015, SWD (2015) 216 final, S. 70-71, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_turkey.pdf.

¹² Amnesty International, Europe's Gatekeeper, Unlawful Detention and Deportation of Refugees from Turkey, December 2015, EUR 44/3022/2015, S. 2.

¹³ Vgl. En. 11, S. 71; Amnesty International, Struggling to survive: Refugees from Syria in Turkey, 20.11.2014, EUR 44/017/2014, S. 25ff.

¹⁴ Amnesty International, Europäische Union finanziert Haftzentren für Geflüchtete in der Türkei (15.12.2015).

¹⁵ CERD, Concluding observations on the combined 4th so 6th periodic reports of Turkey, CERD/C/TUR/CO/4-6 11.01.2016, notes 33-36, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/003/50/PDF/G1600350.pdf?OpenElement>.

¹⁶ Die Welt, 04.01.16, Türkei soll Geflüchtete nach Syrien abgeschoben haben, <http://www.welt.de/politik/ausland/article150995743/Tuerkei-soll-Fluechtlinge-nach-Syrien-abgeschoben-haben.html>.

¹⁷ Art. 36 f. der Richtlinie 2013/32/EU vom 26.06.2013 (Verfahrens-Richtlinie) i.V.m. Abs. 1 von Anhang I Verfahrens-Richtlinie, s.a. Art. 16 a Abs. 3 GG.

¹⁸ Neue Züricher Zeitung, 27.11.2015, Erdogan schafft sich Aufklärer vom Hals.

¹⁹ Türkischer Menschenrechtsverein IHD, Bericht v. 12.11.2015 (türkisch), <http://tinyurl.com/juhm25m>.

²⁰ Bianet, 31.12.2015 (türkisch), <http://bianet.org/bianet/toplum/170645-23-belediye-esbaskani-gorevden-alindi-16-si-cezaevinde>.

²¹ Demokratisches Türkeiforum (Januar 2016), Bericht zur Verfolgung von Journalisten, http://www.tuerkeiforum.net/Meldungen_im_Januar_2016.

²² Vgl. statt vieler: Inga Rogg, Massaker von Suruc – Der Terroranschlag spaltet die Türkei (NZZ, 27.07.2015), <http://www.nzz.ch/international/naher-osten-und-nordafrika/der-terroranschlag-spaltet-die-tuerkei-1.18583571>.

²³ Statt vieler: Deniz Yücel, Türkei gibt Namen der Attentäter bekannt (Die Welt, 14.10.2015), <http://www.welt.de/politik/ausland/article147593387/Tuerkei-gibt-Namen-der-Attentae-ter-bekannt.html>.

²⁴ Rainer Hermann, Aufstand der verlorenen kurdischen Jugend (FAZ, 18.12.2015).

²⁵ Ebd.

²⁶ Türkische Menschenrechtsstiftung, 23.01.2016, <http://en.tihv.org.tr/fact-sheet-on-declared-curfews-between-16-august-2015-21-january-2016-and-violations-of-right-to-life-against-civilians/>.

²⁷ Amnesty International, 11.01.2016, Hunderttausende in Gefahr, UA-006/2016.

²⁸ Beispielhaft: ECHR, application no. 4133/16 vom 19.01.2016, *Tunc v. Turkey*; Demokratisches Türkeiforum, Meldungen im Januar 2016, vgl. En. 21.

²⁹ Deutsch-Türkisches Journal, 15.01.2016, Anruferin bei Beyaz: Ich bin Lehrerin und gegen die PKK, <http://www.dtj-online.de/anruferin-bei-beyaz-ich-bin-lehrerin-und-gegen-die-pkk-69553>; ZDFheute-plus, Ermittlungen gegen Zuschauerin, Moderator muss sich entschuldigen – wenn türkische Journalisten den Kurdenkonflikt thematisieren, müssen sie mit Konsequenzen rechnen, <https://www.facebook.com/heuteplus/videos/1155301157815464/?theater>.

³⁰ Luise Sammann, Erdogan wettetert gegen türkische Akademiker (Deutschlandfunk, 20.01.2016), http://www.deutschlandfunk.de/kurden-konflikt-erdogan-wettetert-gegen-tuerkische-akademiker.795.de.html?dram:article_id=342757.

³¹ Demokratisches Türkeiforum (Januar 2016), Initiativen zur Beendigung der Gewalt, http://www.tuerkeiforum.net/Meldungen_im_Januar_2016#Initiativen_zur_Beendigung_der_Gewalt.

³² Zeit-Online, 06.10.2015, Europäische Kommission: Türkei soll sicherer Herkunftsstaat werden, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-10/juncker-tuerkei-fluechtlinge-sicheres-herkunftsland>; Spiegel-online, 16.10.2015, Flüchtlingskrise: Merkel offen für Türkei als sicheres Herkunftsland, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/tuerkei-angela-merkel-deutet-unterstuetzung-an-a-1058243.html>.

³³ Die Welt, 16.01.2016, »Frau Merkel, hören Sie auf den türkischen Kerker!«, <http://www.welt.de/politik/ausland/article151074131/Frau-Merkel-hoeren-Sie-auf-den-tuerkischen-Kerker.html>.

Eile mit Weile

DAS NIEDERLÄNDISCHE ALLGEMEINE ASYLVERFAHREN

IGNA OOMEN

Seit 2011 scheint ›Geschwindigkeit‹ das Schlüsselwort im niederländischen Asylverfahren zu sein. Dennoch müssen neu ankommende Asylsuchende immer noch bis zu sechs Monate warten, bis sie eine Antwort auf ihren Antrag auf Schutzgewährung bekommen. Das niederländische Asylverfahren hat viele Veränderungen erlebt, die immer auf noch schnellere Verfahren abzielten. Die letzte Reform, die der Bewältigung der steigenden Zahlen¹ von Asylbewerbenden dienen soll, wurde im November letzten Jahres angekündigt,² ist aber noch nicht in Kraft. In diesem Artikel werde ich mich auf das niederländische allgemeine Asylverfahren seit 2010 konzentrieren und darstellen, wie dieses seitdem beschleunigt wurde. Zur besseren Verständlichkeit werde ich zunächst einige grundlegende Prinzipien des niederländischen Ausländerrechts einführen.

Ich werde das allgemeine Asylverfahren (*algemene Asielprocedure*) und das verlängerte Asylverfahren (*verlengde Asielprocedure*) und jeweils deren Vorteile und Mängel beschreiben. Wegen der steigenden Zahl von Asylbewerbenden im Laufe des letzten Jahres scheinen sich meh-

rere besorgniserregende Veränderungen in das sorgfältig entworfene allgemeine Asylverfahren ›eingeschlichen‹ zu haben. Wenngleich das niederländische Verfahren als sehr schnell bekannt ist, müssen viele Asylsuchende Monate warten, bis sie eine Entscheidung über ihren Antrag erhalten. Ich werde erklären, warum. Zu guter Letzt werde ich einige Vermutungen zu der vor kurzem angekündigten unterschiedlichen Behandlung von fünf Fallgruppen anstellen.³ Die Behandlung der Dublin-Verfahren, der Situation unbegleiteter minderjähriger MigrantInnen oder von Folgeanträgen würde den Rahmen dieses Artikels sprengen.

KURZE GESCHICHTE DES NIEDERLÄNDISCHEN AUSLÄNDERRECHTS UND EINIGE ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE

Im Jahr 2000 wurde das niederländische Ausländergesetz (*Vreemdelingenwet*) komplett umgeschrieben. Das neue Ausländergesetz trat im April 2001 in Kraft. Bis zu diesem Zeitpunkt dauerten die meisten Einwanderungsverfahren viele Jahre. Hauptziel des neuen Gesetzes war

es, schnelle, aber dennoch sorgfältige Verfahren einzuführen. Nach dem Ausländergesetz von 2000 gibt es nur zwei Arten von AusländerInnen: Asylsuchende und gewöhnliche MigrantInnen.⁴ In diesem Artikel werde ich mich auf die Stellung von Asylsuchenden und die für sie vorgesehenen Verfahren konzentrieren.

Zuständige Behörde für Migrationsfragen ist ein Staatssekretär im Ministerium für Sicherheit und Justiz.⁵ Eine besondere Behörde, der Einwanderungs- und Einbürgerungsdienst (*Immigratie- en Naturalisatie Dienst*, IND), behandelt alle Migration betreffenden Verfahren. Sowohl Flüchtlinge als auch Personen, denen subsidiärer Schutz⁶ zusteht, fallen unter den niederländischen Begriff Asyl(suchende). Asylsuchende müssen nur einen Antrag stellen, im Verfahren werden dann beide Aspekte berücksichtigt. Sobald festgestellt ist, dass AusländerInnen entweder Flüchtlinge oder subsidiär schutzberechtigt sind, werden diesen AusländerInnen gleiche Rechte auf einen Aufenthaltstitel, Familienzusammenführung, Ausbildung, Wohnraum, Arbeit usw. gewährt.

Während des laufenden Verfahrens zur Entscheidung über einen (ersten) Asylantrag haben die Antragstellenden das Recht auf Unterkunft und Versorgung in einer Aufnahmeeinrichtung (*AsielzoekersCentrum* oder AZC). Eine Entscheidung über einen Asylantrag soll nicht länger als sechs Monate dauern. Eine Ablehnung des Antrags wird als ›weitergehende Entscheidung‹ verstanden, die dann nicht nur das Ende des Asylverfahrens umfasst, sondern auch zum Erlöschen des Rechts auf Unterbringung und Versorgung führt, das während des laufenden Verfahrens noch bestanden hatte. Gegen die Ablehnung kann Rechtsmittel zum Gericht eingelegt werden. Wird hierfür eine bestimmte Frist eingehalten (die von 24 Stunden bis zu sieben oder 28 Tagen variieren kann), können die Antragstellenden in der Regel bis zum Abschluss des gerichtlichen Verfahrens in der Aufnahmeein-

richtung bleiben. Wird ein Aufenthaltstitel gewährt, ist dieser zeitlich begrenzt und fünf Jahre gültig. Nach fünf Jahren kann ein dauerhafter Aufenthaltstitel erlangt werden. Obwohl dieses Verfahren bereits sehr effizient war, empfanden die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger in den Niederlanden es als noch nicht schnell genug. Daher wurde im Sommer 2010 ein noch schnelleres Asylverfahren eingeführt.

EIN VERFAHREN IN ACHT TAGEN

Das allgemeine Asylverfahren dauert seitdem nur noch acht Tage bis zur Entscheidung über den Asylantrag. Wie man sich vorstellen kann, kann ein solch schnelles Verfahren sehr anstrengend⁷ für Asylsuchende sein. Daher wird in Holland ankommenden Antragstellenden eine Zeit von mindestens sechs Tagen gewährt, um ›sich auszuruhen und vorzubereiten‹, bevor das allgemeine Asylverfahren beginnt. In dieser Zeit werden die Asylsuchenden in einer Aufnahmeeinrichtung untergebracht. Sie erhalten Informationen über das Asylverfahren und werden medizinisch untersucht, um sicherzustellen, dass sie geistig und körperlich in der Lage sind, das Verfahren zu beginnen. Zu guter Letzt treffen sich die Antragstellenden hier das erste Mal mit der Rechtsanwältin bzw. dem Rechtsanwalt,⁸ die bzw. der sie im allgemeinen Asylverfahren unterstützen wird.

Als das Acht-Tage-Verfahren entwickelt wurde, war das Prinzip der ›Waffengleichheit‹ ein wesentlicher Ausgangspunkt. Nach einer kurzen Erfassung⁹ sollte Asylsuchenden gestattet sein, eine Anwältin oder einen Anwalt zu konsultieren, bevor das eigentliche Acht-Tage-Verfahren beginnt. In der Theorie würde diese Rechtsvertretung in dieser Zeit die Antragstellenden vorbereiten, sie bei der Zusammenstellung aller notwendigen Dokumente beraten und alle notwendigen medizinischen Informationen sammeln. Das erste Treffen soll in der Anwalts-

kanzlei stattfinden, damit die Antragstellenden sehen, dass die Rechtsvertretung vollständig unabhängig von den niederländischen Behörden arbeitet.

Allen Asylsuchenden wird kostenlose Rechtsberatung durch spezialisierte RechtsanwältInnen angeboten. Die Kosten werden als »fixe Gebühren« für maximal zwölf Stunden im Verlauf des Allgemeinen Asylverfahrens übernommen. In der Regel erfordert eine angemessene Vertretung der MandantInnen aber mehr Arbeitsstunden für die AnwältInnen. Die relevanten Dokumente werden vom IND zusammengestellt, übersetzt und ihre Authentizität von Fachleuten des IND und der Polizei überprüft. Das Acht-Tage-Verfahren wird in vier Antrags-Zentren durchgeführt, die über das Land verteilt sind.¹⁰ Während der Wartezeit vor dem Verfahren und während des Verfahrens werden die Antragstellenden in, oder in der Nähe von, den Antrags-Zentren untergebracht. Diese Unterkünfte sind sehr schlicht und nicht für einen dauerhaften Aufenthalt eingerichtet.¹¹ Während des eigentlichen Verfahrens werden die Antragstellenden jeden Tag früh am Morgen per Bus von der Unterkunft zum Antrags-Zentrum gebracht, wo sie den größten Teil des Tages im Wartebereich verbringen, bis sie entweder vom IND oder von Ihrer Rechtsvertretung für den nächsten Verfahrensschritt aufgerufen werden.

Das Asylverfahren besteht im Wesentlichen aus zwei Anhörungen,¹² die beide vom IND durchgeführt werden. Die erste Anhörung markiert den Beginn des Acht-Tage-Verfahrens und dient dazu, Informationen zur Identität und der Reiseroute der Antragsstellenden zu sammeln. Nach dem Gesetz ist es nicht zulässig, in dieser ersten Anhörung Fragen zu den Motiven für das Verlassen des Herkunftslandes zu stellen. Wenngleich dieser Grundsatz nicht offiziell abgeschafft wurde, versucht in der Praxis der IND so viele Informationen wie möglich zu sammeln, bevor die Asylsuchenden irgendwelche Informationen von ihrer Rechtsvertretung oder vom

Flüchtlingsrat, einer mit Deutschland vergleichbaren NGO, erhalten können. Seit 2014 führt der IND zudem bereits bei der ersten Registrierung »Antrags«-Anhörungen durch, die viel mehr als nur grundlegende persönliche Daten betreffen. Fragen zu Reiserouten und zu vorherigem Militärdienst¹³ sind die Regel.

Die zweite Anhörung ist die Haupt-Anhörung. In ihr werden die Antragstellenden zu den Motiven und Gründen befragt, die sie dazu gebracht haben, ihr Herkunftsland zu verlassen. Diese Anhörung wird am dritten Tag des Verfahrens durchgeführt. Beamte vom IND fertigen auf Grund jedes Interviews einen Bericht an. Am zweiten und vierten Tag werden diese Berichte von Antragstellenden und Rechtsvertretung überprüft und korrigiert. Die Berichte, weitere Dokumente und relevante Informationen zum Herkunftsland werden vom IND bei der Entscheidung über den Antrag zu Grunde gelegt. Der IND führt dabei eine umfangreiche Überprüfung der »Glaubhaftigkeit« durch.¹⁴

Wenn die Angaben der Antragstellenden als glaubhaft eingestuft und ihre Befürchtungen als ausreichend schwerwiegend betrachtet werden, wird dem Antrag stattgegeben. Dies kann am fünften Tag geschehen (oder, nach einer ersten Ablehnung, nach erneuter Überprüfung am siebten Tag). Die Antragstellenden werden in eine für den längeren Aufenthalt geeignete Aufnahmeeinrichtung verbracht, wo sie auf die Zuweisung einer Unterkunft warten. In einigen Fällen entscheidet der IND, dass der Fall zu komplex ist, um ihn im allgemeinen Asylverfahren durchzuführen – etwa weil Dokumente weiter überprüft werden müssen, weil weitere medizinische oder psychologische Untersuchungen durchgeführt werden müssen, oder weil weitere Informationen zum Herkunftsland gebraucht werden. In diesem Fall wird das Verfahren in das verlängerte Asylverfahren überführt. Auch dann soll im Prinzip eine Entscheidung immer noch innerhalb von sechs Monaten nach Antragstellung gefällt wer-

Tag	Was passiert an diesem Tag?	Wer ist beteiligt?
1	Erste Anhörung zu persönlichen Daten, Reiseroute, Familienmitgliedern.	AntragstellerIn (ASt), IND, SprachmittlerIn
2	Überprüfung des Berichts über die erste Anhörung, ggf. Korrekturen daran, Vorbereitung der Haupt-Anhörung.	ASt, RA, SprachmittlerIn
3	Haupt-Anhörung zu den Asylgründen	ASt, IND, SprachmittlerIn
4	Überprüfung des Berichts über die Haupt-Anhörung	ASt, RA, SprachmittlerIn
5	Positive Entscheidung → Aufenthaltstitel // Ende des allgemeinen Asylverfahrens Fall zu kompliziert für allgemeine Asylverfahren → Überweisung ins verlängerte Verfahren // Ende des allgemeinen Asylverfahrens. erste Ablehnung (mit Gründen) → weiter an Tag 6	IND
6	Einreichen einer Stellungnahme (Reaktion auf begründete erste Ablehnung)	ASt, RA, SprachmittlerIn
7	Positive Entscheidung → Aufenthaltstitel // Ende des allgemeinen Asylverfahrens Fall zu kompliziert für allgemeine Asylverfahren → Überweisung ins verlängerte Verfahren // Ende des allgemeinen Asylverfahrens. Ablehnung → weiter an Tag 8	IND
8	Einreichung eines gerichtlichen Rechtsmittels innerhalb von 24 Stunden (!)	RA

den. Die Antragstellenden, deren Verfahren ins verlängerte Asylverfahren überführt wurden, werden ebenfalls in eine für längeren Aufenthalt geeignete Aufnahmeeinrichtung gebracht.¹⁵

Ein Antrag kann auch scheitern. Der IND wird in diesem Fall eine begründete »erste Ablehnung« übersenden, in der er erklärt, warum die jeweils Antragstellenden nicht schutzberechtigt sind. In der Regel liegt dies an fehlender Glaubhaftigkeit. Bevor diese Entscheidung rechtskräftig wird, haben die Antragstellenden (d.h. ihr Rechtsbeistand) die Gelegenheit, eine Stellungnahme einzureichen.¹⁶ In dieser wird begründet, warum es bei der ersten Ablehnung nicht bleiben darf, werden die Argumente des IND widerlegt, weitere Erklärungen oder Beweismittel angebracht.

Da RechtsanwältInnen in der Regel drei KlientInnen pro Schicht betreuen, ist die Frist von (nur) einem Tag zur Einreichung einer solchen

Stellungnahme oft zu kurz. Insbesondere lässt das 8-Tage-Verfahren nicht viel Zeit für medizinische Untersuchungen.¹⁷ Der IND ordnet selten eine solche Untersuchung an. Wenn die Antragstellenden weiter untersucht werden müssen (oder sonstige Sachverständigengutachten erforderlich sind), scheut der IND oft davor zurück, den Fall in das verlängerte Verfahren zu überweisen. Stattdessen lehnt er dann den Antrag ab und wartet ab, ob das Gericht dem entgegentritt. Am siebten Tag überdenkt der IND entweder seine erste Entscheidung oder hält an dieser fest.

Einige Anträge werden also am siebten Tag des Verfahrens abgelehnt. Die Antragstellenden sind in diesem Fall verpflichtet, das Land innerhalb von 28 Tagen zu verlassen. Am achten Tag kann ein Rechtsmittel beim erstinstanzlichen Gericht eingelegt werden, dieses wiederum muss dann

innerhalb von 28 Tagen entscheiden. Während dieser Zeit verbleiben die Antragstellenden in der einfachen Unterbringung.

Antragstellende, deren Rechtsmittel vom Gericht zurückgewiesen wurden, verlieren jedes Recht auf Unterbringung. Kehren sie nicht rechtzeitig, also innerhalb von 28 Tagen (in besonderen Fällen in kürzerer Frist),¹⁸ in ihre jeweiligen Heimatländer zurück, werden sie aus der Unterbringung geworfen und landen auf der Straße. Die Gemeinden unterhalten Notfallunterkünfte, in denen diese gescheiterten Asylsuchenden die Nacht verbringen und einige Mahlzeiten einnehmen können. Familien mit minderjährigen Kindern werden in sogenannte ›Ausreiselager‹ gesandt, in denen sie bleiben dürfen, bis sie das Land verlassen oder das jüngste Kind 18 Jahre alt wird. Das Leben in diesen Lagern ist sehr eingeschränkt, BewohnerInnen haben kein Recht zu arbeiten, bis zu vier Personen müssen sich ein Zimmer teilen, sie haben kein ausreichendes Einkommen, nur minderjährige Kinder dürfen zur Schule gehen, während für Erwachsene tägliche Meldepflichten bestehen.

Gegen eine negative Entscheidung des Gerichts kann innerhalb von sieben Tagen Rechtsmittel zur Verwaltungsrechtsabteilung des Staatsrats (*Raad van State*) eingelegt werden. Während dieses Verfahrens besteht kein Anspruch auf Unterbringung. Am Flughafen Schiphol findet ebenfalls das Acht-Tage-Verfahren statt, allerdings sind die Antragstellenden während dieses Verfahrens inhaftiert. Anträge von Familien mit Kindern werden nicht in der Einrichtung am Flughafen behandelt.

WEITERE BESCHLEUNIGUNG

Üblicherweise bedeuteten die acht Tage im Verfahren bisher Werktag,¹⁹ die jeweils um 23:59 Uhr endeten. Angesichts der deutlich gestiegenen Zahlen von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern im letzten Jahr hat der IND entschied-

den, auch an den Wochenenden zu arbeiten. Das bedeutet natürlich, dass dann, wenn eine erste Zurückweisung (fünfter Tag) an einem Samstag erfolgt, Rechtsanwälte und Rechtsanwältinnen am Sonntag arbeiten müssen, um die Stellungnahme zu verfassen.

AUFTEILUNG IN FÜNF KATEGORIEN MIT GESONDERTEN VERFAHREN

Ende November 2015 war klar, dass viele weitere zukünftige AntragstellerInnen ankommen würden. Der Staatssekretär nahm an, dass die Zahl der Asylsuchenden die Kapazitäten der Aufnahmeeinrichtungen bei weitem übersteigen würde. Ihm zufolge erforderte dies weitere Maßnahmen. Der Staatssekretär hat fünf Fallgruppen von Asylanträgen definiert, die jeweils ein für sie eigenes Verfahren bekommen werden:

- *Fallgruppe 1* sind Anträge, die wahrscheinlich scheitern werden, etwa in ›Dublin-Fällen.
- *Fallgruppe 2* sind Anträge, die wahrscheinlich scheitern werden, weil die Antragstellenden aus einem ›sicheren Herkunftsland‹ kommen oder eine inländische Fluchtalternative besteht.
- *Fallgruppe 3* umfasst Anträge, die wahrscheinlich erfolgreich sein werden, etwa im Falle von syrischen Flüchtlingen mit allen Dokumenten,²⁰ palästinensischen Flüchtlingen aus Syrien oder Flüchtlingen aus Eritrea. Dieser Fallgruppe wird im Verfahren keine kostenlose Rechtsberatung gewährt.
- *Fallgruppe 4* umfasst alle ›normalen‹ Fälle. Diese werden im derzeitigen Acht-Tage-Verfahren behandelt.
- *Fallgruppe 5* umfasst Anträge, die wahrscheinlich erfolgreich sein werden, aber weitere Nachforschungen erfordern, weil keine ausreichenden Dokumente zur Identität und Nationalität der Antragstellenden vorliegen. Während der ersten ›Antrags‹-Anhörung stellt der IND fest, in welche Fallgruppe die Antrag-

stellenden gehören. Zu diesem Zeitpunkt haben die Antragstellenden sich noch nicht mit einer Rechtsvertretung beraten und haben auch noch keine Informationen über das weitere Verfahren erhalten. Werden die Antragstellenden in Fallgruppe 3 eingeordnet, endet diese Anhörung mit einigen allgemeinen Fragen zu den Asylgründen. Wenn alles gut ausgeht, erhalten die Antragstellenden sofort einen Aufenthaltstitel. Das wäre natürlich sehr angenehm für sie. Die Anwaltsverbände²¹ sind angesichts der Einführung dieser Fallgruppen dennoch besorgt, insbesondere hinsichtlich der Abschaffung von kostenloser Rechtsberatung in Fallgruppe 3.

Die Annahme, dass ein Antrag wahrscheinlich erfolgreich sein wird, wird sich nicht immer in einer positiven Entscheidung niederschlagen. Es mag sein, dass die Antragstellenden während der Anhörung, auf die sie nicht vorbereitet sind, Äußerungen tätigen,²² die beim IND Zweifel oder einen Verdacht wecken. In solchen Fällen wird der Antrag in das allgemeine Asylverfahren überwiesen und ein Anwalt bzw. eine Anwältin beigeordnet. Aber die vorherigen Angaben bleiben im Raum. Und selbst wenn der Antrag bewilligt wird, war das Verfahren weder vollständig noch sorgfältig. Ohne anwaltlichen Beistand wird der Bericht von der Anhörung nicht überprüft, so dass unklar bleibt, ob alle Äußerungen richtig wiedergegeben und alle relevanten Fragen angesprochen wurden. Ein gewählter Aufenthaltstitel ist zeitlich begrenzt und kann daher auch widerrufen werden. In einem Widerrufsverfahren ist es wichtig, dass alle relevanten Informationen bekannt sind. Haben Antragstellende ›vergessen‹, bestimmte Tatsachen zu benennen, wird es sehr schwierig werden, diese Jahre später nachzureichen.²³ Bisher ist unbekannt, wann mit der unterschiedlichen Behandlung der Fallgruppen begonnen werden soll. Trotz umfangreicher Lobbyarbeit ist der Vorschlag des Staatssekretärs aber vom Parlament angenommen worden.

WARUM ANTRAGSTELLENDEN IMMER NOCH SECHS MONATE WARTEN

Wenn auch das Acht-Tage-Verfahren sehr effektiv erscheinen mag, enthält es doch sehr komplexe logistische Aspekte und viele Organisationen sind beteiligt.²⁴ Antragstellende müssen registriert werden, Dokumente müssen überprüft, medizinische Untersuchungen durchgeführt werden, sie brauchen einen Platz in einer Aufnahmeeinrichtung, SprachmittlerInnen müssen gebucht, AnwältInnen beigeordnet, Fallakten komplettiert werden usw. All dies muss vollständig und fertig sein, bevor mit den acht Tagen begonnen werden kann. Dies kann in einer angemessenen Zeit geschehen, wenn die Zahl der Asylsuchenden nicht zu groß ist. Der IND konnte aber den plötzlichen Anstieg der Antragszahlen nicht handhaben und scheiterte selbst an den ersten Registrierungen dieser Personen. Die Polizei hatte nicht genug Fachleute, die alle Dokumente in angemessener Zeit hätten überprüfen können, es gab nicht genug (qualifizierte) SprachmittlerInnen, der IND hatte nicht genug ausreichend qualifizierte MitarbeiterInnen, um über alle Anträge zu entscheiden.²⁵ Das hat zu einer ernsthaften Verstopfung des Systems geführt. Das Verfahren dauert immer noch acht Tage, aber Antragstellende müssen viele Monate warten, bevor dieses Verfahren beginnt. Die Dinge werden langsam wieder besser, aber die Verfahrensakte sind oft immer noch unvollständig, Klientinnen und Klienten sind nicht mehr auffindbar und Anhörungen sind sehr kurz.

Igna Oomen ist Rechtsanwältin bei Hamerslag & van Haren in Amsterdam, einer auf Migrationsverfahren spezialisierten Kanzlei, und Vorstandsmitglied der VAJN, der Vereinigung von RechtsanwältInnen, die Asylsuchende vertreten. Übersetzung aus dem Englischen: Rechtsanwalt Dr. Björn Elberling (Kiel), Mitglied im Erweiterten Vorstand des RAV.

- 1 Allerdings noch keine sogenannten »Massen«.
- 2 Schreiben des Staatssekretärs für Sicherheit und Justiz vom 27. November 2015 an das Parlament, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/11/27/tk-maatregelen-hoge-instroom-asiel>.
- 3 Ebd.
- 4 Darunter auch die EU-Staatsangehörigen.
- 5 Derzeit Klaas Dijkhoff.
- 6 Im Sinne von Art. 2 lit d und lit f der Richtlinie 2011/95/EU [Anm.d.Ü.: Qualifikationsrichtlinie].
- 7 Sowohl körperlich als auch psychisch.
- 8 Den Antragstellenden werden AnwältInnen beigeordnet, sie können aber auch WahlanwälInnen benennen.
- 9 Unterschreiben des Asylantrags, Abgabe von Fingerabdrücken für *EuroDoc*, Aufnahme persönlicher Daten wie Name, Herkunft usw.
- 10 In Ter Apel, Zevenaar, Den Bosch und am Flughafen Schiphol.
- 11 In der Regel gibt es keinerlei Unterrichtsmöglichkeiten, nicht einmal für Kinder.
- 12 Ausdrücklich nicht »Verhöre« oder »Vernehmungen«.
- 13 Die Niederlande verfolgen eine sehr strikte Politik des Ausschlusses von Asylsuchenden, die unter Art. 1F der Genfer Flüchtlingskonvention fallen [Anm. d.Ü.: Dies betrifft Asylsuchende, gegen die der dringende Verdacht besteht, dass sie Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit o.ä. begangen haben]. Daher wird jede Form des Militärdienstes als sehr relevant angesehen.
- 14 Dieses sehr komplexe Verfahren zur Überprüfung der Glaubhaftigkeit wird vorgestellt in der öffentlichen Verfahrensanweisung 2014/10 des IND, vgl. https://ind.nl/Documents/WI%202014_10.pdf. Dieses Verfahren hier darzustellen, würde einen kompletten weiteren Artikel erfordern.
- 15 Wegen Bettenknappheit kann es manchmal eine Weile dauern, bis dieser Transfer tatsächlich stattfindet.
- 16 »Stellungnahme« meint hier beides: Nicht nur eine Kritik an der Entscheidung, sondern auch, in rechtlicher Würdigung der Entscheidung, einen Widerspruch gegen die Entscheidung an sich.
- 17 Im Sinne von Art. 18 der Richtlinie 2013/32/EU [Anm.d.Ü.: Asylverfahrensrichtlinie].
- 18 Vgl. Art. 31.1 der Richtlinie 2013/32/EU.
- 19 Am Flughafen Schiphol, wo die Antragstellenden während des Verfahrens in Haft sind, wurde das Verfahren schon immer auch am Wochenende betrieben.
- 20 Also diejenigen, die ihre Identität unmittelbar durch echte Ausweispapiere belegen können.
- 21 Die Anwaltskammer (*Orde van Advocaten*) wie auch zwei auf Migrationsrecht spezialisierte Vereinigungen, *Specialisten Vereniging Migratierecht Advocaten* und *Vereniging Asieladvocaten en -juristen Nederland*.
- 22 Z.B. selbstbelastende Angaben.
- 23 Es ist anzunehmen, dass der IND »vergessene« Tatsachen, die im Widerrufungsverfahren nachgereicht werden, nicht akzeptieren wird, sondern sich darauf berufen wird, diese seien nicht glaubhaft.
- 24 Der IND, die Organisation COA, die die Aufnahmeeinrichtungen unterhält, medizinische Pflegeeinrichtungen, der Flüchtlingsrat, die Polizei, AnwältInnen, ...
- 25 Aber wir haben genug qualifizierte RechtsanwältInnen!

Beschleunigte Verfahren in großen Zentren

DIE 11. REVISION DES SCHWEIZERISCHEN ASYLGESETZES

HEINER BUSCH

Ende September 2015 verabschiedete das Schweizerische Parlament eine neuerliche Änderung des Asylgesetzes: große Zentren, Schnellverfahren, eine zwar kostenlose, aber nicht unabhängige Rechtsvertretung für Asylsuchende.¹ Der Widerstand gegen das Projekt kam jahrelang von links, das Referendum aber hat die rechtspopulistische SVP ergriffen.

Seit 2011 lautet das asylpolitische Credo des schweizerischen Justizministeriums (Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, EJPD) und seines inzwischen zum Staatssekretariat mutierten Bundesamtes für Migration (SEM, früher BFM), dass »eine effektive Beschleunigung der Asylverfahren nur dann erreicht werden kann, wenn sich die wichtigsten Akteure möglichst am gleichen Ort befinden« – von den Sachbearbeitern des SEM, über die Dolmetschenden, die Rechtsvertretung, die nunmehr kostenlos sein soll, die nötige Infrastruktur für die Identifizierung der Personen und zur Prüfung von Dokumenten bis hin zu den Flüchtlingen selbst.² Statt wie bisher die meisten Asylsuchenden von den vier Empfangs- und Verfahrenszentren (1.200 Plätze) auf die Kantone zu verteilen, soll künftig ein Großteil der Verfahren in Bundeszentren zentralisiert werden. In sechs Regionen

sind Verfahrens- und Ausreisezentren mit einer Kapazität von insgesamt 5.000 Plätzen geplant. Darüber hinaus soll der Bund zwei Zentren für »Renitente« führen, also für Asylsuchende, »die die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden« oder »den ordentlichen Betrieb« der normalen Zentren stören.

In den neuen Bundeszentren sollen 60 Prozent aller Asylverfahren von der Einreichung des Gesuchs bis zum »Vollzug einer allfälligen Wegweisung«, sprich: zur Abschiebung oder zur Schutzgewährung bearbeitet werden: einerseits die Dublin-Fälle (rund 40 Prozent) und andererseits Verfahren, in denen keine weiteren Abklärungen nötig seien – und d.h. in der Regel solche, die negativ enden (20 Prozent). Nur die restlichen 40 Prozent der Asylsuchenden kämen in ein erweitertes Verfahren und würden wie bisher auf die Kantone verteilt. Letzteres betrifft Flüchtlinge, deren Verfahren komplexer sind oder für die ein Bleiberecht (Asylgewährung oder vorläufige Aufnahme, also subsidiärer Schutz) absehbar ist und bei denen man offensichtlich weiterhin meint, sich Zeit lassen zu können.

Neu gestaltet wird auch das Asylverfahren selbst: Es beginnt für alle Asylsuchenden in

den Verfahrenszentren und zwar mit einer ›Vorbereitungsphase‹, die längstens 21 Tage, bei Dublin-Fällen nur zehn Tage dauern soll. In dieser Phase erfolgt die Prüfung der Dokumente und der vorgelegten Beweismittel, gegebenenfalls auch die Beschaffung weiterer Unterlagen, eine Erstbefragung zur Identität, zum Reiseweg und zu den ›Ausreisegründen‹ sowie eine zumeist kurze medizinische Untersuchung: Asylsuchende müssen bereits hier Gesundheitsprobleme vorbringen. Wer das erst im weiteren Verfahren, gegebenenfalls nach einem negativen Entscheid tut, hat mit erhöhten Beweislasten zu kämpfen.

Mit der Abnahme der Fingerabdrücke und dem Eurodac-Abgleich werden in dieser Vorbereitungsphase bereits die Dublin-Fälle aussortiert. Um keine Zeit zu verlieren, soll schon zu diesem Zeitpunkt beim ›zuständigen‹ Dublin-Staat angefragt werden. Die Betroffenen werden wie bisher nicht zu den Fluchtgründen angehört, sondern erhalten nur ›rechtliches Gehör‹. Man speist sie mit einem Nicht-Eintretensentscheid ab, gegen den sie zwar vor dem Bundesverwaltungsgericht (BVGer) rekurrieren können – aber mit wenig Chancen.

Für diejenigen Flüchtlinge, die nicht unter das Dublin-Regime fallen, soll sich an die Vorbereitung unmittelbar das ›getaktete‹ erstinstanzliche Verfahren vor dem SEM anschließen, das – sofern die Betroffenen nicht ins ›erweiterte Verfahren‹ gelangen – bereits nach acht bis zehn Tagen abgeschlossen sein soll. Nach der eigentlichen Anhörung zu den Asylgründen erfolgt hier die ›Triage‹ zwischen dem erweiterten und dem beschleunigten Verfahren. Für diejenigen, die im beschleunigten Verfahren bleiben, soll das SEM bereits zwei oder drei Tage später den Entwurf des Entscheids vorlegen. Dazu können die Rechtsbeistände binnen 24 Stunden Stellung nehmen. Danach soll die Endredaktion des Entscheids erfolgen. Bei einem negativen Entscheid in dieser ersten Instanz wird unmittelbar mit der

Beschaffung von Papieren begonnen – unabhängig von der Frage, ob die Betroffenen gegen den Entscheid rekurrieren.

Nach dem im September beschlossenen Gesetz dauert die Frist für eine Beschwerde vor dem BVGer im erweiterten Verfahren wie bisher 30 Tage. Im beschleunigten Verfahren wird sie jedoch auf sieben Arbeitstage verkürzt. Vom BVGer wird erwartet, dass es innerhalb von 20 Tagen entscheidet. Dies sei realistisch, hieß es in der Begründung des Entwurfs (der ›Botschaft‹), »weil im beschleunigten Verfahren nur einfache Fälle bearbeitet werden«. Bei Dublin-Fällen und anderen Nicht-Eintretensentscheiden bleibt es wie bisher bei einer Fünf-Tage-Frist für die Einreichung, das BVGer soll in diesen Fällen innerhalb von weiteren fünf Tagen entscheiden.

Asylsuchende, die unter die Dublin-Regelung fallen, werden vom Verfahrens- ins Ausreisezentrum verlegt. Dasselbe gilt für diejenigen, die im beschleunigten Verfahren Beschwerde erheben. Die Gefahr, vom Ausreisezentrum in die Abschiebehafte (›Ausschaffungshaft‹) zu wandern, dürfte nach der Neustrukturierung des Asylverfahrens noch größer werden als bisher. Bezeichnenderweise sicherte sich der Bundesrat in einem anderen Gesetzesprojekt die Aufstockung der bisher 430 Haftplätze um weitere 700. Das Projekt der ›Neustrukturierung‹ stellt damit eine der einschneidendsten Reorganisationen des schweizerischen Asylwesens in den letzten 30 Jahren dar. Im Falle eines negativen Entscheids sollen von der Einreichung des Gesuchs bis zum ›Vollzug der Wegweisung‹ höchstens 140 Tage vergehen, bei Dublin-Fällen sogar nur 120.

EIN VERHÄNGNISVOLLER BERICHT

Die Debatte um die Neustrukturierung begann bereits, als das Parlament noch mit der letzten, der zehnten Revision des 1981 in Kraft getretenen Asylgesetzes beschäftigt war – einem Sammelurium von Verschärfungen: Abschaffung

der Möglichkeit, bei einer Auslandsvertretung der Schweiz ein Asylgesuch zu stellen; kein Asyl mehr für Kriegsdienstverweigerer u.a.m. Im Herbst 2010 beschloss die beratende Kommission des Ständerats, der kleinen Parlamentskammer, zwar auf die im Mai 2010 präsentierte Botschaft des Bundesrats einzutreten, verlangte aber gleichzeitig einen Bericht über Möglichkeiten einer Beschleunigung der Asylverfahren.

Dieser Bericht, den das BFM im März 2011 vorlegte,³ wartete mit der Horrormeldung auf, dass in den Jahren 2008 bis 2010 die durchschnittliche Dauer der Verfahren – Wiedererwägungsgesuche eingerechnet – bei insgesamt 1.400 Tagen lag.⁴ Beklagt wurde dabei weniger, dass Flüchtlinge eine halbe Ewigkeit warten mussten, bis ihnen die Schweiz endlich Schutz gewährte. »Während dieser Zeit«, so lautete vielmehr einer der Kernsätze des Berichts, »erfolgt in vielen Fällen eine gewisse Integration in der Schweiz, welche einen allfälligen Wegweisungsvollzug in den Herkunftsstaat stark erschwert«.

Ursachen für die lange Verfahrensdauer hat es reichlich gegeben: Da waren die ständigen Reorganisationen, die das Bundesamt in den Nuller-Jahren über sich ergehen lassen musste. Da war die schwachsinnige Vorstellung des von 2003 bis 2007 amtierenden Bundesrats Christoph Blocher (SVP), dass in Zukunft jährlich nur noch 10.000 Asylgesuche gestellt würden, was zu einem massiven Abbau der personellen und Unterbringungskapazitäten im Asylbereich führte. Und da war die Schwerpunktsetzung des Bundesamtes selbst, die da hieß: schnelle Ablehnung und Abschiebung:

»Prioritär wurden diejenigen Gesuche behandelt, bei denen eine geringe Anerkennungsquote bestand und bei denen die Wegweisung auch vollzogen werden konnte. Gesuche aus Herkunftsstaaten mit einer hohen Schutzgewährungsquote wurden in letzter Priorität behandelt, um einen Pulleffekt zu verhindern.«

Gesuche von Flüchtlingen aus Eritrea, Irak oder Somalia wurden bewusst langsam oder gar nicht bearbeitet, weil man befürchtete, dass noch mehr Flüchtlinge aus diesen Ländern kommen könnten. Kein Wunder also, dass sich auf die Dauer ein Berg unerledigter Verfahren auf türmte.

Dem BFM schienen all diese Ursachen jedoch nebensächlich: Im ›Fazit‹ des betreffenden Abschnitts beklagte das Amt vor allem, dass die bürokratische Bearbeitung nicht stromlinienförmig genug sei: Die Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone schaffe »Schwerfälligkeiten« zum Beispiel bei der Organisation von Anhörungen. Und das BVGer betreibe eine eigene Prioritätensetzung, anstatt sich dem Rhythmus des Amtes unterzuordnen.

Die ›Handlungsoption‹, die das BFM daher favorisierte, orientierte sich weitgehend am niederländischen Modell (vgl. Oomen, *in diesem Heft*): Von dort übernommen wurden sowohl die Idee der Präsenz sämtlicher Akteure des Verfahrens in den Zentren, die Triage in einfache und komplexere Fälle, die Geschwindigkeit des beschleunigten Verfahrens (acht Tage in der ersten Instanz) als auch die Koordination zwischen dem erstinstanzlichen und dem gerichtlichen Beschwerdeverfahren. Die kostenlose Rechtsvertretung schien dabei eine notwendige ›flankierende Maßnahme‹, die dem Verfahren trotz verkürzter Fristen den Anschein der Fairness verleihen sollte. Nicht haltbar war hingegen die Größe der niederländischen Zentren mit bis zu 1.500 Plätzen. Einerseits stellt schon die Suche nach Standorten für kleinere Zentren Bund und Kantone vor Schwierigkeiten. Seit 2011, als die Zahl der Asylgesuche aufgrund des ›arabischen Frühlings‹ anstieg, wurden Flüchtlinge regelmäßig in Zivilschutzbunkern untergebracht. An Riesenzentren nach niederländischem Vorbild war nicht zu denken. Andererseits wurde mit dem föderalistischen Charakter der Schweiz argumentiert.

Auf zwei ›Asylkonferenzen‹ im Januar 2013⁵ und im März 2014⁶ einigte sich das EJPD mit den Kantonsregierungen auf das Modell der sechs Regionen. Der Bund soll nicht nur die entsprechenden Zentren führen, sondern die Kantone auch bei den erhöhten Kosten für die Sicherheit in den und rund um die Zentren finanziell unterstützen. Als ›Kompensation‹ werden den künftigen Standortkantonen der Bundeszentren weniger Asylsuchende im erweiterten Verfahren zugewiesen.

Bereits mit der zehnten Asylgesetzrevision ließ sich das EJPD im September 2012 vom Parlament die Vorbereitungsphase, die Koordination zwischen BFM und BVGer hinsichtlich der ›Prioritätensetzung‹, die Zentren für ›Renitente‹ sowie die Einrichtung einer ›Testphase‹ absegnen – und zwar in Form von ›dringlichen Maßnahmen‹, die sofort in Kraft traten und zunächst bis September 2015 galten, dann aber um weitere vier Jahre verlängert wurden. Das von Gruppen aus der Asylbewegung sowie Linken und Grünen lancierte Referendum scheiterte im Juni 2013.⁷

TEST UND EVALUATION

Im Januar 2014 nahm das Testzentrum in Zürich seine Arbeit auf. Die Asylsuchenden, die das Verfahren nach dem Modell der ›Neustrukturierung‹ durchlaufen, werden im Losverfahren zugewiesen. Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) gewann mit Ihren Partnern die Ausschreibung als ›Leistungserbringer‹ der Rechtsvertretung.⁸

Im Februar 2015 wurde eine Evaluation für die ersten zehn Monate vorgelegt, die scheinbar ganz im Sinne der Auftraggeber ausfiel: ›Gemäß dieser Zwischenergebnisse können die dort erprobten Asylverfahren – wie in der Zielsetzung vorgesehen – rascher durchgeführt und abgeschlossen werden. Diese Beschleunigung der Verfahren hat keine negativen Auswirkungen auf die Qualität der Entscheide‹, hieß es in der Medienmitteilung des SEM.⁹

Bei genauerer Lektüre zeigen die Berichte jedoch deutlich die Konsequenzen des erhöhten Zeitdrucks, auch und gerade für das Personal: So vermerkt der von ›Interface Politikstudien‹ erstellte Bericht, dass die ›Fachspezialisten‹ des SEM in der Vorbereitungsphase ›zu Spitzenzeiten vier Erstbefragungen pro Tag durchführten. Einige Mitarbeitende waren damit überfordert und es kam auch zu Abgängen. Es ist daher durchaus verständlich, wenn unter diesem Druck die nötige Sorgfalt und Aufmerksamkeit leiden‹.

Noch deutlicher ist der Bericht des *Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte* (SKMR) hinsichtlich des Personals der Rechtsberatung. Der ›bis ins Detail fremdbestimmte Tagesablauf‹, die ›hohe Arbeitskadenz infolge der kurzen Fristen‹ und die psychische Belastung hätten dazu geführt, dass Mitarbeiter über gesundheitliche Probleme klagten und qualifizierte Rechtsvertretende gekündigt haben oder aussagen, dass sie diese Arbeit nicht auf Dauer machen könnten.

Die Klage über zu kurze Fristen durchzieht den ganzen Bericht des SKMR: Es fehle Zeit für die Beschaffung zusätzlicher Beweise, für eine vertiefte Befassung mit Länderinformationen, für ausführlichere Rücksprachen mit Kolleginnen und Kollegen, für Stellungnahmen zu Entscheidungswürfen. Angesichts dessen ist es kaum nachvollziehbar, wie das SKMR zu seinem positiven Ergebnis kommt, dass es sich hier um ein ›grundsätzlich funktionierendes Modell‹ handle.

Die grundsätzlichen Probleme der Rechtsberatung und -vertretung werden vom SKMR nur gestreift. Dass diese kostenlos zu sein habe, war zwar eine uralte Forderung der Asylbewegung. So wie sie in der Testphase angelegt und für die ›Neustrukturierung des Asylbereichs‹ konzipiert ist, ist sie allerdings nicht unabhängig. Sie ist vielmehr institutionalisiert als Teil eines Verfahrens, das auf schnelle Bearbeitung und möglichst schnelle Wegweisung orientiert ist.

VON WEGEN UNABHÄNGIGKEIT

Die Rechtsvertretung im Test-Verfahrenszentrum ist im gleichen Gebäude angesiedelt wie die Sachbearbeiter des SEM. Man teilt sich u.a. auch die Cafeteria. Die kurzen Wege ermöglichen den schnellen Kontakt. Das entspricht letzten Endes der Idee der Zusammenfassung aller am Verfahren Beteiligten in einem Zentrum, mit der das BFM/SEM im Jahre 2011 angetreten war. Das SKMR stellt in seinem Bericht fest, dass ein großer Teil der Asylsuchenden Rechtsvertretung und Sachbearbeitung des SEM als eine Einheit sehen. Aber diese gefährliche räumliche Nähe ist nicht das einzige Problem.

Die Unabhängigkeit der Rechtsvertretenden ist schon vom Wortlaut der Ausschreibung¹⁰ und des Leistungsvertrages her nicht gegeben. Danach ist der Leistungserbringer – im Falle des Testzentrums: die Bietergemeinschaft rund um die SFH – verpflichtet, ›fachlich geeignete, zuverlässige, vertrauenswürdige [...] Personen‹ für die Beratung und Vertretung einzusetzen. Für die Rechtsvertretung sind neben Kenntnissen im Asyl- und Migrationsbereich, interkulturelle Kompetenz etc. und ein abgeschlossenes juristisches Studium gefordert. So weit – so gut. Allerdings hat das SEM eine ganze Menge mizureden: Die Leistungserbringenden müssen dem SEM nicht nur Daten (inkl. Lebenslauf) über das eingesetzte Personal, sondern auch wöchentlich Angaben liefern, die dem SEM ein ›Controlling‹ ermöglichen. Eine Qualitätskontrolle der Rechtsvertretung wäre grundsätzlich nicht zu beanstanden. Eine Überprüfung, ob die Rechtsvertretenden ihre Arbeit gut machen, ob die Bedingungen, unter denen sie arbeiten, akzeptabel sind, ob es mehr Personal braucht... etc., könnte nämlich durchaus im Sinne der Asylsuchenden und der Rechtsvertretenden selbst sein. Dass die Kompetenz für ein solches ›Controlling‹ aber weder in die Hand des Leistungserbringers noch in die des SEM gehört, versteht sich eigentlich von selbst.

Tatsächlich obliegt dem SEM aber nicht nur die Qualitätskontrolle, es kann auch den ›Ersatz von Mitarbeitenden‹ fordern. In der Ausschreibung las sich das so:

›Der Anbieter ist bereit, eingesetzte Mitarbeitende auf Wunsch der Auftraggeberin wie folgt zu ersetzen: Stellt die Auftraggeberin [also das SEM, H.B.] bezüglich der vom Anbieter zum Einsatz gebrachten Personen eine Diskrepanz zu den Anforderungen und Kriterien gemäß Pflichtenheft und Anhängen fest, teilt sie dies dem Anbieter unter Einräumung der Möglichkeit zur Stellungnahme schriftlich mit. Anschließend entscheidet die Auftraggeberin, ob der Anbieter verpflichtet wird, die betreffenden Personen in-nerst 14 Tagen durch Personal zu ersetzen, welches den Anforderungen genügt‹.

Der Absatz wurde fast wörtlich in Art. 9 der Leistungsvereinbarung übernommen – einziger Unterschied: Aus dem ›Anbieter‹ wurde die ›Beauftragte‹. Zu diesem von der Testphasenverordnung, den Ausschreibungskriterien und der Leistungsvereinbarung vorgegebenen institutionellen *setting* gesellt sich eine weitere Gefahr: Mit der Ausschreibung ist zugleich ein Kostendruck verbunden. Das finanziell niedrigere Angebot hat in aller Regel die besseren Chancen. In Bezug auf die Testphase etwa hat die Bietergemeinschaft rund um die SFH, zu der auch das *Schweizerische Arbeiterhilfswerk* (SAH) und der *Verband schweizerischer jüdischer Fürsorgen* (VSJF) gehören, andere Bewerberinnen ausgestochen – so zum Beispiel die Caritas. Pikant ist dabei, dass die SFH selbst von den Hilfswerken getragen wird: von der Caritas, dem *Hilfswerk der evangelischen Kirche* (HEKS), dem SAH und dem VSJF. Der Auftrag ist durchaus lukrativ und sowohl die SFH selbst, als auch die einzelnen Hilfswerke sind knapp bei Kasse. Die Versuchung, niedrige Angebote zu machen, ist damit groß.

Sie ist aber auch gefährlich, denn bezahlt wird die Rechtsvertretung in Form einer Fallpauschale und nicht für die jeweils konkret geleistete Arbeit.

Grundsätzlich endet das Mandat der Rechtsvertretung mit der Rechtskraft des Entscheides, also gegebenenfalls nach der Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht. Art. 25 Abs. 4 der TestV eröffnet aber der Rechtsvertretung die Möglichkeit, das Mandat selbständig bereits vorher zu beenden: »Die Rechtsvertretung endet mit der Mitteilung der zugewiesenen Rechtsvertreterin oder des zugewiesenen Rechtsvertreters an die asylsuchende Person, sie oder er sei wegen Aussichtslosigkeit nicht gewillt, eine Beschwerde einzureichen. Diese Mitteilung erfolgt so rasch als möglich nach Eröffnung des ablehnenden Asylentscheids.«¹¹ Die Formulierung wurde in Art. 102h Abs. 4 des revidierten Asylgesetzes übernommen. Martina Caroni und Nicole Schreiber von der Universität Luzern haben in einem Gutachten für die *Demokratischen Juristinnen und Juristen Schweiz* (djs) hervorgehoben, dass die Entscheidung über den verfassungsmässigen Anspruch auf unentgeltliche Rechtsvertretung eigentlich dem Bundesverwaltungsgericht zusteht.¹²

Die Gefahr ist gross, dass der aus der Pauschalvergütung resultierende finanzielle Druck und der permanente Zeitdruck, unter dem die Rechtsvertretenden stehen, die Bewertung der Erfolgsaussichten beeinflussen. Dass die Beschwerdequote in den ersten zehn Monaten im Testzentrum nur bei 15,2 Prozent und damit unter den Werten des bisherigen Verfahrens lag, ist daher kein Zufall. Damit wächst die Gefahr, dass Beschwerden unterlassen werden, obwohl sie Chancen gehabt hätten. Wenn Asylsuchende dennoch gegen den Entscheid des SEM rekurren wollen, sind sie aber entweder auf sich allein gestellt, was die Qualität der Beschwerde mindert, oder auf externe Anwältinnen und Anwälte angewiesen, die sie erstens finden und zweitens auch selbst bezahlen müssen. Das SKMR fand unter den 32 von ihm untersuchten Fällen einen, in dem ein Asylsuchender selbst Beschwerde einreichte und damit vor dem BVGer erfolgreich war.

KASERNIERUNG

Vor allem die bewegungsnahen Organisationen (*Solidarité sans frontières*, *augen auf*, die djs, das *Centre Social Protestant*, die Bleiberechtskollektive u.a.) fordern nicht nur eine wirklich unabhängige Rechtsvertretung, sondern befürchten zudem einen Trend zur Kasernierung der Flüchtlinge. Der zeigt sich längst nicht nur bei jenen »besonderen« Zentren für »Renitente«, in die Asylsuchende laut der entsprechenden Verordnung bereits bei Verstössen gegen die Hausordnung verbannt werden können. Die dort Untergebrachten sind zwar nicht inhaftiert, unterliegen aber einem speziellen Reglement und dürfen die Umgegend des Zentrums nicht verlassen.

»Rayonverbote«, also das Verbot, eine bestimmte Zone zu betreten oder zu verlassen, sind längst auch bei »normalen« Zentren üblich. Mit solchen Ein- und Ausgrenzungen, mit strikten Hausordnungen und der Verlagerung von Zentren in abgelegene Regionen meint das SEM einerseits die von Rechtspopulisten aufgepeitschte Stimmung vor allem in ländlichen Standortgemeinden beschwichtigen zu müssen. Andererseits passen diese Methoden zu einem Verfahren, das die Nicht-Integration von Asylsuchenden in die schweizerische Gesellschaft zum erklärten Ziel macht. Forderungen nach einer »Internierung« von Asylsuchenden gab es in den vergangenen Jahren immer wieder – unter anderem vorgetragen von kantonalen Exekutivvertretern wie dem Berner Justizdirektor Hans Jürg Käser, dem derzeitigen Präsidenten der Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz (vergleichbar mit der Innenministerkonferenz in Deutschland).

Das Testzentrum ist zwar in städtischer Umgebung angesiedelt. Betrieben wird es von der »*Asylorganisation Zürich*«, einem öffentlich-rechtlichen Träger. Aber auch hier gilt eine sehr restriktive Hausordnung: Die Asylsuchenden dürfen das Zentrum nur wochentags zwischen sieben und 20 Uhr und am Wochenende verlas-

sen. Sie brauchen dazu eine schriftliche Bewilligung, die wegen anstehender Verfahrenstermine oder Hausarbeiten verweigert werden kann. Schon diese Hausordnung ist rigide. Bei künftigen Ausschreibungen wird jedoch kaum zu verhindern sein, dass profitorientierte Unternehmen wie die ORS sich neue Bundeszentren unter den Nagel reißen und »Sicherheit« zum zentralen Bezugspunkt des Zentrumsbetriebs wird.

Aber auch ohne besondere interne und externe Sicherheits- und Ordnungsvorkehrungen wird es schwierig, den Kontakt zwischen den Flüchtlingen in den geplanten neuen Bundeszentren und der Außenwelt zu knüpfen. Einerseits wegen der Größe: Die neuen Zentren werden zwar keine Riesenzentren nach niederländischem Vorbild, sie werden aber erheblich größer als die bestehenden sein. Verfahrenszentren sollen Platz für mindestens 350, Ausreisezentren für mindestens 250 Personen bieten. Andererseits werden sich die Asylsuchenden nur kurze Zeit in diesen Lagern aufhalten, was die Möglichkeiten eines engeren Kontakts von vornherein limitiert.

DAS REFERENDUM VON RECHTS

Die vollständige Umstellung der Asylverfahren auf das neue System ist für den 1. Januar 2019 geplant. Zuvor muss das Gesetz jedoch die Hürde des Referendums nehmen. Im Januar 2016 hat die SVP die Unterschriften dafür eingereicht – rund 65.000 statt der erforderlichen 50.000. Am 5. Juni 2016 werden die StimmbürgerInnen entscheiden.

Es versteht sich fast von selbst, dass es weder die fehlende Unabhängigkeit der Rechtsvertretung noch die faktische Kasernierung der Asylsuchenden ist, die die SVP stören. Mit ihrem Referendum zieht die Rechtspartei vielmehr »gegen die Gratisanwälte für alle Asylbewerber« zu Felde. Schon in der parlamentarischen Beratung hatte sie versucht, die kostenlose Rechtsberatung

und -vertretung ganz aus dem Gesetz zu kippen.

Das Referendum von rechts stellt die Asylbewegung vor ein Problem: Zwingt der Widerstand gegen die »Neustrukturierung« nicht notwendigerweise dazu, sich an das Referendum der SVP gegen die Asylgesetzrevision anzuhängen? Solche »unheiligen Allianzen« wären in der schweizerischen Politik nicht unüblich. Die *Demokratischen JuristInnen* haben sich für diese Variante entschieden und propagieren ein »linkes Nein«.

Solidarité sans frontières fordert dagegen seine Mitglieder und SympathisantInnen auf, ein »Ja« oder »Leer« einzulegen. Es sei kaum zu erwarten, dass ein »linkes Nein« der grundrechtlichen Kritik an der Neustrukturierung mehr öffentliche Resonanz verleihen würde. Mit ziemlicher Sicherheit wird die SVP die öffentliche Debatte bestimmen. Für einen großen Teil der Leute, die die Asylbewegung erreichen kann, käme eine Unterstützung des Referendums als unverständliche Allianz mit dem wichtigsten Gegner daher. Ein »Nein« zur Asylgesetzrevision würde interpretiert als Sieg der SVP. Und der wiederum wäre der Türöffner für eine neuerliche Revision des Gesetzes mit dem Ziel, die kostenlose Rechtsvertretung ganz zu beerdigen und womöglich noch weitere von der SVP gewollte Verschärfungen durchzusetzen.

Aber auch wenn das Gesetz in der Volksabstimmung angenommen würde, ist die Zukunft der neuen Asylstruktur ungewiss. Denn die Planung des Justizministeriums und seines Staatssekretariats baut darauf, dass auch in Zukunft 40 Prozent aller Asylgesuche mit dem Dublin-Verfahren abgewürgt und die betroffenen Flüchtlinge schlicht und einfach in die umliegenden EU-Staaten abgeschoben werden können. Ob jedoch das Dublin-System bis 2019 überlebt, ist derzeit fraglich.

Heiner Busch arbeitet bei Solidarité sans frontières in Bern.

Die Schweiz, die EU und die Flüchtlinge

1.500 (NOCH) NICHT REIN, 2.461 DEFINITIV RAUS

Der im vergangenen September beschlossene Plan zur Umverteilung von 160.000 Flüchtlingen, mit dem die EU Italien und Griechenland entlasten will, kommt nur mühsam voran. Bis Mitte Februar 2016 waren nur knapp 600 Asylsuchende in anderen EU-Ländern oder in den vier assoziierten Dublin-Staaten angekommen.

Auch in die Schweiz ist bisher noch niemand »relocated« worden. Am 18. September 2015 hatte der Bundesrat stolz verkündet: »Die Schweiz beteiligt sich am ersten Programm der EU zur Umverteilung von Flüchtlingen«. Man werde 1.500 Personen aufnehmen. Bislang hat die Schweiz der EU-Kommission nicht einmal eine Mitteilung über bereitgestellte Plätze zukommen lassen. Das kann auch noch dauern, denn zunächst will das SEM zusammen mit den Kantonen eine Konzeption erarbeiten. Man sei aber »nicht speziell langsam«, denn auch die *Hotspots* in Italien und Griechenland funktionierten noch nicht und die seien schließlich die Voraussetzung für die schweizerische Beteiligung am EU-Programm.

Hinter der scheinbar großzügigen freiwilligen Übernahme von Flüchtlingen aus der EU verbirgt sich jedoch ein trickreiches Kalkül, denn die 1.500 werden von einem Kontingent abgezogen, das Bundesrätin Sommaruga am

6. März 2015 angekündigt hatte. Insgesamt sollten 3.000 syrische Flüchtlinge direkt aus den Nachbarländern des Bürgerkriegsstaates aufgenommen werden. Mit der bisher nur auf dem Papier stehenden Beteiligung am EU-Umsiedlungsprogramm wurde das Syrien-Kontingent schlicht halbiert:

- 1.000 Personen (anstatt der 2.000 im März 2015 angekündigten) sollen aus Flüchtlingslagern im Libanon, in Jordanien oder in der Türkei in der Schweiz umgesiedelt werden und einen Flüchtlingsstatus erhalten. Bis zum 28. Januar 2016 sind 387 Personen in die Schweiz eingereist;
- 500 Flüchtlinge (anstatt der 1.000 im März 2015 angekündigten) erhalten ein humanitäres Visum, um zu ihrer engsten Familie nachziehen zu können, die in der Schweiz lebt. Bei ihrer Ankunft erhalten sie eine vorläufige Annahme. Bis zum September 2015 hatten 84 Personen ein humanitäres Visum erhalten. Aktuelle Zahlen liegen nicht vor.

Während es mit der Solidarität der Schweiz etwas hapert, klappt es mit den Abschiebungen bestens. Im Jahre 2015 hat Helvetistan 2.461 Asylsuchende in andere Dublin-Staaten überstellt – davon rund die Hälfte nach Italien.

- 1 Asylgesetz – Änderung v. 25.09.2015, Bundesblatt 2015 7181.
- 2 Vgl. unter anderem: EJPD: Entwurf zur Änderung des Asylgesetzes – Neustrukturierung des Asylbereichs. Erläuternder Bericht (Juni 2013): 12.
- 3 EJPD/Bundesamt für Migration: Bericht über Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich. Bern (März 2011), <https://www.sem.admin.ch/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/berbeschleunig-asyl-d.pdf>.
- 4 Vgl. zur Zahlenproblematik, Cristina del Biaggio: Restructuration de l'asile: Mise au point sur la durée des procédures, www.asile.ch, 15.02.2016.
- 5 Vgl. Medienmitteilung des BFM v. 21.01.2013, https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2013/ref_2013-01-21.html und anhängende Dokumente (Gemeinsame Erklärung; Eckwerte der Neustrukturierung; Bericht der Arbeitsgruppe Bund/Kantone v. 21.11.2012).
- 6 Vgl. Medienmitteilung des BFM v. 28.03.2014 und anhängende Dokumente, https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2014/ref_2014-03-28.html.
- 7 Vgl. Materialien zu dem Gesetzentwurf und zu dem Referendum, www.asyl.ch.
- 8 Medienmitteilungen des BFM v. 06.11.2013 und 06.01.2014.
- 9 Medienmitteilung des SEM v. 15.02.2015, <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2015/2015-02-16.html>, im Anhang die vier Evaluationsberichte, im Folgenden zitiert Mandat 1 (Interface Politikstudien), Mandat 4 (Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte).
- 10 Vgl. www.simap.ch; Meldungsnummer 784285 v. 19.07.2013.
- 11 Testphasenverordnung v. 04.09.2013, SR (=systematische Rechtssammlung) 142.318.1, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20131360/index.html>.
- 12 Martina Caroni & Nicole Schreiber (2015): Gutachten im Auftrag der Demokratischen Juristinnen und Juristen Schweiz betreffend rechtliche Fragestellungen im Zusammenhang mit der Neustrukturierung im Asylbereich und der Beschleunigung im Asylverfahren, Luzern, August 2015, http://www.djs-jds.ch/images/2015-11_DJS_Gutachten_zur_Neustrukturierung_im_Asylbereich.pdf.

Ökologische Veränderungen und Verwundbarkeiten¹

ÜBER GESELLSCHAFTLICHE AUSSCHLÜSSE VON UMWELTFLÜCHTLINGEN UND WEGE DER WIEDEREINSCHLÜSSE

LENA KRECK

Umweltflüchtlinge sind tragische Figuren im derzeitigen Flüchtlingsregime: Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass sich die fluchtverursachenden Veränderungen der natürlichen Umwelt reduzieren werden. Im Gegenteil: Statt den Emissionsausstoß zu reduzieren, steigen – ungeachtet völkerrechtlicher Verträge zur CO₂-Reduktion – die Zahlen Jahr um Jahr.² Extreme Wettersituationen werden sich häufen und sich auf bisher weitgehend unbelastete Regionen ausdehnen. Das steigende Müllaufkommen wird Lebensraum verknappen und Gesundheit gefährden.³ Damit muss davon ausgegangen werden, dass ökologische Veränderungen in naher Zukunft zunehmend und massenhaft Migration auslösen werden. Diese Erkenntnis ist keine neue und ist in besonders belasteten Regionen wie in der Sahel-Zone oder in Bangladesch bereits Realität. Dennoch standen die Vermeidung von Umweltflucht und der Schutz von Umweltflüchtlingen auch bei der UN-Klimakonferenz in Paris im Dezember 2015 nicht auf der Agenda.

Umweltflüchtlinge sind tragische Figuren, weil die Bedrohungen ihres Lebens zwar außer

Frage steht, das Recht aber keine Schutznorm für sie kennt. Bisher haben selbst weite Auslegungen nicht dazu geführt, dass sich ein Umweltflüchtlingsrecht etablieren konnte. Umweltflüchtlinge sind somit zweimal den Gewalten ausgesetzt: Zunächst schlagen die Naturgewalten zu, dann folgt die Rechtsgewalt.

In der Literatur und in der rechtspolitischen Auseinandersetzung werden ökologische Veränderungen zunehmend im Kontext von Menschenrechtsverletzungen gesehen. Diese Menschenrechtsverletzungen sind Ausdruck – so die hier vertretende These – von Exklusionen. Wer nicht stabil in ausreichend viele Funktionssysteme inkludiert ist, wird nicht durch sie geschützt. Eine *auf den Körper reduzierte Existenz* profitiert nicht von den Errungenschaften sozialer Systeme. Erscheinen Menschen ihnen nicht als *Personen*, nehmen die soziale Systeme sie höchstens als ein Rauschen wahr. Ihr Leid kann nicht erfasst werden – zunächst. Denn über einen Umweltflüchtlingsschutz können Wiedereinschlüsse erlangt werden. Mit dem Einschluss in die Systeme des Rechts, der Wirtschaft und der Politik steigen die Chancen für Inklusionen

auch in weitere Funktionssysteme. Je wahrscheinlicher Inklusionen sind, desto geschützter sind die Flüchtlinge.

I. UMWELTFLÜCHTLINGE ALS EXKLUDIERTER

Ich verstehe *Umweltflüchtlinge als jene, die aufgrund von Veränderungen der natürlichen Umwelt aus den sozialen Systemen exkludiert werden*. Damit unterbreite ich – in Abkehr von gängigen migrationssoziologischen Ansätzen wie den *Push-* und *Pull-*Modellen oder dem Transnationalismus – ein Angebot, die Schutzbedürftigkeit von Migrierenden über gesellschaftliche Ein- und Ausschlüsse zu beschreiben.

In der Diskussion um Umweltflüchtlinge wird hingegen regelmäßig suggeriert, dass die Veränderung der natürlichen Umwelt und die Schutzbedürftigkeit der Betroffenen in einem simplen Abhängigkeitsverhältnis stehen: Überschwemmungen, Desertifikation etc. produzieren Umweltflüchtlinge. Dieser monokausalen Sichtweise soll widersprochen werden. Umweltflüchtlinge entstehen in seltenen Fällen nach diesem Prinzip. Häufig trifft die Veränderung der natürlichen Umwelt auf bereits bestehende Exklusionsgefahren und kann so drohende Exklusionen verwirklichen. Wer wird aber aus sozialen Systemen exkludiert, wenn sich die natürliche Umwelt verändert? Für wen sind die Exklusionsgefahren besonders ausgeprägt? Wer ist im Besonderen verwundbar, wenn sich die natürliche Umwelt verändert?

Veränderungen der natürlichen Umwelt haben zunächst eine räumliche Dimension. In bestimmten Regionen der Erde sind gehäuft und verstärkt ökologische Katastrophen, zumindest aber schädigende Veränderungen, zu verzeichnen.⁴ Die dort lebenden Menschen sind also in besonderer Weise von Veränderungen der na-

türlichen Umwelt bedroht. Deshalb wird in der politischen Diskussion um den Klimawandel und andere Veränderungen der natürlichen Umwelt vertreten, der »globale Süden« sei in besonderer Weise betroffen.

Es ist jedoch unzureichend, die Betroffenheit von Veränderungen der natürlichen Umwelt allein räumlich auszumachen. Eine solche Reduktion verkennt, dass auch innerhalb einer Region Menschen unterschiedlich von den gleichen Veränderungen der natürlichen Umwelt betroffen sein können. Menschen sind in unterschiedlichem Ausmaß verwundbar. Die Vulnerabilitätsforschung offeriert verschiedene Erklärungsansätze, um dieses Phänomen zu beschreiben: Sie reichen von einem Mangel an Zugangsrechten als Ausgangspunkt von Vulnerabilität über politökonomische Ansätze bis hin zu humanökologischen Erklärungsmodellen, welche intersektionale Herangehensweisen in den Fokus stellen.⁵

Am Beispiel des Hurrikans *Katrina* lässt sich konkret beobachten, wie Veränderungen der natürlichen Umwelt plus bereits bestehender Vulnerabilitäten Umweltflüchtlinge produzieren. *Katrina* ist nicht nur wegen seiner massiven Zerstörungskraft ein einschneidendes Ereignis in der US-amerikanischen Geschichte gewesen, sondern auch wegen des Katastrophenmismanagements und der massiven sozialen Umstrukturierungen im Rahmen des Wiederaufbaus.⁶

Konkret geht es um die *schwarzen* Anwohnerinnen und Anwohner der tiefer liegenden und damit überschwemmten Stadtteile New Orleans, die die *Greater New Orleans Bridge* passieren wollten, um sich in höher gelegenen Vierteln vor den Fluten zu retten. Polizei, private Sicherheitskräfte und *weiße* Bürgerwehren unterstellten ihnen Plünderungsabsichten und versuchten, sie mit Warnschüssen davon abzuhalten.⁷ Dabei kam es auch zu tätlichen Übergriffen gegen Schutzlose, auch mit Todesfolge.⁸

Obwohl das US-amerikanische Strafrecht Morde ahndet, wurden in vielen Fällen keine

Ermittlungsverfahren eingeleitet.⁹ Wer zu Tode gekommen ist, wurde genauso ausgeblendet, wie die Frage, ob die Tötungen möglicherweise gerechtfertigt oder entschuldbar waren. Darauf kam es nämlich gar nicht erst an, da bereits die Erfüllung des Tatbestandes nicht vom System des Rechts wahrgenommen wurde. Wer so erschossen wird, für den bietet das System des Rechts keine Sicherheit. In diesen Fällen beschränkt sich die Rechtsunsicherheit nicht auf Entscheidungen innerhalb des Rechtssystems, etwa auf die Frage, ob die Tötungshandlung von einem Gericht als gerechtfertigt bewertet wird. Die Rechtsunsicherheit wird vielmehr zur Sicherheit, jenseits des Rechts existieren zu müssen. Denn die Tötungen dieser Menschen wurden vom Rechtssystem nicht wahrgenommen, und sie fanden gesellschaftlich schlicht nicht statt.

Katrina hat die Exklusionsgefahr der *schwarzen* Unterschicht so gesteigert, dass viele Flutopfer über die gesellschaftliche Exklusionsschwelle gespült wurden und trotz entsprechender Strafgesetze vom Schutz des US-amerikanischen Rechtssystems nicht mehr profitieren konnten. Der Code Recht/Unrecht spielte für die Erschossenen keine Rolle mehr. Er war der Metacodierung Inklusion/Exklusion gewichen.

Diese Exklusionen lassen sich nicht allein mit der Veränderung der natürlichen Umwelt erklären. Sie haben einen rassistischen und auf Klassenverhältnissen basierenden Hintergrund. Die Hautfarbe derjenigen, die sich über die Brücke retten wollten, »überschattet«¹⁰ das Einschlussbegehren in das Rechtssystem. Da von den Exklusionen in erster Linie *schwarze*, arme Menschen betroffen waren, mag man einwenden, der Ausschluss sei nicht eine unmittelbare Folge der Umweltveränderungen gewesen. Ich möchte entgegnen, dass bereits bestehende Rassismen und soziale Ungleichheit Exklusionsgefahren begründen. Mit der Veränderung der natürlichen Umwelt wird die Grenze zum Ausschluss überschritten, weil das System des Rechts in der

Folge nur noch selektiv, entsprechend der Verwundbarkeit der betroffenen Menschen, Sachverhalte wahrnimmt. Wer privilegiert ist, muss sich – so zumindest im Fall von *Katrina* – nicht fürchten, dem Grunde nach nicht mehr auf die durch das Rechtssystem erzeugte Sicherheit vertrauen zu können. Wer bereits vor dem Hurrikan von Exklusionen bedroht war, wurde für das System des Rechts als Rechtssubjekt unsichtbar.

II. UMWELTLÜCHTLINGE IM FLÜCHTLINGSRECHT

Schutzbedürftigkeit und Exklusion werden hier als Synonyme verstanden, ein Anerkennen der Schutzbedürftigkeit von Umweltflüchtlingen im Flüchtlingsrecht als eine entscheidende Voraussetzung für Wiedereinschlüsse in soziale Systeme. Bisher gibt es kein Urteil, welches Umweltflüchtlinge als solche anerkennt. Die Gerichte verneinen die GFK-Flüchtlingseigenschaft und die subsidiäre Schutzbedürftigkeit wie an zwei neuseeländischen Beispielen aufgezeigt werden soll.

1. UMWELTLÜCHTLINGE ALS GFK-FLÜCHTLINGE

In der ersten Entscheidung von 2013 befasste sich der neuseeländische *High Court* in Auckland mit der Frage, ob die Antragsstellenden als GFK-Flüchtlinge zu werten waren.¹¹ Das Gericht entschied, dass die Voraussetzungen für eine Verfolgung deshalb nicht vorlägen, weil es keinen Verfolger gebe.¹² Ein Familienvater kiribatischer Staatsbürgerschaft, der sich seit 2007, zuletzt illegalisiert, in Neuseeland befand, hatte beantragt, dass er und seine Familie als Klimaflüchtlinge anerkannt werden. Zur Begründung führte er an, dass alle EinwohnerInnen Kiribatis aufgrund des steigenden Meeresspiegels Klimaflüchtlinge seien. Das Gericht lehnte seinen

Antrag ab. Zur Begründung führte es unter anderem aus: Verfolgung könne von staatlichen und nicht-staatlichen AkteurInnen ausgehen, nicht aber von jedem Staat, der seinen Beitrag zum Klimawandel leiste. Bezugnehmend auf das australische *Refugee Review Tribunal* (RRT)¹³ argumentierte das Gericht, eine Verfolgung sei nur dann gegeben, wenn sie auf einen der Konventionsgründe abziele, wenn die Verfolgung also aufgrund der Rasse, Nationalität, Religion, politischer Auffassung oder der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe erfolge (§ 55).¹⁴ Da eine solche Motivation im Falle klimabedingter Umweltveränderungen nicht gegeben sei – was sich schon aus der Unbedenklichkeit, den Namen des Antragstellers zu veröffentlichen, ergebe (§ 12) – sei, selbst wenn man annehme, eine Verfolgung sei gegeben, zumindest kein Konventionsgrund erfüllt (§ 55). Insbesondere sei aber keine gemeinsame Verantwortung der Staatengemeinschaft für die Betroffenen des Klimawandels über die GFK erfasst (§§ 57-58).

2. SUBSIDIÄRER UMWELTLÜCHTLINGSSCHUTZ

In einer zweiten Entscheidung befasste sich das *Immigration and Protection Tribunal New Zealand* 2014¹⁵ mit einem möglichen subsidiären Umweltflüchtlingsschutz nach Art. 7 UN-Zivilpakt. Nach dem neuseeländischen *Immigration Act 2009* musste das Gericht zunächst eine Flüchtlingsseigenschaft nach der GFK (Art. 129 *Immigration Act 2009*) prüfen, dann eine Schutzbedürftigkeit nach der Antifolterkonvention (Art. 130 *Immigration Act 2009*) und schließlich die Schutzbedürftigkeit nach Art. 6 und 7 UN-Zivilpakt (Art. 131 *Immigration Act 2009*).

Das Gericht handelte recht knapp ab, dass die Antragstellenden – ein Ehepaar, beide Lehrkräfte, das 2007 aus Tuvalu nach Neuseeland umgesiedelt war – weder nach der Flüchtlingskonvention (§ 42) noch nach der Antifolterkonvention (§ 47)

schutzbedürftig sind, und wendete sich sodann einer umfassenden Prüfung von Verletzungen nach dem UN-Zivilpakt zu § 51 Art. 131 Abs. 1 *Immigration Act 2009* beschränkt die Prüfung allerdings auf die Art. 6 und 7 UN-Zivilpakt.¹⁶

Das Recht auf Leben nach Art. 6 UN-Zivilpakt sah das Gericht im gegebenen Fall nicht verletzt, weil es der Regierung Tuvalus nicht auferlegt werden könne, jegliche Veränderungen der natürlichen Umwelt abzuwenden. Die Staatenverpflichtungen müssten sich an der Realität orientieren und könnten sich deshalb nur auf Machbares, sicherlich auch vor und nach der ökologischen Veränderung, beschränken. Es läge aber nicht in Tuvalu Gewalt, ökologische Katastrophen abzuwenden (§ 75).

Des Weiteren prüfte das Gericht, inwiefern den Antragstellenden eine grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung nach Art. 7 UN-Zivilpakt drohen würde, sollten sie ausgewiesen werden. Dabei schloss es sich explizit nicht dem EGMR und seiner Auffassung zu Art. 3 EMRK an (§ 82). Dennoch sei eine Verletzung von Art. 7 UN-Zivilpakt aufgrund von Veränderungen der natürlichen Umwelt nicht ausgeschlossen (§ 83). In Anschluss an die zuvor dargestellte Entscheidung des *High Court* in Auckland zählte das Gericht drei Beispiele auf, die eine Schutzbedürftigkeit begründen könnten:

»*Examples include where:*

1. *due to political weighting, state response to natural disasters fails to meet the recovery needs of marginalised groups;*
2. *the provision of post-disaster humanitarian relief may become politicised; and*
3. *the increased vulnerability of persons displaced in the wake of natural disasters increases the risk of them being subjected to cruel treatment (for example, being trafficked) by non-state actors against whom the state is unwilling or unable to provide effective protection (§ 83)«.*

Bezugnehmend auf Walter Kälin und Nina Schrepfer¹⁷ und die Klimaflüchtlingsentscheidung des neuseeländischen *High Court* kam das Gericht zu dem Schluss, der fehlende Zugang zu einer Grundversorgung (Essen und Unterkunft) könne eine Gefahr für das Leben darstellen (§ 86). Kälin und Schrepfer fragen, inwiefern die geltende Rechtsauslegung von Art. 3 EMRK bzw. Art. 7 UN-Zivilpakt Umweltflüchtlinge vor Ausweisungen schützt.¹⁸ Dabei ziehen sie herausgehoben die Entscheidung *D v UK19* heran, weil hier der EGMR davon ausgeht, dass in dem Staat, in den ausgewiesen werden soll, die Menschenrechtsverletzung nicht von staatlichen bzw. nicht-staatlichen *Akteuren* droht, sondern aufgrund der fortgeschrittenen AIDS-Erkrankung des Antragstellers von Faktoren, die der Staat weder direkt noch indirekt beeinflussen könne.²⁰ Kälin und Schrepfer können sich eine Übertragung dieser Rechtsprechung auf Umweltflüchtlingsfälle vorstellen, wenn die Katastrophe noch nicht beendet ist oder zusätzliche Gefahren drohen.²¹

Treatment nach Art. 131 *Immigration Act* 2009 setzt aber nach Auffassung des *Immigration Tribunal* zudem »policy measures directed at a particular segment of the population« (§ 86) voraus. Unter bestimmten Umständen sei auch die Ablehnung von fremden Hilfsangeboten als grausame Behandlung im Sinne des Art. 7 UN-Zivilpakt zu verstehen.

Im konkreten Fall sei das Leben der Antragstellenden nicht in Gefahr gewesen (§ 99). Eine Rückkehr nach Tuvalu würde sie zwar vor ökonomische Herausforderungen stellen. Da die Antragstellenden als Lehrkräfte mit Erfahrungen im Ausland aber weder vom Arbeitsmarkt im Herkunftsstaat ausgeschlossen waren (§ 100), noch zu einer Bevölkerungsgruppe gehörten, die fürchten müsse, von staatlichen Unterstützungsmaßnahmen ausgeschlossen zu werden (§ 109), sei zu erwarten, dass sie sich ein neues Leben aufbauen könnten.

Das Gericht legte also *cruel treatment* deutlich eng aus. Voraussetzung sei eine diskriminierende Behandlung bestimmter Teile der Bevölkerung. Damit interpretiert das Gericht ein Tatbestandsmerkmal in Art. 7 UN-Zivilpakt, das so wörtlich nicht genannt wird. Schlussendlich war für die Antragstellenden persönlich die Entscheidung nicht erheblich, weil eine Ausweisung in einer zweiten Entscheidung²² ausgeschlossen wurde, um den Familienzusammenhalt (vor allem mit der Mutter des Antragstellers) nicht zu zerstören.

III. ANFORDERUNGEN AN EINEN INKLUDIERENDEN UMWELTFLÜCHTLINGSSCHUTZ

Die beiden knapp dargestellten Entscheidungen zeigen Hürden in der Entwicklung eines Umweltflüchtlingsrechts auf, die derzeit noch nicht genommen werden. Ausgehend davon, dass Umweltflüchtlinge als Exkludierte schutzbedürftig sind, ist zu fragen, wie effektiv und an Bedürfnissen orientiert Möglichkeiten der gesellschaftlichen Wiedereinschlüsse offeriert werden können. Dabei wird spiegelbildlich zu Ausschlussdynamiken²³ davon ausgegangen, dass Inklusionen in die Systeme des Rechts, der Politik, der Wirtschaft usw. sich wechselseitig stärken. In der Diskussion um ein zu schaffendes Umweltflüchtlingsrecht lassen sich die vorgeschlagenen Lösungswege grob zweiteilen: Erstens soll der Umweltflüchtlingschutz aus einer (verbindlichen) Konvention – Genfer Flüchtlingskonvention, Umweltraumenkonvention oder einer zu schaffenden Umweltflüchtlingskonvention – erwachsen. Zweitens wird dies abgelehnt und eine fragmentierte, durch das *Soft Law* getragene Rechtsentwicklung vorgeschlagen.

Rechtspolitisch wird für den zweiten Weg argumentiert, dass die Entstehung eines Umweltflüchtlingsrechts dann am wahrscheinlichsten

ist, wenn sukzessiv die politische Überzeugung Handlungsnotwendigkeit erwachsen lässt. Derzeit sei sie noch nicht gegeben und eine Umweltflüchtlingskonvention würde nicht vom politischen Willen getragen werden.²⁴ Zudem bietet eine dezentrale Entwicklung des Umweltflüchtlingsrechts die Möglichkeit, auf regionale Besonderheiten einzugehen. Für diesen Weg sprechen also in erster Linie strategische Argumente. Mit ihnen wird die Hoffnung verbunden, dass sich in naher Zukunft erste Tendenzen eines Umweltflüchtlingschutzrechts absehen lassen.²⁵

Der erste Ansatz bündelt hingegen zentrale Anforderungen an den Umweltflüchtlingschutz in einen in sich geschlossenen, auf Vollständigkeit orientierten und vor allem verbindlichen Rechtstext. Bisher gibt es aber keine wirkungsmächtige erfolversprechende Initiative für eine Umweltflüchtlingskonvention. Dabei hat der Vertragsentwurf der Universität Limoges²⁶ gezeigt, dass auch eine entsprechende Konvention mit Minimalanforderungen und viel Raum für Rechtsfortbildung denkbar ist. Diese böte die Möglichkeit, unterschiedliche Szenarien von ökologischen Veränderungen getrennt zu bewerten. Unabhängig von dem Weg, der beschritten wird, muss das *Ziel* zentral sein: Umweltflüchtlinge als aus den sozialen Systemen aufgrund von Veränderung der natürlichen Umwelt Exkludierte können dann Wiedereinschlüsse in die Funktionssysteme erlangen, wenn der Umweltflüchtlingschutz als subsidiärer Menschenrechtsschutz konzipiert ist. Das setzt voraus, dass Umweltflüchtlinge

1. ihren Flüchtlingsstatus einklagen können,
2. als politische Subjekte verstanden werden,
3. ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit gewährleistet werden kann und
4. bei drohenden Menschenrechtsverletzungen aufgrund von ökologischen Veränderungen für sie das Gebot des *non-refoulement* gilt.

AD 1. INDIVIDUALRECHT

Die Möglichkeit der gerichtlichen Entscheidung über den Umweltflüchtlingsstatus ist der erste Schritt zum Wiedereinschluss in das System des Rechts. Inklusionen in das Recht verlangen einen individuellen Zugang, eine individuelle Beurteilung des Sachverhalts. Schutzbedürftigkeiten können nicht kollektiv ermittelt werden, weil Exklusionen nur dann treffend bestimmt werden können, wenn die spezifischen Vulnerabilitäten in die Betrachtung mit einbezogen werden. Kollektive Lösungen, *Gruppen* im Flüchtlingsrecht, können nicht verhindern, dass sie vor allem jenen zu Gute kommen, die (relativ) privilegiert sind. Individuelle Exklusionen können sie nicht erkennen. Ein solches Schutzangebot läuft Gefahr, nicht alle Schutzbedürftigen zu erreichen und damit schlussendlich zu versagen. Nur Schutzinstrumente, die gesellschaftliche, hierarchisierende Zuschreibungen wahrnehmen, können die Bandbreite der Auswirkungen ein und desselben Naturereignisses erfassen.

AD 2. PARTIZIPATION

Gesellschaftliche Einschlüsse verlangen den Zugang zu politischer Macht. Ein wirksamer Umweltflüchtlingschutz setzt also voraus, dass sich Umweltflüchtlinge an politischen Wahlen beteiligen und die Staatsbürgerschaft des Aufnahmestaats erlangen können. Bereits im Anerkennungsverfahren als Flüchtlinge und in den Verhandlungen um eine Ausgestaltung (internationalen) Umweltflüchtlingsrechts müssen Umweltflüchtlingsselforganisationen eine Stimme erhalten, um Interessen von Umweltflüchtlingen artikulieren zu können. Umweltflüchtlinge sind nicht als *reine Adressatinnen* und *Adressaten* von Flüchtlingspolitik zu verstehen, sondern als politische Subjekte. Für Umweltbinnenflüchtlinge muss in besonderer Weise gewährleistet

sein, dass auch ein Verlust von Ausweisdokumenten einer politischen Teilhabe nicht im Wege stehen darf und es die Möglichkeit der politischen Selbstorganisation geben muss.

AD 3. SCHADENSERSATZ UND SOZIALE DASEINSVORSORGE

Um eine Inklusion in das System der Wirtschaft erlangen zu können, müssen Umweltflüchtlinge über Geld verfügen. Mindestens muss ihnen deshalb die Erlaubnis erteilt werden, über Erwerbsarbeit Lohn zu verdienen, und es muss garantiert werden, dass trotz Flucht ihr Eigentum nicht angetastet wird. Da letzteres aber oftmals über die Veränderungen der natürlichen Umwelt zerstört worden ist, müssen finanzielle Kompensationen geleistet werden. Unterstützungsleistungen beim Wiederaufbau können Exklusionen (wie etwa das Beispiel *Katrina* gezeigt hat) gar verstärken und sind kein Garant für einen Wiedereinschluss in das System der Wirtschaft. Deshalb müssen Umweltflüchtlinge (additiv) Schadensersatz beanspruchen können. Darüber hinaus dürfen Zugänge zum Bildungssystem und zum System der Krankenbehandlung nicht vorenthalten werden und müssen den Standards des derzeit geltenden Flüchtlingsrechts mindestens entsprechen.

AD 4. NON-REFOULEMENT

Ein gesicherter Aufenthaltsstatus stellt bei grenzüberschreitender Migration für die Inklusion in das System des Rechts einen Kern dar. Zumindest muss garantiert werden, dass Umweltflüchtlinge nicht ausgewiesen werden können, solange im Herkunftsstaat Menschenrechtsverletzungen aufgrund von Veränderungen der natürlichen Umwelt drohen.

Lena Kreck hat an der Universität Bremen promoviert und absolviert derzeit ihr Referendariat in Berlin.

- 1 Dieser Text speist sich aus meiner Dissertation: Lena Kreck (2016): *Exklusionen/Inklusionen von Umweltflüchtlingen*. Weilerswist, i.E.
- 2 Vgl. Steven J. Davis und Robert Socolow (2014): Commitment accounting of CO₂ emissions. In: *Environmental Research Letters*, 9(8), <http://www.iopscience.iop.org/.../10.../1748-9326/9/8/084018/pdf>.
- 3 Daniel Hoornweg, Perinaz Bhada-Tata und Chris Kennedy (2013): Waste production must peak this century. In: *nature – International Weekly Journal of Science*, 502: 615-617.
- 4 Hans-Joachim Wenzel (2002): Umweltflüchtlinge oder Umweltmigranten? Umweltdegradation, Verwundbarkeit und Migration/Flucht im subsaharischen Afrika. In: Jochen Oltmer (Hg.), *Migrationsforschung und Interkulturelle Studien: Zehn Jahre IMIS*. Wiesbaden: 287, 292.
- 5 Für eine ausführlichere Übersicht vgl.: Kristina Dietz (2011): *Der Klimawandel als Demokratiefrage. Sozial-ökologische und politische Dimensionen von Vulnerabilität in Nicaragua und Tansania*. Münster: 14-19.
- 6 Christian Jakob & Friedrich Schorb (2008): *Soziale Säuberung. Wie New Orleans nach der Flut seine Unterschicht vertrieb*. Münster.
- 7 Ebd.: 22.
- 8 »Polizisten wegen Schüssen auf Unbewaffnete verurteilt«, *Süddeutsche Zeitung* (05.04.2012), <http://www.sueddeutsche.de/panorama/nach-hurrikan-katrina-polizisten-wegen-schuessen-auf-unbewaffnete-verurteilt-1.1326950>.
- 9 Jakob & Schorb, a.a.O.: 24.
- 10 Sven Opitz (2012): *An der Grenze des Rechts. Inklusion/Exklusion im Zeichen der Sicherheit*. Weilerswist: 146.
- 11 High Court Auckland. Teitiota v Chief Executive of the Ministry of Business Innovation and Employment, Urteil vom 16.11.2013, CIV-2013-404-3528 [2013] NZHC 3125.
- 12 Für eine ausführliche Besprechung des Urteils siehe: Lena Kreck (2014): Zur Entscheidung über den ersten Klimaflüchtling. In: *Kritische Justiz*, 47(1): 81-85.
- 13 Refugee Review Tribunal, Urteil v. 10.12.2009; 0907346 [2009] RRTA 1168.
- 14 In gleicher Weise argumentiert Jane McAdam. Sie hebt dabei hervor, dass es gerade an den persönlichen Eigenschaften der Antragsteller fehle, die eine Verfolgung nach der GFK begründen könnten. Jane McAdam (2012): *Climate Change, Forced Migration, and International Law*. Oxford: 46. Vgl. hierzu auch Britta Nümann (2014): *Umweltflüchtlinge? Umweltbedingte Personenbewegungen im Internationalen Flüchtlingsrecht*. Baden-Baden: 285.
- 15 Immigration and Protection Tribunal New Zealand. Urteil v. 04.06.2014, AC (Tuvalu), [2014] NZIPT 800517-520.
- 16 »A person must be recognised as a protected person in New Zealand under the Covenant on Civil and Political Rights if there are substantial grounds for believing that he or she would be in danger of being subjected to arbitrary deprivation of life or cruel treatment if deported from New Zealand.«
- 17 Walter Kälin und Nina Schrepfer (2012): Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change, Normative Gaps and Possible Approaches. In: UNHCR (Ed.), *Legal and Protection Policy Research Series, Division of International Protection*; vgl. hierzu auch Walter Kälin (2012): Displacement caused by the Effects of Climate Change. Who Will Be Affected and What Are the Gaps in the Normative Framework for their Protection? In: Scott Leckie, Ezekiel Simperingham und Jordan Bakker (eds.), *Climate Change and Displacement Reader*. Abingdon: 135-143.
- 18 Kälin & Schrepfer, a.a.O.: 34-36.
- 19 EGMR. Urteil v. 02.05.1997, D v the United Kingdom, 30240/96.
- 20 Ebd., S 49.
- 21 Kälin & Schrepfer, a.a.O.: 36. Jane McAdam hält hingegen eine solche Entscheidung für sehr unwahrscheinlich und vertritt, dass kumulative Menschenrechtsverletzungen, die ihren Ursprung in ökologischen Veränderungen haben, der vielversprechendste Ansatz sind, vgl. Jane McAdam (2011): Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards. In: UNHCR (Ed.), *Legal and Protection Policy Research Series: 27, 37*.
- 22 Immigration and Protection Tribunal New Zealand. Urteil v. 04.06.2014, AD (Tuvalu), [2014] NZIPT 501370-371.
- 23 Vgl. Niklas Luhmann (2002): *Die Politik der Gesellschaft*. Frankfurt/M.: 427.
- 24 Jane McAdam (2011): Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is Not the Answer. In: *International Journal of Refugee Law*, 23(1): 25.
- 25 Vgl. hierzu das Vorgehen der *Nansen Initiative*.
- 26 CRIDEAU and CRDP, Faculty of Law and Economic Science, University of Limoges. Draft Convention on the International Status of Environmentally-Displaced Persons (third version – May 2013).

Flüchtlinge als Schleuser zu hohen Strafen verurteilt

URTEIL ZUM ANGEBLICHEN GEISTERSCHIFF ›BLUE SKY M‹

HARALD GLÖDE

Ende 2014 und Anfang 2015 erreichten mehrere große Frachter mit hunderten meist syrischen Flüchtlingen an Bord die Küste Süditaliens. Nach offiziellen Verlautbarungen hatten die Besatzungen kurz vor Erreichen der Küste die Steuerung auf Autopilot geschaltet und die Schiffe verlassen, um nicht als ›Schleuser‹ in Italien verurteilt zu werden. Diese sogenannten ›Geisterschiffe‹ nahm FRONTEX zum Anlass, um auf den neuen ›Grad an Grausamkeit der Schlepper‹ hinzuweisen, die Flüchtlinge auf schrottreifen Schiffen und ohne Besatzung führerlos auf die italienische Küste zusteuern lassen. In einer Panorama-Recherche¹ wurde am Beispiel des Schiffes ›Blue Sky M‹ nachgewiesen, dass diese Vorwürfe keinerlei Realitätsgehalt hatten. Danach bestand die Besatzung dieses Schiffes aus professionellen syrischen Seeleuten, die gleichzeitig selber Flüchtlinge aus Syrien waren. Sie hatten sich zwar kurzfristig unter die anderen Flüchtlinge gemischt, haben sich aber sofort zu erkennen gegeben, als die italienische Küstenwache auf das Schiff kam; sie informierten die Beamten sofort über die zum Steuern des Schiffes notwendigen Zugänge und Bedingungen. In der Konsequenz wurden vier syrische Seeleute in Italien als ›Schleuser‹ verhaftet.

Weitere Ermittlungen der Polizei, darunter auch in Deutschland, haben dann im August

2015 in Soest zur Verhaftung eines palästinensischen Syrers als mutmaßlichem Mitglied der Besatzung geführt. Nach seinem Bruder wurde weiterhin gefahndet.²

Jetzt wurde bekannt, dass in einem verkürztem Verfahren der Kapitän der ›Blue Sky M‹ zu sechs Jahren und fünf Monaten Haft, der 1. Offizier und eine weitere Person zu fünf Jahren und zwei Monaten und die vierte Person zu vier Jahren Haft verurteilt worden sind.³ Unter verkürztem Verfahren ist in Italien ein Prozess zu verstehen, der auf der Grundlage der Ermittlungsakten und ohne die Vernehmung von Zeuginnen oder Zeugen geführt wird und hinter dem die Hoffnung auf eine niedrigere Strafe steht.

Die Verfahren gegen die Organisatoren dieser ›Geisterschiffe‹ haben damit aber noch kein Ende gefunden. So wurden am 20. Januar 2016 in einer großangelegten Razzia in Deutschland sechs Wohnungen und ein Geschäftsraum durchsucht (in Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Berlin, Brandenburg und Bayern), in der Türkei zehn Wohnungen (in Istanbul, Mersin, Izmir und Hatay). In Deutschland seien fünf Tatverdächtige – in Lübeck, Berlin, bei Regensburg sowie in Hannover – und in der Türkei 30 Personen festgenommen worden. Die in Deutschland Verhafteten, die nach Angaben des Bundespolizeipräsidenten alle der internati-

onalen Führungsebene dieses Schleuserrings angehört haben sollen, sind überwiegend Syrer mit einer Aufenthaltsgestattung im Asylverfahren. Diesem internationalen Schleuserring wird das Einschleusen von 1.766 Menschen auf schrottreifen Schiffen vorgeworfen, die ohne Besatzung von der Türkei aus losgeschickt worden seien.⁴

Harald Glöde ist Mitarbeiter des Vereins *borderline-europe. Menschenrechte ohne Grenzen e.V.*,⁵ der die Situation an den Außengrenzen der EU recherchiert sowie dokumentiert und in diesem Zusammenhang auch Informationen zu dem Vorgehen von Polizei und Justiz gegen sogenannte Schlepper sammelt.

Kontakt: mail@borderline-europe.de.

- ¹ <http://www.ardmediathek.de/tv/Panorama/Fl%C3%BChtlings-schiff-Wie-Frontex-die-Wahrh/Das-Erste/Video?documentId=26628654&bcastId=310918>.
- ² <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/fluechtlings-schiff-mutmasslicher-schlepper-in-deutschland-gefasst-a-1047848.html>.
- ³ <http://www.lecceprima.it/cronaca/conduussero-sulle-coste-salentine-796-migranti-condannati-quattro-scafisti.html>.
- ⁴ <http://www.wochenblatt.de/nachrichten/welt/Ermittler-zerschlagen-Schleuserring-in-Deutschland-und-der-Tuerkei;art29,347364>.
- ⁵ www.borderline-europe.de.

HINWEIS

Auf Anregung des RAV wurde am 14. November 2015 während der Fortbildungsveranstaltung ›Verteidigung in Verfahren gegen sog. Schleuser‹ von einigen Kolleginnen und Kollegen die Einrichtung einer Plattform zum Austausch über sogenannte ›Schleuser‹-Verfahren vereinbart. Ziel ist die Vernetzung und der Informationsaustausch zur wirksamen Verteidigung in diesen Verfahren: z.B. Erarbeitung von Musteranträgen; Umgang mit Verfahren ›im Minutentakt‹; Rückmeldungen zu Verfahren, deren Beobachtung aus grundsätzlichen und rechtlichen Erwägungen lohnt; Erarbeitung einer ›Handreichung‹. Angestrebt wird auch ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch mit Kolleginnen und Kollegen aus Bayern, die bereits in den Verfahren vor den Amtsgerichten in Grenznähe tätig sind (der RAV-Vorstand).

Zur medizinischen Versorgung von Geflüchteten

DEFIZITE – STRUKTURELL UND POLITISCH

THOMAS KUNKEL UND INGEBORG OSTER

Nach dem Grenzübertritt kommen Geflüchtete für einige Stunden bis wenige Tage zunächst in Aufnahmezentren. Sie werden dort registriert und einer ersten orientierenden körperlichen Untersuchung durch Sanitäts- und z.T. ehrenamtliches Hilfspersonal unterzogen. Die Untersuchung beinhaltet eine Messung der Körpertemperatur sowie den Ausschluss von Kopfläusen, Skabies (Krätze), Wunden und allgemein akuten Erkrankungen. Behandlungsbedürftige Befunde werden an die umliegenden Krankenhäuser oder ambulant tätige Ärztinnen und Ärzte weitergeleitet.

Vom Aufnahmezentrum werden die registrierten Geflüchteten in eine Erstaufnahmeeinrichtung (EAE) weitergeleitet. Neben dem Stellen des Asylantrags erfolgt in diesen Gemeinschaftsunterkünften die medizinische Erstuntersuchung nach § 62 Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) und § 36 Infektionsschutzgesetz (IfSG). Durch diese körperliche, Blut- und Stuhluntersuchung sollen übertragbare Infektionen, wie z.B. Hepatitis B, HIV (nicht überall,

aber u.a. in München) oder Darminfektionen ausgeschlossen werden. Zum Ausschluss einer Lungentuberkulose ist es gesetzlich vorgeschrieben, dass Asylsuchende ab dem Alter von 15 Jahren bei der Aufnahme in eine Gemeinschaftsunterkunft geröntgt werden.

GEFLÜCHTETE ANFÄLLIGER FÜR INFEKTIONEN

Ab hier unterscheidet sich die weitere Versorgung akuter und behandlungsbedürftiger chronischer Erkrankungen zwischen Kommunen und Ländern. In der Erstaufnahmeeinrichtung Bayernkaserne in München stellt die NGO »RefuDocs« eine medizinische Ambulanz zur Verfügung, in deren Sprechstunden wochentags Dolmetscherinnen und Dolmetscher anwesend sind. Neben Allgemein-, Kinder- und Frauenärztinnen und -ärzten sind wechselnde Fachrichtungen an einzelnen Tagen anwesend sowie zweimal wöchentlich Psychiaterinnen und Psychiater sowie

Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten für Erwachsene, Jugendliche und Kinder.

Grundsätzlich leiden Asylsuchende unter den gleichen Infektionskrankheiten wie alle anderen Teile der Bevölkerung in der BRD. Durch die Strapazen der Flucht, fehlenden Impfschutz und die enge räumliche Situation in den Aufnahmeeinrichtungen und Unterkünften sind sie jedoch häufig anfälliger für Infektionen. Insofern ist das Krankheitsspektrum in der Sprechstunde ähnlich wie in einer »normalen« allgemeinmedizinischen Praxis: Infekte der oberen Atemwege, Kopf- und Bauchschmerzen, Beschwerden im Bewegungsapparat, Hautkrankheiten, oberflächliche Wunden, Bluthochdruck und Diabetes mellitus. Die Zahl der Patientinnen und Patienten mit Krätze, Kopfläusen, Zahnproblemen und psychischen Beschwerden hat zugenommen.

ASYLSUCHENDE EINE SELBST GEFÄHRDETE GRUPPE

Schwangere erhalten in den wenigen Tagen des Aufenthaltes die kompletten Untersuchungen für den Mutterpass, ebenso wie Kinder die notwendigen Vorsorgeuntersuchungen und Impfungen. Wir wissen derzeit aber nicht, ob diese Art der (notwendigen) medizinischen Versorgung jenseits der Erstuntersuchung nach § 62AsylVfG und § 36 IfSG bundesweit in allen Erstaufnahmeeinrichtungen organisiert werden konnte. Die Infektionskrankheiten werden sehr akribisch durch die Gesundheitsämter und das Robert-Koch-Institut dokumentiert und überwacht. Bundesweit gab es etliche Fälle von Windpocken, Tuberkulose, Hepatitis (B, teilweise auch A und C), Rota- und Norovirus-Infektionen, sowie einige Masern-, Mumps- und Salmonellen-Infektionen. Sehr vereinzelt werden den Behörden auch Fälle von seltenen schwerwiegenden importierten Krankheiten wie Läuse Rückfallfieber oder Typhus gemeldet. In der alltäglichen

medizinischen Versorgung von Asylsuchenden spielen diese Erkrankungen eine untergeordnete Rolle. Das Robert-Koch-Institut hat umgehend Gerüchten widersprochen, nach denen Geflüchtete schwerwiegende und hierzulande seltene Infektionskrankheiten »importieren«. In den letzten Jahren sei es eher so gewesen, dass sich Erkrankte in den Unterkünften in den meisten Fällen erst in Deutschland angesteckt haben. Asylsuchende sind insofern eher eine selbst gefährdete Gruppe als Gefährder.

FLÄCHENDECKENDE VERSORGUNG NICHT GESICHERT

Nachdem die Asylsuchenden von der EAE in dezentrale Gemeinschaftsunterkünfte verlegt werden, kommt es leider häufig zu Versorgungslücken. Eigentlich sollten die niedergelassenen Ärztinnen und Ärzte in der Umgebung der Erstaufnahmeeinrichtung die Versorgung übernehmen, aber sie kommen damit schnell an ihre Grenzen: Die medizinische Behandlung erfordert einen höheren zeitlichen Aufwand, die Anwesenheit von Dolmetschenden sowie ein hohes Maß an psychosozialer und interkultureller Kompetenz. Es sind allesamt Anforderungen, die auf ohnehin vorbestehende Probleme der ambulanten Medizin in der BRD treffen.

Das trifft insbesondere für die ambulante psychiatrische und psychotherapeutische Versorgung für Erwachsene, Kinder und Jugendliche zu. Die Zahl der Kinder aus Kriegsgebieten ist deutlich gestiegen. Die meisten kommen aus Syrien, die etwas älteren Kinder und Jugendlichen auch aus Somalia, Afghanistan, Eritrea. Die Mehrzahl der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge (UMF) ist traumatisiert durch Kriegserlebnisse und Flucht. Sie leiden zusätzlich am Fehlen der Familie und sicheren Strukturen. Ein Zustand, der nicht immer einer Psychotherapie bedarf, aber zumindest die Unterstützung eines

aufmerksamen sozialpädagogischen Teams benötigt. Selbst in Großstädten, aber vor allem in ländlichen Regionen, fehlt es an beidem. NGOs wie »Refugio« in München gibt es nicht flächendeckend, und wo es sie gibt, ist die Finanzierung häufig unsicher.

Lücken gibt es auch bei den Schwangerschaftsvorsorgeuntersuchungen, kinderärztlicher Behandlung und der Behandlung von chronisch Kranken. Darüber hinaus gibt es großen zahnmedizinischen Bedarf, denn außer Zahnextraktionen gibt es kaum Behandlungsmöglichkeiten.

ZWEIKLASSENMEDIZIN SETZT SICH FORT

Problematisch ist zudem die Situation in den Krankenhäusern. Wie auch im Bereich des Wohnungsbaus rächt sich hier nun ganz unmittelbar, dass die wechselnden Regierungen über Jahre eine rationale Bedarfsplanung zugunsten von Marktprinzipien zurückgestellt haben. In München versorgen hauptsächlich die kommunalen Häuser die Asylsuchenden. Diese Häuser sind jedoch selbst bereits defizitär und stehen durch das Fallpauschalensystem seit Jahren unter massivem ökonomischem Druck, was zu chronischem Personal- und Zeitmangel geführt hat. Auch sie benötigen eigentlich Dolmetscherdienste und Zeitressourcen zur Ausbildung interkultureller Kompetenzen, deren Abrechnung im Fallpauschalensystem nirgendwo vorgesehen ist.

Aus Sicht der Asylsuchenden ist es oft eine große Hürde, überhaupt Zugang zum Gesundheitswesen zu erhalten. In den meisten Bundesländern läuft es immer noch so, dass Asylsuchende, die kein akutes gesundheitliches Problem haben, das als Notfall behandelt werden muss, zunächst einen Antrag auf Kostenübernahme beim zuständigen Sozialamt stellen müssen, um dann ein begrenztes Spektrum von medizinischen Leistungen zu erhalten bzw. nicht

zu erhalten. Abgesehen davon, dass diese Zweiklassenmedizin so diskriminierend ist, dass die BRD dafür bereits von der UN gerügt wurde, ist sie unnötig bürokratisch und obendrein (kosten-)ineffizient. Die Bundesländer Hamburg und Bremen gehen seit einiger Zeit andere Wege und händigen den Asylsuchenden Gesundheitskarten aus, mit denen sie Zugang zur Regelversorgung innerhalb des Leistungskatalogs der gesetzlichen Krankenkassen haben.

FAZIT

Die flächendeckende medizinische Versorgung von Asylsuchenden erfordert eine enge Vernetzung der lokalen und überregionalen Akteure aus Staat, Ehrenamtlichen und dem Gesundheitswesen. Diese Netzwerkstrukturen sind in der Praxis oft fragil, weil sie auf den persönlichen Kontakten einzelner Individuen beruhen. Der Mangel an Möglichkeiten für eine partizipative strategische Planung, personellen und finanziellen Ressourcen sowie vor allem politischer Unterstützung durch Landes- und Bundesebene führt zu lokal und regional mehr oder weniger gut funktionierenden Insellösungen, die ein hohes Maß an Einsatz und Flexibilität auf Seiten der Helfer_innen sowie der Asylsuchenden verlangt.

Dr. med. Thomas Kunkel (M.Sc. Global Health) ist Arzt in Weiterbildung Allgemeinmedizin und Vorstandsmitglied im Verein demokratischer Ärztinnen und Ärzte (www.vdaae.de).

Dr. med. Ingeborg Oster ist Ärztin für Allgemeinmedizin und Mitarbeiterin von »RefuDocs« in der Erstaufnahmeeinrichtung Bayernkaserne in München (www.refudocs.de).

Die Zwischenüberschriften wurden von der Redaktion eingefügt.

Routen nach Europa

DIE NEUE EUROPÄISIERUNG DER MIGRATIONS- UND GRENZPOLITIK

BERND KASPAREK

Die neue Intensität der Fluchtmigrationen nach Europa, die im Frühjahr 2015 ihren Anfang nahm, hat das Grenzregime Europas vor eine schwere Herausforderung gestellt. Trotz intensiver Bemühungen im Herbst und Winter, die Bewegung von Menschen wieder staatlicher Kontrolle zu unterwerfen und einzuschränken, ist dies bisher nur teilweise gelungen. Schon Anfang Februar 2016 verzeichnete der UNHCR knapp 70.000 Ankünfte in Griechenland, angesichts der stürmischen Bedingungen auf dem Meer auf Grund des Winters und verglichen mit den rund 850.000 Ankünften im Jahr 2015 ist also davon auszugehen, dass auch 2016 ein Jahr der Migration nach Europa werden wird. Dieser Beitrag skizziert die Dynamik der europä-

ischen Migrations- und Grenzpolitik der letzten Jahre zwischen der Krise von Schengen, den Bewegungen der Migration und den Versuchen der Restabilisierung des europäischen Grenzregimes.

RÜCKBLICK: 2015

Im Rückblick auf das Jahr 2015 fällt vor allem auf, dass die Institutionen des europäischen Grenzregimes vollkommen unvorbereitet auf den Sommer der Migration waren. Zwar waren Migrations- und Grenzpolitik ganz oben auf der politischen Agenda, dennoch waren die konkreten Vorhaben auf ganz andere Regionen und Konstellationen gerichtet. Die neue Europäische Kommission unter Jean-Claude Juncker, die im

Herbst 2014 ihre Arbeit aufnahm, listete Migrations- und Grenzpolitik als eine ihrer Hauptprioritäten. So wurde etwa der neue Posten eines Kommissars für Migration geschaffen, welcher mit dem ehemaligen griechischen Verteidigungsminister Dimitris Avramopoulos besetzt wurde. Auch der Erste Vizepräsident der Kommission, Frans Timmermans, wurde damit beauftragt, die ressortübergreifende Koordination der Migrationspolitik voranzutreiben. Auch die neue Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, sah ihr Amt als mit Migrationspolitik befasst an.

Diese neue Schwerpunktsetzung der Kommission stellt jedoch ein eher träges Reagieren auf die migrationspolitische Dynamik der letzten Jahre dar. Seit den Bootsunglücken vor Lampedusa im Oktober 2013, bei denen bis zu 500 Menschen ihr Leben verloren, wurde nicht nur eine Neuorientierung der bis dato von einer versicherheitslichen Logik dominierten europäischen Grenzpolitik gefordert, sondern auch von der damaligen Barroso-Kommission versprochen (vgl. für eine Rekonstruktion Kasperek & Speer 2015). Die italienische Marine-Operation *Mare Nostrum* verkörperte diese Neuorientierung hin zu einer Politik des Humanitarismus, blieb aber ein nationaler Alleingang, der von den übrigen EU-Staaten und auch der Kommission kritisch beäugt wurde. Nach rund einem Jahr wurde *Mare Nostrum* daher durch die Operation *Triton* der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX abgelöst. Dies ging einher mit einer Rückverschiebung der Einsatzziele von der humanitaristischen Rettung von Menschenleben auf Hoher See hin zur Sicherung der Grenzen. Erst nachdem es in der Nacht vom 18. zum 19. April 2015 erneut zu einer Schiffskatastrophe im Mittelmeer kam, bei der rund 800 Menschen ertranken, wurde *Triton* erneut humanitaristisch ausgerichtet.

Gleichzeitig trieb Federica Mogherini die Idee einer Militärmission im Mittelmeer voran, die auf die Bekämpfung der ›Schlepper und Schleu-

ser‹ abzielte und sich am Vorbild der Atalanta-Mission zur Bekämpfung der Piraterie vor der somalischen Küsten orientierte. Die Mission startete unter dem Namen EUNAVFOR MED. Ging es in der ersten Phase nur um die Gewinnung von Informationen über die Netzwerke der Schlepper und Schleuser, sollen diese in einer zweiten Phase auch auf Hoher See verhaftet werden. Eine dritte Phase, die aufgrund der fehlenden Zustimmung des UN-Sicherheitsrats immer noch aussteht, sieht sogar die Verfolgung von Schleppern und Schleusern auf dem libyschen Festland vor.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Fokus des europäischen Grenzregimes im Frühjahr 2015 auf das zentrale Mittelmeer zwischen Libyen und Italien beschränkt war. Gleichzeitig hatte sich ein neuer politischer Diskurs etabliert, der weniger auf die bis dato praktizierte Unterscheidung von legitimen Flüchtlingen einerseits und wirtschaftlich motivierten MigrantInnen andererseits abzielte. Vielmehr stand ein humanitaristischer Diskurs im Vordergrund, der zwischen den zu rettenden Opfern der Schlepper und Schleuser und den ›kriminellen Netzwerken der kommerziellen Fluchthilfe unterschied.

In Deutschland, wo Migrationspolitik gegenwärtig vor allem Asylpolitik bedeutet, kam es seit 2014 zu einer gegenläufigen Bewegung. Aufgrund des starken Anstiegs von Asylanträgen von Personen aus den Balkanstaaten verstärkte sich der Diskurs um einen angeblichen Missbrauch des Asylrechts. Schon im September 2014 hatte dies zu der umstrittenen Einstufung von Bosnien-Herzegowina, Serbien und Mazedonien als ›Sichere Herkunftsstaaten‹ geführt, im Frühjahr 2015 konzentrierte sich die Diskussion dann auf Albanien, Montenegro und Mazedonien. Diese Kampagne gegen eine vorgeblich missbräuchliche Asylantragstellung hatte jedoch den Effekt, dass er gleichzeitig den Imperativ des Flüchtlingsschutzes verstärkte, wurde doch argumentiert, dass die vielen Asylanträge aus den Balkanstaaten den ›echten‹ Flüchtlingen schaden würden.

Diese auf den ersten Blick gegenläufigen Diskurskonjunkturen verbanden sich am 27. August 2015, als die österreichische Polizei 71 Leichen von Flüchtlingen in einem LKW fand, der südlich von Wien auf einem Autobahnparkplatz abgestellt war.

UNGARN

Während also das europäische Grenzregime im Frühjahr 2015 noch nahezu exklusiv auf das zentrale Mittelmeer blickte, und Deutschland die sehr spezielle Diskussion um die Balkanstaaten als Herkunftsländer von Migration – trotz schon im Mai rapide gesunkener Asylantragszahlen von Personen aus diesen Staaten – führte, hatte sich seit dem Frühjahr 2015 im Stillen eine neue Fluchtroute nach und durch Europa etabliert. Ausgehend von der west-türkischen Küste setzten vermehrt Flüchtlinge – vor allem aus Syrien – auf die griechischen Ägäisinseln über, gelangten von dort auf das griechische Festland und begaben sich dann an die griechisch-mazedonische Grenze nahe der Orte Eidomeni (Griechenland) und Gevgelija (Mazedonien). Zuerst zu Fuß und, nach der Einführung eines *de facto* Transitvisums durch den mazedonischen Staat im Juni 2015, per Zug setzte sich die Route durch Serbien hindurch nach Ungarn fort.

Die ungarische Regierung sah sich mit der Tatsache konfrontiert, dass Ungarn auf Grund der Dublin-Verordnung für die Durchführung der Asylverfahren zuständig war. Griechenland war 2011 faktisch aus dem Dublin-System ausgeschieden. Die Politik der ungarischen Regierung zeichnete sich vor allem durch die Inhaftierung von Flüchtlingen aus, zudem gab es vermehrt Berichte über Misshandlungen durch Polizeikräfte (Speer & Bayer 2012). Sogar anerkannte Flüchtlinge waren von Arbeits- und Obdachlosigkeit betroffen. Angesichts der steigenden Ankunftszahlen von Flüchtlingen im Frühsommer 2015 konnte die Politik der Masseninhaftierung

jedoch nicht aufrecht erhalten werden. So kündigte die ungarische Regierung im Juni an, dass sie keine Dublin-Rückschiebungen mehr akzeptieren würde, auch wenn diese Ankündigung nach starkem Druck, vor allem von Seiten der österreichischen Regierung, am folgenden Tag zurückgenommen werden musste. Gleichzeitig wurde mit den Bauarbeiten zu einem 175 km langen Zaun an der ungarisch-serbischen Grenze begonnen, der darauf abzielte, Ungarn vollständig aus der Fluchtroute über den Balkan auszuschließen.

Bis zur Fertigstellung des Zaunes sah sich jedoch auch die ungarische Regierung gezwungen, eine Politik der impliziten Komplizenschaft mit den Flüchtlingen einzugehen und diese nicht daran zu hindern, ihren Weg Richtung Deutschland und Skandinavien fortzusetzen. Vor allem der Ostbahnhof in Budapest wurde zur inoffiziellen Drehscheibe, an der die undokumentierte Weiterreise organisiert wurde. Dies funktionierte so effizient, dass sich niemand länger als ein paar Stunden dort aufhalten musste. Doch der Fund der 71 ersticken Flüchtlinge in Österreich änderte diese Praxis fundamental. Über die nächsten Tage verstärkte sich der Anti-Schlepper- und Schleuser-Diskurs und die österreichische Polizei begann mit massiven Polizeikontrollen, sowohl im Inland als auch an der österreichisch-ungarischen Grenze. Die Schlepper und Schleuser am Budapester Ostbahnhof stellten ihre Tätigkeit vollkommen ein. In Folge dessen strandeten viele Tausend Flüchtlinge rund um den Bahnhof, da es nun keine Möglichkeit der Weiterreise mehr gab.

Im Laufe der nächsten Tage spitzte sich die Situation zu. Ohne auch nur eine grundlegende Versorgung durch den ungarischen Staat befanden sich immer mehr Flüchtlinge in einer verzweifelten Situation. Die Bilder von der sich abzeichnenden humanitären Katastrophe gingen um die Welt und markieren den Beginn einer globalen Aufmerksamkeit für die Konstellation,

die mittlerweile als »europäische Flüchtlingskrise« bezeichnet wird. Bekanntermaßen öffneten Österreich und Deutschland am 4. September 2015 ihre Landesgrenzen und Ungarn ließ die Flüchtlinge ziehen (vgl. Kasperek & Speer 2015). Damit verwandelte sich eine bis dahin versteckte Route der Migration in Europa zu einem offenen Korridor, der von der griechisch-mazedonischen Grenze bis nach Deutschland und teilweise weiter nach Skandinavien reicht.

KORRIDOR

Schon die Existenz eines offenen bereisten Korridors der Migration stellt ein absolutes Novum für die Migrationspolitik der Europäischen Union dar. Auch wenn er im Sommer 2015 durch die Bewegung der Migration hervorgebracht wurde, so wandelte er sich im Herbst und Winter vermehrt zu einer – improvisierten und oftmals instabilen – Kontrollinfrastruktur. Die Staaten entlang des Korridors begannen, Architekturen des Transits zu schaffen, also einerseits Sonderzüge oder -busse zur Verfügung zu stellen, andererseits Transitlager für einen Kurzeitaufenthalt von maximal 24 Stunden zu errichten. Beides diente dem Zweck, den Transit der Flüchtlinge so schnell und so reibungslos wie möglich zu gestalten, denn alle beteiligten Staaten waren darauf erpicht, Transitstaat zu bleiben und auf keinen Fall Aufnahmeland zu werden.

Der Korridor etablierte einen neuen migrationspolitischen Raum, der quer zu den bis dahin existierenden liegt. Die am Korridor liegenden Staaten sind teilweise Mitgliedsstaaten der EU, andere haben Anwärterstatus, wieder andere haben derzeit keine Beitrittsperspektive. Einige der Mitgliedsstaaten sind Teil des Schengenraums, andere wiederum nicht. Griechenland stellt eine Schengen-Insel dar, da es keine gemeinsame Landgrenze mit einem anderen Schengenstaat gibt, und ist gleichzeitig aber außerhalb des Dublin-Systems. Der Raum, der von diesem

Korridor aufgespannt wird, ist durch maximale politische, und auch soziale Heterogenität gekennzeichnet.

Ende Oktober, zum Höhepunkt der Ankünfte in Griechenland und der Bewegungen auf dem Korridor, kam es daher in Brüssel zu einem Ad-hoc-Gipfel, der die Staats- und Regierungschefs der beteiligten Staaten zusammenbrachte. Im Rahmen eines 17-Punkte-Plans wurde versucht, sich zu dem Zeitpunkt abzeichnende nationale Alleingänge wie etwa Grenzsicherungen und die Errichtung von Zäunen an nationalen Grenzen zu verhindern und eine gewisse Koordination und Abstimmung der Staaten zu gewährleisten. Nach drei Monaten lässt sich festhalten, dass das Ziel des Gipfels, eine regionale Koordination einzurichten, erfolgreich war. Im Großen und Ganzen scheint es kaum zu unilateralen Aktionen gekommen zu sein. Doch weitere anvisierte Ziele, wie etwa die längerfristige Unterbringung und Aufnahme von Flüchtlingen entlang der Route, und insbesondere die Bereitstellung von 50.000 Unterbringungsplätzen in Griechenland, sind nicht einmal im Ansatz umgesetzt worden.

Der Korridor hat sich dabei vermehrt als Experimentierfeld der Migrationskontrolle erwiesen. Am 18. November 2015 begann Slowenien, Flüchtlinge, die nicht aus Syrien, Afghanistan oder dem Irak stammten, an der Grenze zurückzuweisen. Einer Kettenreaktion gleich, setzte sich diese Entscheidung nach Süden fort, mit der Konsequenz, dass Flüchtlinge aus anderen Staaten an der griechisch-mazedonischen Grenzen strandeten. Erfolgte die Kategorisierung anfangs noch auf Grundlage des Papiers, das Flüchtlinge bei der Registrierung in Griechenland erhielten, so begann die mazedonische Regierung Anfang Februar 2016, Interviews an der griechisch-mazedonischen Grenze durchzuführen, um die Bestimmung der Nationalität selbst vorzunehmen.

Seit Anfang des Jahres 2016 wird vermehrt die Forderung gestellt, die Balkanroute komplett zu blockieren. Vor allem die Staaten der

Visegrad-Gruppe – Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn – vertreten weiterhin eine Politik der Null-Einwanderung mit offen rassistischen Untertönen und Liebäugeln mit der vermeintlichen Lösung, Mazedonien als neuen Frontstaat gegen die Migration aufzurüsten. Zu diesem Zweck soll Mazedonien seine Grenze zu Griechenland mit einem bereits im Bau befindlichen Zaun schließen, wozu die Visegrad-Staaten sowohl Materialien als auch Grenzpolizisten beisteuern wollen. Auch die Einführung einer jährlichen Obergrenze für Asylanträge in Österreich, die Ende Februar schon so gut wie ausgeschöpft ist und die mittlerweile zu einer Kontingentierung der täglichen Asylanträge geführt hat, trägt zu einer ungewissen Zukunft für die Balkanroute bei.

BLOCKADE ODER EUROPÄISCHE LÖSUNG

Doch eine Blockade der Balkanroute an der griechisch-mazedonischen Grenze würde einen faktischen Ausschluss Griechenlands aus dem Schengenraum bedeuten. Zudem wäre ein gefährlicher Präzedenzfall geschaffen, wenn einzelne Mitgliedsstaaten der Europäischen Union eine aktive Grenzpolitik gegen einen weiteren Mitgliedsstaat und unter Einbeziehung eines Drittstaats betreiben würden. Die Gefahr eines Auseinanderbrechens der Europäischen Union, abseits der britischen Sezessionsgelüste, wäre erheblich gesteigert. Hinzu kommt die Überlegung, dass eine Blockade der Balkanroute zwar kurzfristig zu einem Kollaps dieser Route führen würde, sich in der Folge aber viele neue Routen über den Balkan etablieren würden, über die dann die Kontrolle erst wiederhergestellt werden müsste.

Die vor allem aus Deutschland geäußerte Drohung, dass ein Ende von Schengen schnell zu einem Ende der Union führen könnte, scheint mittlerweile von den meisten Mitgliedsstaaten sehr ernst genommen zu werden. Aus diesem Grund zeichnet sich seit Februar doch wieder

die Möglichkeit einer europäischen Lösung ab. Eine Schlüsselrolle nimmt in dieser Lösung die Türkei ein. Schon im Herbst machte die Europäische Union unter der Führung von Angela Merkel weitreichende Zugeständnisse an die Türkei. Gegen eine Zahlung von drei Milliarden Euro hatte sich die Türkei verpflichtet, ihre Grenzen in Richtung Griechenland zu sichern und die irreguläre Ausreise gen Europa zu unterbinden. Unklar ist, worauf sich der Optimismus stützt, ein solcher Deal mit der Türkei könne über eine reine Absichtserklärung hinausgehen. Die Erfahrungen mit der externalisierten Grenze im Mittelmeer unter Einbeziehung der Diktaturen in Nordafrika sprechen gegen ein nachhaltig wirksames Arrangement. Die externalisierte Mittelmeergrenze hat sich auch schon vor dem Arabischen Frühling als instabil erwiesen und musste wieder und wieder neu hergestellt werden. Für eine solche *Patchwork*-Lösung spricht auch der überraschend verkündete Beschluss der NATO, mit einem Flottenverband in der Ägäis einen Beitrag zur Migrationskontrolle zu leisten. Denn es ist nicht davon auszugehen, dass die NATO die Aufgabe der Grenzkontrolle langfristig übernehmen wird.

Grundsätzlich zielt das europäische Grenzregime daher darauf ab, alle Routen innerhalb Europas zu unterbinden, die so genannte Verhinderung von Sekundärbewegungen, wie es im EU-Jargon heißt. Das kann einerseits bedeuten, dass ein größeres Kontingent – es kursiert die Zahl von 250.000 – von Flüchtlingen direkt aus der Türkei aufgenommen und innerhalb der Europäischen Union oder zumindest unter einer »Koalition der Willigen« verteilt werden soll. Aber auch das immer noch im Aufbau befindliche System der »hotspots« zielt letztendlich darauf ab, nicht nur die Registrierung der an der Außengrenze der EU ankommenden Flüchtlinge zu garantieren, sondern auch ihre schnelle Weiterverteilung innerhalb der Europäischen Union zu ermöglichen.

Dieser langfristige Ansatz, also der Dreiklang aus *hotspots*, *relocation* (Verteilung von Flüchtlingen innerhalb Europas) und *resettlement* (Aufnahme von Flüchtlingen von außerhalb der Europäischen Union) stellt – sofern er umgesetzt wird und sich verstetigen kann – eine bemerkenswerte Abkehr von der bisherigen Flüchtlingspolitik der Europäischen Union dar. Der lange Sommer der Migration 2015 hat die Umsetzung dieser Pläne beschleunigt, doch datieren die ersten Formulierungen schon aus dem Frühjahr 2015. Im Mai 2015 stellte die Kommission die *European Agenda on Migration* vor. Kernanliegen der Agenda ist eine fortgesetzte Europäisierung der Asyl-, Migrations- und Grenzpolitik bei gleichzeitiger Kompetenzausweitung der Kommission. Sie kann daher vor allem als Kritik an den EU-Mitgliedsstaaten gelesen werden, impliziert aber gleichzeitig, dass die Kommission eine Erneuerung der europäischen Asylarchitektur schon vor dem Sommer für dringend notwendig erachtete.

So stellt die »Europäische Flüchtlingskrise« eben nicht nur eine Krise des europäischen Grenzregimes dar, sondern ist gleichzeitig auch eine Chance für diejenigen Kräfte, die eine weitere Europäisierung der Grenz-, Migrations- und Asylpolitiken verfolgen. Beispielhaft lässt sich das an den konkreten Diskussionen um die Verteilungsquoten für die *relocation* skizzieren. Trotz des faktischen Scheiterns des Dublin-Systems mit seinen eigenwilligen Regeln für die Bestimmung der Verantwortlichkeit eines Staates für die Durchführung eines Asylverfahrens, war die Idee eines Verteilungsschlüssels für Flüchtlinge innerhalb der Europäischen Union vergiftet. Der Beschluss einer freiwilligen Quote im Juli 2015, die sich zunächst lediglich auf 40.000 Flüchtlinge bezogen hat, und die im September um weitere 120.000 aufgestockt wurde, hat es der Kommission erlaubt, die Idee einer Quote überhaupt erstmal im politischen Vokabular der europäischen Asylpolitik unterzubringen und

damit diskutierbar zu machen (vgl. Ibrahim & Kasperek 2015). Damit stellt die formale Adaption des *relocation*-Schema einen Baustein für die Restabilisierung des europäischen Grenzregimes dar. Der Verteilungsschlüssel, nach dem sich die Zuteilung von Flüchtlingen auf die einzelnen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union verteilt, ist damit konkrete politische Realität geworden. Spätestens bei einer Revision des Dublin-Systems – die Kommission wird im März 2016 eine Evaluierung des Dublin-Systems veröffentlichen – wird er wieder zum Tragen kommen. Offen ist noch, ob das Verursacher-Prinzip des Dublin-Systems komplett durch einen Verteilungsschlüssel ersetzt werden soll, oder ob *relocation* eine Art Überdruck-Ventil darstellen wird.

Eng verbunden mit dem *relocation*-Schema ist die Einführung so genannter *hotspots*. Auch sie sind Teil der EAM. Die Kommission zieht es vor, von einem so genannten *hotspot approach* zu sprechen. Nach noch festzulegenden Kriterien sollen spezifische Abschnitte der europäischen Außengrenze, die besonders von irregulärer Migration betroffen sind, temporär zu *hotspots* erklärt werden. Diese Einstufung zieht dann den Einsatz europäischer Institutionen zur Unterstützung des betroffenen Mitgliedsstaats nach sich. Geplant sind der Einsatz der Europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX, des Europäischen Asylunterstützungsbüros EASO, von Europol und Eurojust. Weiter geht noch der am 15. Dezember 2015 veröffentlichte Vorschlag der Europäischen Kommission, FRONTEX tatsächlich in »Europäische Grenz- und Küstenschutzagentur« umzubenennen und damit den Grundstein eines Europäischen Grenzschutzes (den die Kommission seit 2002 fordert) zu legen. Im Rahmen des Vorschlags ist dann auch zum ersten Mal von einer »geteilten Verantwortung für den Schutz der europäischen Außengrenze« die Rede. Hier sollen also neue Durchgriffsrechte für europäische Institutionen geschaffen werden.

So könnte der lange Sommer der Migra-

tion letztendlich den Umbau des Europäischen Grenzregimes, der sich seit Jahren abzeichnete, beschleunigen. Wie sich die konkrete Ausgestaltung dieses Umbaus darstellen wird, wird nicht zuletzt auch davon abhängen, inwiefern sich eine kritische Öffentlichkeit mit den umzusetzenden Maßnahmen auseinandersetzen wird. Vor allem aus menschen- und grundrechtlicher Perspektive stellen sich gravierende Fragen, wie etwa, inwiefern das System der *hotspots* auf Internierung und Abschiebung setzen wird, wie die Garantien des europäischen Asylrechts umgesetzt werden und vor allem, wie die beteiligten europäischen Institutionen einer unabhängigen Überprüfung ihrer konkreten Praxis unterworfen werden können. Grundsätzlich stellt sich aber erneut die Frage der Demokratie in Europa. Mit einer zunehmenden Zentralisierung von Durchgriffsrechten und konkreten Befugnissen in Brüssel ist auch eine neue Diskussion um die bisher nur schwach ausgeprägte demokratische Legitimation dieser Institutionen notwendig. Die bloße Einführung von Spitzenkandidaten für die Wahlen zum Europäischen Parlament und der damit verbundene Anspruch auf den Posten des Kommissionspräsidenten sind bei Weitem nicht ausreichend, sondern bloße Kosmetik. Noch allgemeiner stellt sich anhand der neuen und anhaltenden Migrationen nach Europa aber ebenso die Frage der demokratischen Einbeziehung der neuen und kommenden BürgerInnen. Die Krise des Dublin-Systems ist im Kern darauf zurückzuführen, dass es nicht einmal im Ansatz versucht hat, die Subjektivitäten der Flüchtlinge einzubeziehen. Eine europäische Migrationspolitik, die legitim, gerecht und nachhaltig sein will, wird die Einbeziehung der Flüchtlinge und MigrantInnen forcieren, und damit die Frage der Bürgerschaft in Europa neu stellen müssen.

Bernd Kasperek ist Mitglied im Verein bordermonitoring.eu in München.

Quellen

Ibrahim, Aida & Kasperek, Bernd (2015): *Die Migrationsagenda der Europäischen Union und die Zukunft von Dublin*, <http://bordermonitoring.eu/analyse/2015/07/die-migrationsagenda-der-europaeischen-union-und-die-zukunft-von-dublin/>.

Kasperek, Bernd & Speer, Marc (2015): *Of Hope. Ungarn und der lange Sommer der Migration*, <http://bordermonitoring.eu/ungarn/2015/09/of-hope/>.

Speer, Marc & Bayer, Marion (2012): *Ungarn: Flüchtlinge zwischen Haft und Obdachlosigkeit*. München.

Rechte Gewalt in Deutschland

EINE BESTANDSAUFNAHME

ANDREA HÜBLER

Rechte Gewalt ist in der Bundesrepublik Deutschland kein Randphänomen, sondern ein Problem von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung. Zehntausende solcher Gewalttaten seit der Wiedervereinigung – darunter mindestens 169 Tötungen – zeigen, dass es sich um ein andauerndes Phänomen handelt. In den zurückliegenden Jahren haben die »Beratungsstellen für Betroffene rechtsmotivierter, rassistischer und antisemitischer Gewalt« immer wieder auf die Zunahme insbesondere rassistischer Angriffe aufmerksam gemacht. 782 rechtsmotivierte Angriffe zählten die Beratungsstellen für das Jahr 2014 allein in den ostdeutschen Bundesländern und Berlin. In 60 Prozent der erfassten Fälle spielten rassistische Tatmotive eine zentrale Rolle. Dabei war eine Zunahme der rassistischen Gewalttaten um 30 Prozent im Vergleich zum Vorjahr zu verzeichnen. Konstatierten die Beratungsstellen im vergangenen Jahr, dass ein Ende der Welle rassistischer Gewalt nicht absehbar ist, so hat das Jahr 2015 diese Befürchtung bestätigt.

BUNDESWEIT MASSIVER ANSTIEG RECHTER GEWALT

2015 folgte ein Angriff auf den nächsten. Es traf Migrantinnen und Migranten, Asylsuchende oder deren Unterkünfte. Insbesondere das Bundesland Sachsen geriet dabei mit Ausschreitungen – wie in Freital Ende Juni, in Dresden Ende Juli und in Heidenau Ende August – immer wie-

der in die bundesweiten und zum Teil internationalen Schlagzeilen. Doch nicht nur hier nahm die Zahl rechtsmotivierter und rassistischer Angriffe erschreckende Ausmaße an. Anhaltende rassistische Proteste gegen Flüchtlinge und ihre Unterkünfte, die Aufmärsche von Pegida und ihren Ablegern in nahezu allen Bundesländern, der Mangel an dezentralen Unterbringungsmöglichkeiten sowie eine gesellschaftliche Debatte, die Flüchtlinge eher als Problem denn als Schutzsuchende darstellt, tragen dazu bei, dass es keine sicheren Orte für Flüchtlinge in Deutschland gibt.

Die Zahl der Angriffe hat in allen Bundesländern diejenige von 2014 bei Weitem überschritten. Insgesamt haben sich die Angriffe 2015 nahezu verdoppelt. Das Gewaltpotential ist dabei gefährlich angestiegen. Zunehmend wurden Waffen, Sprengstoffe und Brandsätze eingesetzt. Täterinnen und Täter nahmen immer häufiger tödliche Verletzungen in Kauf. Auch Helfende und Menschen, die mit der Unterbringung von Geflüchteten befasst sind, JournalistInnen und PolitikerInnen rückten 2015 in den Fokus, wurden massiv bedroht und angegriffen.

Die »Beratungsstellen für Betroffene rechtsmotivierter, rassistischer und antisemitischer Gewalt« haben es sich zur Aufgabe gemacht, Betroffene rechter Gewalt und ihr soziales Umfeld bei der Bewältigung der Angriffsfolgen zu unterstützen und ihre Handlungsfähigkeit zu stärken. Darüber hinaus ist es ihr erklärtes Ziel, gesellschaftlich zu intervenieren. Im Sinne einer Einmischungsstrategie haben die Beratungsstel-

len eine über den Einzelfall hinausreichende Aufgabe: Sie tragen dazu bei, die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zum Positiven zu verändern, die darauf Einfluss nehmen, dass marginalisierte Gruppen Ziel von Gewalt und Ausgrenzung werden. Ein Mittel zur Umsetzung dieser gesellschaftlichen Aufgabe ist das kontinuierlich betriebene Monitoring der Beratungsstellen. Angriffe werden aktiv recherchiert und dokumentiert. Konnten diese Aufgabe neben der Beratung von Betroffenen in den vergangenen Jahren nur die Beratungsstellen in den ostdeutschen Bundesländern und Berlin nachkommen, legt mit Nordrhein-Westfalen (NRW) erstmalig auch ein westdeutsches Bundesland Zahlen zur Angriffssituation vor. Beratungsprojekte befinden sich in den alten Bundesländern noch immer im Aufbau, die Ressourcen reichen für ein belastbares Monitoring nicht aus. Wie wichtig die bessere Ausstattung der neuen Projekte jedoch ist, zeigen u.a. die vorgelegten Zahlen aus NRW. 278 rechtsmotivierte Angriffe wurden im bevölkerungsreichsten Bundesland gezählt, 1.702 sind es damit in der Summe.

RASSISTISCHE GEWALT VOR ALLEM GEGEN GEFLÜCHTETE GERICHTET

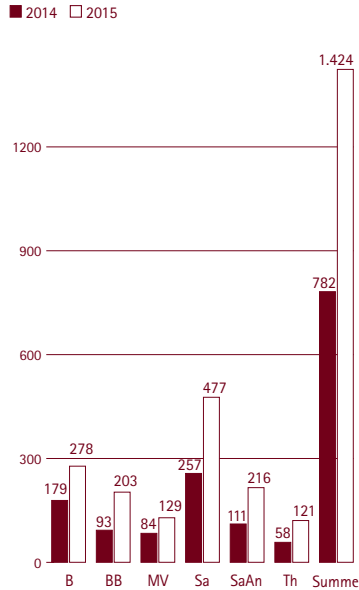
Rassismus ist seit einigen Jahren das häufigste Tatmotiv rechtsmotivierter Gewalttaten. Im Jahr 2015 nahm die Zahl rassistisch motivierter Angriffe erneut drastisch zu. Die Beratungsstellen des »Verbands der Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt« (VBRG) gehen von mindestens 1.031 rassistisch motivierten Gewalttaten für 2015 aus. Sachsen ist bundesweiter Schwerpunkt, gefolgt von NRW und Berlin. Dabei handelt es sich vor allem um Körperverletzungsdelikte.

Insbesondere Geflüchtete wurden immer wieder angegriffen, auf der Straße, in öffentlichen Verkehrsmitteln oder im Umfeld ihrer Unter-

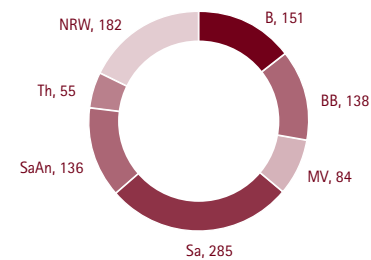
kunft. Auf Asylunterkünften wurden im letzten Jahr zahlreiche Brandanschläge verübt. Dabei nahmen die Täterinnen und Täter sowohl bewohnte, als auch unbewohnte Häuser ins Visier. Die Liste der Orte ist inzwischen lang: Tröglitz (Sachsen-Anhalt), Meißen (Sachsen), Reichertshofen (Bayern), Nauen (Brandenburg), Boizenburg (Mecklenburg-Vorpommern), Bischhage (Thüringen), Fredenbeck (Niedersachsen) oder Altena (NRW). Aus allen Bundesländern – von Baden-Württemberg bis Sachsen, von Bayern bis Schleswig-Holstein – konnte man diese Nachrichten vernehmen. Dabei erreichten »nur« die drastischen Fälle bundesweite Aufmerksamkeit. Die dutzenden versuchten Brandstiftungen, bei denen Brandsätze rechtzeitig entdeckt und gelöscht werden konnten oder gar von selbst erloschen, fanden hingegen wenig Beachtung. *Zeit-online* zählte bis Ende Oktober 93 versuchte und vollendete Brandstiftungen.¹ Die Opferberatungsstellen des VBRG haben 2015 für die ostdeutschen Bundesländer, Berlin und NRW 146 Angriffe auf Asylunterkünfte gezählt, darunter 45 Brandanschläge.

In keinem anderen Bundesland wurden so viele Brandanschläge auf Asylunterkünfte gezählt, wie in NRW und Sachsen. Vor allem bei der Zahl von Angriffen auf Asylunterkünfte insgesamt sticht Sachsen hervor. In 74 Fällen wurden in dem Freistaat im äußersten Osten zentrale und dezentrale, bewohnte und unbewohnte Unterkünfte angegriffen: u.a. mit Steinen, Böllern, Sprengstoff und Brandsätzen. In mindestens fünf Fällen belagerte ein Mob aus Nazis, Rassisten und Hooligans wie in Heidenau die Unterkunft für Geflüchtete. Sie blockierten die ankommenden Flüchtlinge in ihren Bussen, warfen Steine und Flaschen, schossen Pyrotechnik. Dies ist ein Vorgehen, das bisher in dieser drastischen Form nur in Sachsen vorkam. Wiederholt war dort die Polizei nicht in der Lage oder willens, die Sicherheit der ankommenden Geflüchteten in neu eröffneten Unterkünften zu gewährleisten.

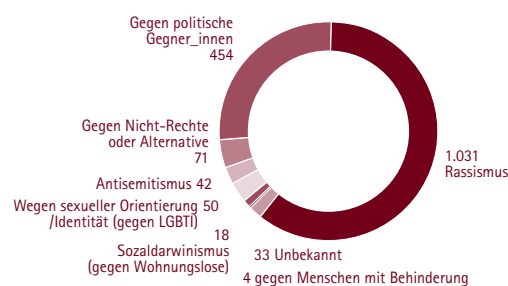
ANGRIFFSZAHLEN 2014 UND 2015



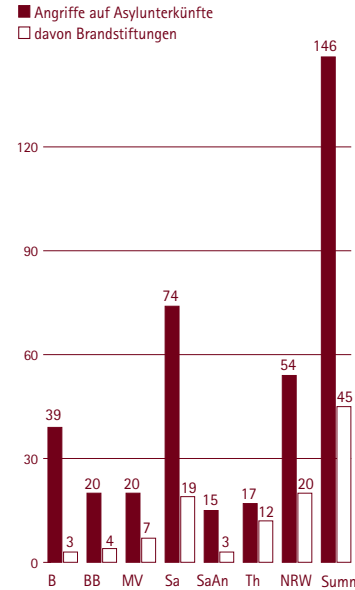
ANZAHL RASSISTISCH MOTIVIERTER VORFÄLLE



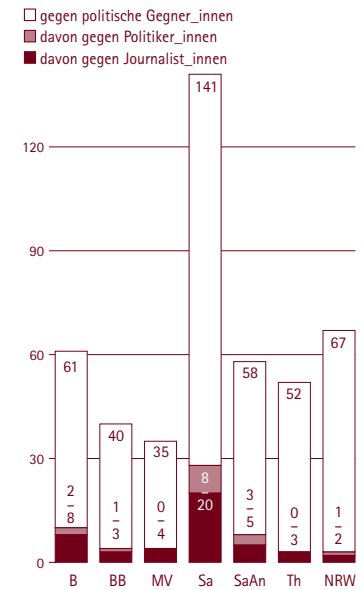
VERTEILUNG DER ANGRIFFSMOTIVE



ANGRIFFE AUF FLÜCHTLINGSUNTERKÜNFTE



ANGRIFFE AUF POLITISCHE GEGNER_INNEN



Quelle: Verband der Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt (VBRG)

Für die Betroffenen ist die erlebte Gewalt kaum zu verstehen. Um Sicherheit und Schutz zu finden, sind sie nach Deutschland geflüchtet. Dass sie hier angegriffen und verletzt werden, dass ihnen so viel Hass entgegen schlägt, damit haben sie nicht gerechnet. Dieses Empfinden macht die Verarbeitung des Erlebten für die Betroffenen besonders schwer. Wenn ihnen dann Ignoranz, gar Schuldzuweisungen durch Polizei, politische Verantwortungsträgerinnen und -träger oder Gesellschaft entgegenschlagen, sind die emotionalen Folgen häufig massiv. Verschärft wird die psychische Situation Geflüchteter noch durch ihre Fluchterfahrung oder Traumata aus der Heimat, aber auch durch ihren Aufenthaltsrechtlichen Status. Die Unsicherheit durch drohende Abschiebung oder die fehlende Bewegungsfreiheit steht oftmals für die Betroffenen im Mittelpunkt und kann die Verarbeitung des Erlebten behindern. Können Betroffene mit deutschem Pass sich ihren Wohnort frei auswählen, ist es für Geflüchtete nicht möglich, einfach umzuziehen, nachdem sie in ihrer Wohnung an-

gegriffen wurden. Sie dürfen auch nicht einfach die Stadt verlassen, in der sie sich aufgrund der erfahrenen Gewalt nicht mehr auf die Straße trauen. Eine durch verbreiteten Rassismus begründete Bedrohungslage reicht den Behörden nicht als hinreichender Grund für einen Umverteilungsantrag aus, der es einem Geflüchteten ermöglichen würde, seinen Wohnort zu wechseln.

Die drastische Zunahme rassistisch motivierter Gewalt bundesweit ist besorgniserregend. Dass dabei zunehmend der mögliche Tod der Betroffenen in Kauf genommen wird, ist alarmierend. Das Gewaltpotential der Täterinnen und Täter stieg mit der zunehmend aggressiver geführten Debatte über die Aufnahme von Geflüchteten in Deutschland. War ›Asyl‹ das bestimmende Thema im Jahr 2015, so ist spätestens im Sommer die Polarisierung der Gesellschaft entlang dieser Thematik offensichtlich geworden: auf der einen Seite Brandsätze auf Unterkünfte und ein rassistischer Mob, der die Ankunft von Geflüchteten zu verhindern sucht – auf der anderen Seite die gelebte Willkommenskultur an Bahnhöfen

und Angela Merkels ›Wir schaffen das‹. In dieser zugespitzten Stimmung wurden rassistische Positionen auf verschiedensten Ebenen zunehmend aggressiv geäußert – ob in Kommentaren bei Facebook, auf Kundgebungen gegen die Eröffnung einer Asylunterkunft oder bei Pegida und Co. Die dauerhafte Hetze ließ die Hemmschwelle sinken und Worte in die Tat umsetzen und mancherorts alle Dämme brechen. Fehlt es dann an öffentlich wahrnehmbarer Ächtung der Taten durch Politik und Gesellschaft, fühlen sich nicht nur die Täter bestätigt, sondern ermuntern auch jene zu solchen Taten, die bis dahin noch nicht zur Gewaltanwendung bereit waren. Dass ein Demonstrant bei Pegida in Dresden angesichts des Brandanschlags auf eine geplante Unterkunft in Bautzen am 21. Februar 2016 der Zeitung *Die Welt*² gegenüber äußerte, dass das Anzünden noch unbewohnter Unterkünfte Inbegriff direkter Demokratie sei, ist ein deutliches Zeichen für das grassierende Unrechtsbewusstsein in einem inzwischen offen rassistischen Klima in Teilen der Gesellschaft.

GEWALT GEGEN POLITISCHE GEGNERINNEN UND GEGNER

Ein solches Unrechtsbewusstsein, das gepaart ist mit der Haltung, dass Meinungsfreiheit gleichbedeutend sei mit Widerspruchsfreiheit, und ›Wir sind das Volk‹ tatsächlich bedeute, dass Pegida und Co. allein das ganze Volk vertreten, hat im letzten Jahr die diffamierenden Bezeichnungen als ›Gutmenschen‹, ›Volksverräter‹ und ›Lügenpresse‹ hervorgebracht. So richtet sich die Hetze zunehmend gegen all jene, die sich für Geflüchtete engagieren oder gegen Rassismus positionieren, aber auch gegen politische Verantwortungsträger, wie Bürgermeister oder Stadträte, sowie gegen Journalistinnen und Journalisten. In Kommentaren bei Facebook werden Menschen aufgrund ihres Engagements bedroht, im Umfeld von Demonstrationen angegriffen, in ihren Wohnorten angefeindet, auch Brand- und Sprengstoffanschläge wurden verübt. Ziele waren dabei Autos und Parteibüros, aber auch Wohnungen und linke Hausprojekte. Journalis-

tinnen und Journalisten wurden mit Gewalt an ihrer Berichterstattung von Demonstrationen, wie *Xgida* oder ›Nein zum Heim xy‹, gehindert.

Ein solches Ausmaß an Gewalt gegen politische Gegnerinnen und Gegner ist neu. In den vergangenen Jahren richteten sich gerade einmal halb so viele Angriffe gegen diese Betroffengruppe. Dieser Anstieg ist mit der massiven Hetze zu erklären, die im Internet und auf Kundgebungen und Demonstrationen gegen Linke, Antirassistinnen und Antirassisten, Engagierte, Politikerinnen und Politiker, Helfende des DRK und des THW und gegen Journalistinnen und Journalisten betrieben wurde und auch hier die Hemmschwelle, den Hass in die Tat umzusetzen, sinken ließ. Diese Angriffe zeigen in besonderem Maße, wie sich rechte Gewalt nicht nur gegen Individuen und Gruppen richtet, sondern gegen die Grundwerte der Gesellschaft: Meinungsfreiheit, -vielfalt und -streit sowie Pressefreiheit.

FAZIT

Ein großer Teil der rechtsmotivierten Angriffe 2015 stand im Zusammenhang mit dem Thema ›Asyl‹. Sei es, dass sich Attacken gegen die Geflüchteten selbst oder gegen deren Unterkünfte richteten, sei es, dass Unterstützende, AntirassistInnen oder PolitikerInnen und JournalistInnen ins Visier der Täter gerieten. Die zugespitzte, teils offen rassistisch geführte Debatte um die Aufnahme von Geflüchteten ließ nicht erst seit letztem Jahr ein Klima entstehen, aus dem Rassistinnen und Rassisten sowie Neonazis motiviert und bestärkt hervorgehen. Unzählige Demonstrationen und Kundgebungen bundesweit, Tausende *Facebook*-Gruppen, Pegida und AfD heizen die Stimmung an. Die Parallelen zu den 1990er Jahren, den Pogromen von Hoyerswerda und Rostock-Lichtenhagen, wurden in den zurückliegenden Monaten mehrfach gezogen, v.a. angesichts eines rassistischen Mobs in Freital,

Heidenau oder Clausnitz. Um zu verhindern, dass es tatsächlich zu Pogromen kommt, dass Menschen ihr Leben verlieren, bedarf es einer eindeutigen Antwort: Solidarisierung mit den Betroffenen, eine klare Ächtung von rassistischer Hetze und Gewalt, Stärkung der demokratisch, menschenrechtsorientiert und antirassistisch Engagierten, eine unmissverständliche Positionierung politischer Entscheidungsträger aller Ebenen auf Seite der Betroffenen und gegen die Täter, ein schnelles und konsequentes Vorgehen von Polizei und Justiz.

Asyl ist ein Menschenrecht und für die Menschenrechte einzustehen, ist wichtiger denn je: angesichts Pegida und Co., die diese Rechte mit Füßen treten; angesichts ›besorgter Bürger‹, die diesen mit purer Ignoranz begegnen; angesichts einer deutschen Asylpolitik, die mit Asylpaketen agiert; angesichts einer europaweiten staatlichen Asylpolitik, die mit Obergrenzen, Kontingenten und Grenzschließungen arbeitet; und angesichts einer europäischen Asylpolitik, die mit fortschreitender Abschottung die Menschenrechte Schritt für Schritt aushebelt.

Andrea Hübler ist Mitglied im ›Verband der Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt‹ (VBRG) in Berlin.

¹ <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-11/rechtsexremismus-fluechtlingsunterkuenfte-gewalt-gegen-fluechtlinge-justiz-taeter-urteile>.

² <http://www.welt.de/politik/deutschland/article152541347/Pegida-Anhaenger-loben-Vorfalle-in-Bautzen-und-Clausnitz.html>.

Die internationale Dimension rechter Gewalt

HATE CRIMES IN EUROPA

ROBERT KUSCHE

Seit 2012 nehmen rechte, rassistische und antisemitische Angriffe stetig zu. Statistisch gesehen ereigneten sich im Jahr 2014 jeden Tag zwei Angriffe. Im Jahr 2012 waren es in den neuen Bundesländern sowie Berlin noch 626 Angriffe, im Jahr 2014 bereits 782 und im Jahr 2015 dann 1.424. Den offiziellen Zahlen nach ereigneten sich im Jahr 2014 allein in den neuen Bundesländern sowie Berlin insgesamt 383 rechtsmotivierte Gewalttaten (davon 312 Körperverletzungen).¹ Im Jahr 2014 gingen damit 401 Angriffe nicht in die offizielle Statistik ein, primär weil die Behörden die rechte oder rassistische Tatmotivation nicht sahen oder sehen wollten. Rechte, rassistische und antisemitische Gewalt ist jedoch bei weitem kein auf Deutschland beschränktes Phänomen. Der Text reflektiert über die derzeitige Unfähigkeit staatlicher, zivilgesellschaftlicher sowie antirassistischer Akteurinnen und Akteure auf internationaler sowie europäischer Ebene gemeinsam verlässliche Daten zu rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt (*Hate Crimes*) zu erheben.

DOKUMENTATION RECHTER GEWALT IN DEUTSCHLAND

Für das vergangene Jahr 2015 haben die unabhängigen Opferberatungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt

mit 1.424 Angriffen eine neue Höchstmarke an rassistischer Gewalt in Ostdeutschland dokumentiert. Rechnet man die Zahlen der unabhängigen Opferberatung aus NRW hinzu, kommt man sogar auf 1.702 Angriffe. Der Anstieg geht vor allem auf den oft offen rassistischen Diskurs zum Thema Flucht und Migration zurück. Insbesondere die rechten Bewegungen, angeführt von PEGIDA haben zu einem Dammbbruch in der öffentlichen Debatte beigetragen. Auf rassistische Hetzreden von den Bühnen und im Netz folgen rassistische Angriffe in den Straßen.

Die unabhängigen Beratungsstellen können jedoch lediglich für Ostdeutschland sowie Berlin aussagekräftige Daten zur Verfügung stellen. Unsere Erhebungskategorien orientieren sich dabei an den Kriterien der offiziellen Statistik ›PMK-Rechts‹,² um eine Vergleichbarkeit zwischen offiziellen und unabhängigen Zahlen zu gewährleisten. Eine unabhängige bundesweite Statistik existiert noch nicht, denn rechte und rassistische Gewalt wurde mehr als ein Jahrzehnt lang als ein primär ostdeutsches Phänomen wahrgenommen. Entsprechend wurden bisher kaum Beratungsangebote in den alten Bundesländern gefördert. Nur langsam ändert sich diese Problemwahrnehmung. Mit dem Aufbau neuer Beratungsstellen im Westen wird sich sukzessive die Datenlage verbessern.

Trotzdem muss von einer hohen Dunkelziffer ausgegangen werden, da Betroffene die Angriffe

weder der Polizei noch den Beratungsstellen melden sowie Daten teilweise nicht adäquat aufgenommen werden. Dennoch, die verfügbaren Daten zum Thema rechter und rassistischer Gewalt in Deutschland sind insbesondere aufgrund der frei verfügbaren Statistiken sowie Erhebungen einzelner Projekte zu spezifischen Angriffsgruppen vergleichbar aussagekräftig. Die tägliche Recherche der Beratungsstellen stellt einerseits sicher, dass viele Betroffene ein Beratungsangebot erhalten können und andererseits trägt sie dazu bei, dass staatliche Zahlen kritisch hinterfragt werden und so ein realistischeres Bild rechter Gewalt gezeichnet wird.

ZAHLENMATERIAL AUF INTERNATIONALER EBENE

Rechte, rassistische und antisemitische Gewalt ist kein auf Deutschland beschränktes Phänomen, vergleichbare Daten und Analysen sind jedoch kaum vorhanden, da weder Staaten noch NGOs auf Grundlage vergleichbarer Definitionen oder Methoden Daten erheben. Seit 2009 trägt das *Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR) der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSCE) offizielle und nichtstaatliche Daten zum Thema *Hate Crimes* zusammen. Nach Definition der OSCE ist ein *Hate Crime* erstens ein Delikt, das nach dem Gesetz strafbar sein muss, zweitens muss eine Vorurteilsmotivation (*Hate* oder *Bias Crime*) vorliegen. ODIHR zufolge handelt es sich dabei um vorurteilsmotivierte negative Einstellungen, stereotype Vorstellungen, Intoleranz oder Hass gegenüber Gruppen mit gleichen, unveränderlichen charakterlichen Eigenschaften. Zu den Eigenschaften zählen *race*, ethnische Herkunft, Sprache, Religion, sexuelle Orientierung, Geschlecht sowie weitere fundamentale Eigenschaften. ODIHR kommt zu dem Schluss, dass *Hate Crimes* bzw. vorurteilsmotivierte Gewalt die

Sicherheit von Individuen, Gesellschaften sowie ganze Gemeinschaften gefährden können. Dabei können *Hate Crimes* in extremen Situationen zu Kriegen sowie grenzüberschreitenden Konflikten führen.³

ODIHR fungiert als Sammelstelle für Informationen und Statistiken zu *Hate Crimes*.⁴ Auf der Webseite www.hatecrime.osce.org werden die Daten der teilnehmenden Staaten sowie von NGOs jährlich veröffentlicht. Erfasst werden Angriffe, Bedrohungen sowie Sachbeschädigungen. ODIHR erfasst dabei die Kategorien: Rassismus und Xenophobie, Antisemitismus, Vorurteilsgewalt gegen Muslime, Roma und Sinti, Christen sowie andere Religionsgruppen, gegen LGBT sowie gegen Menschen mit Behinderungen.

Nach den aktuellsten Daten von 2014 haben 55 von 57 OSCE-Staaten Daten übermittelt, dies jedoch nicht für alle Kategorien. Dagegen haben 145 NGOs aus 46 Staaten insgesamt 4.259 Vorfälle gemeldet. Die Schwäche der Daten ist, dass sie kaum vergleichbar sind. ODIHR selbst verweist darauf, dass dies aufgrund unterschiedlich verwendeter Definitionen auch kaum möglich ist. Selbst Doppelmeldungen können, trotz Nachfragen durch ODIHR-Beschäftigte, nicht ausgeschlossen werden. Beispiel: Die *Amadeu-Antonio-Stiftung* meldete 2014 zwei antisemitische Angriffe und die *Antirassistische Initiative* 31 Angriffe auf Flüchtlinge.⁵ Ob die Fälle auch in der Statistik der Opferberatungseinrichtungen erfasst werden, kann jedoch nicht überprüft werden.

Problematisch sind auch die durch das Innenministerium – den *National Point of Contact* (NPC) – gemeldeten Zahlen für 2014. Demnach ereigneten sich 3.059 *Hate Crimes* in Deutschland. Eine Zahl, die jeglicher Grundlage entbehrt, denn selbst die durch Behörden im Rahmen von parlamentarischen Anfragen preisgegeben Zahlen liegen für 2015 weit darunter. Selbst ODIHR merkt kritisch an, dass die deutschen Behörden zurzeit nicht in der Lage sind, *Hate Crimes* und Propa-

gandadelikte einzeln zu melden.⁶ Somit sind die offiziellen deutschen Daten in der ODIHR-Statistik kaum aussagekräftig, da es sich um aggregierte Daten handelt, in die ebenso Propagandadelikte miteinfließen. Die Motivation ist unklar. Zwei Erklärungen erscheinen plausibel: Erstens, auf Seiten des Innenministeriums will man sich zumindestens auf internationaler Ebene als für das Phänomen sensibel und damit besser darstellen oder, zweitens, eine nach einzelnen Kategorien aufgeschlüsselte Weitergabe der Daten unterliegt der Verschlussache.

Problematisch ist ebenso das limitierte Mandat der OSCE, das der Organisation enge Grenzen setzt. Die deutschen Opferberatungsstellen erfassen, in Anlehnung an die PMK-Definition, seit jeher auch Angriffe auf Nichtrechte sowie politisch aktive Menschen, die aus einem antippluralistischen Menschenbild heraus angegriffen werden.⁷ Zu den Betroffenen zählen Punks, Antifaschistinnen und Antifaschisten oder auch Bürgerinnen und Bürger, die sich gegen Neonazismus und Diskriminierung engagieren. Jene Form rechter Gewalt lässt sich mit den Kriterien der OSCE aber nicht erfassen, denn eine politische Einstellung gegen Neonazismus oder das Engagement gegen Rechts sind nach der Definition der OSCE keine unabänderlichen, besonders schützenswerten Eigenschaften. Die Kategorien sind hier eindeutig zu sehr auf das US-amerikanische Konzept *Hate Crime* beschränkt und vernachlässigen zu stark die historischen Besonderheiten der Staaten in Europa und die in Europa virulente Ideologie des Nationalsozialismus. Das US-amerikanische *Hate Crime*-Konzept ist Resultat der Bürgerrechtskämpfe der schwarzen Communities, die sich primär gegen rassistische Diskriminierung und Polizeigewalt zur Wehr setzten. In den meisten europäischen Staaten existieren keine vergleichbaren Kämpfe um BürgerInnenrechte. Eine Adaption der Begrifflichkeit sowie der Kategorien ist daher schwierig und führt immer wieder zu heftigen

Debatten um Ein- und Ausschlüsse. So gab es bei AktivistInnen in Spanien auf einer Tagung des antirassistischen Netzwerks UNITED 2015 durchaus sehr kritische Anmerkungen an ODIHR, da es für viele Aktivisten aus Spanien, Griechenland, Italien und Deutschland nicht nachvollziehbar war, warum die permanenten Angriffe von Neonazis und Faschisten auf Antifaschistinnen und Antifaschisten nicht mit in die offizielle ODIHR-Statistik einfließen, obwohl diese sehr wohl gemeldet werden.

Zwar versucht ODIHR hier eine Lücke zu schließen, ist aber als quasi-staatlicher Akteur viel stärker seinem Mandat verpflichtet als unabhängige antirassistische oder zivilgesellschaftliche Zusammenschlüsse. Auch die EU als Staatenverbund hat bisher keine Anstrengungen unternommen, die Datenerfassung gemeinschaftlich zu regeln, denn die zu *Hate Crimes* erhobenen Daten der Mitgliedsstaaten sind oft mangelhaft und bilden bei Weitem nicht die Realität ab.

BEMÜHUNGEN VON NGOS UND AKTIVISTINNEN

Die übermittelten 4.259 Vorfälle an ODIHR durch NGOs im Jahr 2014 verdeutlichen ebenso, dass in vielen Staaten zivilgesellschaftliche Akteure kaum systematisch Angriffe registrieren oder recherchieren. Projekte wie *Facing Facts*⁸ versuchen hier Abhilfe zu schaffen, indem man länderübergreifende Leitlinien zur systematischen Erfassung von *Hate Crimes* entwickelt hat und Workshops für staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure zur Erfassung anbietet.⁹ Einen vergleichbaren Weg geht ODIHR selbst, indem sie Trainings für NGOs zum Thema *Hate Crime Monitoring* anbietet. Dennoch, eine gemeinsame Datenbank, die von NGOs sowie antirassistischen Initiativen auf europäischer Ebene betrieben wird, existiert nicht. Somit werden zurzeit keine

gemeinsamen Daten auf europäischer Ebene dokumentiert und einer europäischen Öffentlichkeit zur Diskussion gestellt. Mangelnde Ressourcen und schwache europäische Netzwerke können hier als Ursache angesehen werden.

Wie dringend notwendig jedoch eine systematische Erfassung von *Hate Crime*-Daten in Europa wäre, zeigen Studien, die von der *European Fundamental Rights Agency* (FRA) in Auftrag gegeben wurden. Sie geben einen Hinweis auf die tatsächliche Dimension rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt: Eine Studie unter 23.500 Menschen mit Migrationshintergrund in Europa aus dem Jahr 2012 ergab, dass jeder vierte in den letzten 12 Monaten Opfer eines *Bias/Hate Crime* wurde. Nach dieser Studie sind Sinti und Roma sowie »Afrikaner« und »Afrikanerinnen« mit 18 Prozent am meisten von *Bias/Hate Crimes* in Europa betroffen.¹⁰ Der »*EU LGBT Survey*« von 2013 ergibt, dass von 93.000 Befragten 25 Prozent bereits Gewalt erfahren haben.¹¹ In der Studie »*Discrimination and hate crime against Jews in EU Member States: experiences and perceptions of antisemitism*« von 2013 geben von 6.000 befragten 33 Prozent an, dass sie physische oder verbale Gewalt aufgrund ihrer Religionszugehörigkeit ausgesetzt sind.¹² Auch Amnesty International hat in einem Report zu *Hate Crimes*, Transphobie sowie Homophobie auf die schwierige Situation in Europa hingewiesen.¹³

AUSSICHT

Die FRA verweist auch darauf, dass nach wie vor annähernd 75 Prozent der Angriffe weder Polizei noch NGOs gemeldet werden. Dies ist neben der Angst vor den Behörden primär auch auf fehlende Unterstützungsangebote für Betroffene in den jeweiligen Ländern zurückzuführen. Hier versucht das Projekt »*Guidelines and Support Standards*« Abhilfe zu schaffen, indem es neben

der Datenerhebung einen Ansatz zur Betroffenenunterstützung im europäischen Kontext zur Debatte stellt.¹⁴

Europa erlebt gerade, aufgrund der Flüchtlings- und der internationalen Migration, eine historische Zäsur. Rechte Gewalt bzw. *Hate Crimes* werden langfristig ein Phänomen in Europa darstellen, denn bereits jetzt wird deutlich, dass die Menschen bei Weitem nicht in allen europäischen Gesellschaften willkommen geheißen werden. Dies belegen bereits jetzt eindrücklich die Zahlen der Opferberatungsstellen für Deutschland 2015. Oftmals ist es blanker Hass und Rassismus, der den ankommenden Menschen begegnet. Hinzukommt, dass viele Betroffene, die auf ihrem Weg durch Europa rassistischen sowie rechten Angriffen ausgesetzt sind, weder Unterstützung erfahren, noch die Übergriffe dokumentiert oder gar geahndet werden. Rechte und rassistische Gewalt wird in Zukunft stärker ein grenzüberschreitendes Phänomen darstellen und bedarf daher auch einer Antwort europäischer zivilgesellschaftlicher sowie antirassistischer Akteure.

Robert Kusche arbeitet bei der »Opferberatung für Betroffene rechter und rassistischer Gewalt des RAA Sachsen e.V.«. Er ist zugleich Sprecher des »Verbands der Beratungsstellen für Betroffene rechter, rassistischer und antisemitischer Gewalt (VBRG)«.

- ¹ Vgl. »Politisch motivierte Kriminalität in Deutschland im Jahr 2014«, BT-Drucksache 18/5758.
- ² Die Definition rechtsmotivierter und rassistischer Gewalt der Beratungsstellen ist angelehnt an jene aus dem polizeilichen Definitionssystem der »Politisch motivierten Kriminalität« des BKA (2001 durch die Innenministerkonferenz beschlossen und seitdem in Kraft). Danach zählt als PMK-Rechts »eine Tat insbesondere dann, wenn die Umstände der Tat oder die Einstellung des Täters darauf schließen lassen, dass sie sich gegen eine Person aufgrund ihrer politischen Einstellung, Nationalität, Volkszugehörigkeit, Rasse, Hautfarbe, Religion, Weltanschauung, Herkunft, sexuellen Orientierung, Behinderung oder ihres äußeren Erscheinungsbildes bzw. ihres gesellschaftlichen Status« richtet. Darüber hinaus fließen in die Statistik der Opferberatungsstellen schwere Sachbeschädigungen sowie Nötigungen und Bedrohungen mit ein. Zudem ist neben den »Umständen der Tat« und der »Einstellung der Täter« für die Beratungsstellen auch die Wahrnehmung der Betroffenen, also die »Betroffenenperspektive« ausschlaggebend.
- ³ Vgl. <http://hatecrime.osce.org/what-hate-crime>.
- ⁴ OSCE/ODIR Mandat: <http://hatecrime.osce.org/what-do-we-know/our-mandate>.
- ⁵ ODIHR (Zahlen zu 2014): <http://hatecrime.osce.org/germany>.
- ⁶ Ebd.
- ⁷ Vgl. Hübler (2014): Rechte Dominanz gegen Nichtrechte, Alternative und politisch Aktive, Definition Ausmaß und Folgen. In: Kulturbüro Sachen e.V. (Hg.), *Politische Jugendarbeit vom Kopf auf die Füße, Zum anwaltschaftlichen Arbeiten mit menschenrechtsorientierten Jugendlichen im ländlichen Raum*.
- ⁸ Projekthomepage: www.facingfacts.eu.
- ⁹ *Facing Facts*-Leitfaden zum Thema *Hate Crime Monitoring*: <http://www.ceji.org/media/facing-facts-guidelines-german.pdf>.
- ¹⁰ FRA (2012): *Hasskriminalität ist Realität in der EU*, http://fra.europa.eu/sites/default/files/hate_crime_is_a_reality_in_the_eu_two_new_fra_reports_show_de.pdf.
- ¹¹ FRA (2013): *EU LGBT survey – European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey. Results at a glance*, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/eu-lgbt-survey-european-union-lesbian-gay-bisexual-and-transgender-survey-results>.
- ¹² FRA (2013): *Discrimination and hate crime against Jews in EU Member States: experiences and perceptions of anti-Semitism*, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/discrimination-and-hate-crime-against-jews-eu-member-states-experiences-and>.
- ¹³ AI (2013): *Europe: Because of Who I am: Homophobia, Transphobia and Hate Crimes in Europe*, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur01/014/2013/en/>.
- ¹⁴ RAA Sachsen (2016): *Hate crime victim support in Europe, a practical guide*, <http://raa-sachsen.de/index.php/guidelines.html>.

Rassistische Mobilisierung und Gewalt in Europa

SETZT SICH DER SOUVERÄNISMUS IM SCHATTEN DER ›FLÜCHTLINGSKRISE‹ DURCH?

FABIAN VIRCHOW

Der sogenannten ›Griechenland-Krise‹ ist seit spätestens Frühsommer 2015 die sogenannte ›Flüchtlingskrise‹ gefolgt, wie sich anhand der Indikatoren mediale Aufmerksamkeit, Bedeutungszuweisung des Themas Flucht/Asyl in Meinungsumfragen sowie anhand der Thematisierung seitens politischer Akteurinnen und Akteure nachvollziehen lässt. Für diejenigen, in deren Weltbild das Axiom völkischer Homogenität einen zentralen Platz einnimmt, ist die große Zahl von Geflüchteten, die in den letzten Monaten in Europa – besonders jedoch in Deutschland – Schutz, Sicherheit und Auskommen suchten, Bestätigung lange gehegter Befürchtungen. Dementsprechend hat die Fluchtbewegung in vielen Fällen neben Albträumen zunächst auch zu Resignation geführt, scheint doch nun der bereits von Thilo Sarrazin beschworene Untergang Deutschlands nicht mehr aufhaltbar.

Die organisierte extreme Rechte hat das Thema ›Asyl‹ – häufig in Verbindung mit den Motiv ›Islam‹ – seit 2014 zu ihrem zentralen Kampagnenthema gemacht. Sind es in Deutschland neonazistische Parteien wie die *NPD*, *Die Rechte* oder *Der III. Weg* sowie die rechtspopu-

listische AfD, die systematisch die Konflikte um die Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten nutzen, um Rassismus und Sozialneid zu schüren, so sind in vielen europäischen Gesellschaften extrem rechte und rechtspopulistische Parteien bei Wahlen erfolgreich und setzen so die regierenden Parteien politisch unter Druck, den Maximen einer restriktiven Asyl-, Flüchtlings- und Migrationspolitik zu folgen.

EIN BLICK NACH OST UND WEST

IN POLEN

hat die Parlamentswahl vom 25. Oktober 2015 zur Alleinregierung der nationalkonservativen *Prawo i Sprawiedliwość* (PiS) geführt. Erstmals seit 1989 ist im Parlament keine linke Partei vertreten, und die Regierung unter Beata Maria Szydło hat umgehend damit begonnen, den Staatsapparat, das Verfassungsgericht und die öffentlich-rechtlichen Medien ihrer Kontrolle zu unterwerfen. Die PiS-Regierung verweigert sich der Aufnahme von 7.000 Geflüchteten, der die Vorgängerregierung noch zugestimmt hatte.

Bereits im Wahlkampf hatte der Parteivorsitzende Jarosław Kaczyński die Flüchtenden mit Cholera, Parasiten und Bakterien in Verbindung gebracht. Der jährlich in Warschau aus Anlass des Unabhängigkeitstages am 11. November stattfindende Marsch wird zunehmend von extrem rechten Gruppen dominiert; geprägt wurde er im Jahr 2015 durch Parolen wie ›Kein Islam, kein Atheismus, Polen den Katholiken‹ oder ›Europa erlebt eine Invasion – und wir sind der Schutzwall dagegen‹. Diese Botschaft, dass die osteuropäischen Länder die letzte Bastion der EU gegen eine unkontrollierte Einwanderung sind, verbreitete am Ende der Veranstaltung vor mehr als 30.000 Teilnehmenden auch der für die extrem rechte *Jobbik* im Parlament des Komitat Csongrád sitzende ungarische Abgeordnete László Toroczkai. Dieser tritt nicht nur für ein Großungarn ein, sondern forderte als Bürgermeister der Großgemeinde Ásotthalom bereits Anfang 2015 dazu auf, die Flüchtenden durch die Errichtung eines Zaunes von Ungarn fernzuhalten. Dieser Vorschlag wurde im Frühsommer 2015 vom ungarischen Ministerpräsidenten Orbán aufgegriffen und umgesetzt. Seitdem sind weitere Grenzzäune gefolgt.

IN ÖSTERREICH

hat sich die extrem rechte *Freiheitliche Partei Österreichs* (FPÖ), die seit vielen Jahren ihre Wahlkämpfe mit antimuslimischer Hetze und rassistischen Parolen bestreitet, durch ihr gutes Abschneiden bei den Wahlen in der Steiermark und im Burgenland im Mai 2015 sowie in Oberösterreich im September 2015, bei denen sie ihren Stimmenanteil mehr als verdoppeln konnte, in eine hervorragende Ausgangssituation für die am 24. April stattfindende Direktwahl des Bundespräsidenten gebracht. Die ÖVP schickt den ultrakonservativen Andreas Khol ins Rennen, der die asyl- und flüchtlingspolitischen Vorstellungen der FPÖ weitgehend teilt und wenig Skrupel hätte, den FPÖ-Chef Strache als Bundes-

kanzler zu vereidigen. Der jetzige Außenminister Sebastian Kurz (ÖVP) tritt für eine Reduzierung der Aufnahme von Flüchtenden auf Null ein.

IN FRANKREICH

hat der *Front National* von Marine Le Pen nicht zuletzt angesichts islamistischer Terrorakte und der Enttäuschung, die viele Wählende inzwischen mit der sozialistischen Regierung verbinden, bei den Regionalwahlen im Dezember 2015 starke 27,7 Prozent der Stimmen erzielt und wurde damit in sechs der dreizehn Regionen stärkste Partei. Zwar unterlag der *Front National* im zweiten Wahlgang insbesondere aufgrund einer starken Wahlbeteiligung seitens derjenigen, die zuvor nicht teilgenommen hatten – dennoch verweist das Ergebnis auch in Rückblick auf das gute Abschneiden bei den Europawahlen 2014 auf eine stabile Wählerschaft. Die Regierungskoalition hat sich inzwischen in die Riege derjenigen eingereiht, die eine deutliche Einschränkung von Freizügigkeits- und Mobilitätsregeln in Europa fordern. Im Dezember kam es auf Korsika zu organisierter Massengewalt gegen Muslime.

IN SCHWEDEN,

das zunächst zahlreichen Flüchtenden Aufnahme und Schutz gewährt hat, ist es – nicht zuletzt aufgrund des wachsenden Zuspruchs aus der Bevölkerung zu den extrem rechten *Sverigedemokraterna* (Schwedendemokraten) sowie zahlreicher Brandanschläge auf Unterkünfte für Asylsuchende – inzwischen zu zahlreiche Restriktionen gekommen, etwa bei der Vergabe dauerhafter Aufenthaltsbewilligungen. Innenminister Anders Ygeman kündigte im Januar 2016 die massenhafte Ausweisung von Geflüchteten an. Kurz darauf kam es zu organisierten Gewalttaten gegen Geflüchtete sowie Migrantinnen und Migranten, die von Neonazis und rechten Hooligans organisiert worden waren; im Februar wurden südlich von Stockholm polnische Neonazis verhaftet, die Überfälle auf Flüchtlinge vorbereitet hatten.

IN DÄNEMARK

war der Wahlkampf zum dänischen Parlament am 18. Juni 2015 von einem Wettkampf der bürgerlich-liberalen *Venstre* und der Sozialdemokratie um schärfere Asylregeln bestimmt. Davon hat insbesondere die *Dansk Folkeparti* (DF) profitiert, die mit einem Stimmenzuwachs von 8,8 auf 21,1 Prozent zweitstärkste Partei geworden ist. Nun stützt sie die Minderheitsregierung der liberal-konservativen *Venstre* und setzt so weitere Restriktionen in der Asylpolitik durch. Neben der Wiedereinführung von Grenzkontrollen sind u.a. längere Ingewahrsamnahmen von Personen mit »ungeklärter Identität« sowie eine dreijährige Wartezeit bei der Familienzusammenführung zu nennen. Um Schutzsuchende abzuschrecken, hatte die DF vorgeschlagen, nach australischem Vorbild Abschreckungsvideos zu produzieren. Das war in der Regierung nicht durchsetzbar, stattdessen will Integrationsministerin Inger Stølberg unter anderem in der Türkei entsprechende Anzeigen in Zeitungen schalten.

IN FINNLAND

hat in den letzten Jahren die rechtspopulistische Partei *Perussuomalaiset* (Die Finnen) erheblichen Einfluss gewonnen. In Folge der Parlamentswahl vom 19. April 2015, bei der sie mit 17,7 Prozent der Stimmen drittstärkste Partei wurde, ist sie in die Regierungskoalition eingetreten und stellt in Person ihres Mitgründers und Parteivorsitzenden Timo Juhani Soini den Außenminister des Landes. Die Partei lehnt die Aufnahme weiterer Flüchtlinge sowie einen europäischen Verteilungsschlüssel ab und fordert eine Verschärfung der Regelungen für die Familienzusammenführung. Beträchtliche Aufmerksamkeit erhielten Anfang 2016 als »Bürgerwehr« auftretende neonazistische Gruppen wie die *Soldiers of Odin*. Der ebenfalls *Perussuomalaiset* angehörende Justizminister Jari Lindström ließ die Straßenpatrouillen zum Schutz »weißer

Frauen vor Zugewanderten« legal; man müsse die Ängste der Bevölkerung jetzt ernstnehmen.

IN BELGIEN,

das im Jahr 2015 etwa 50.000 Geflüchtete aufgenommen hat, findet der Rechtspopulist Geert Wilders mit der *Partij voor de Vrijheid* (PVV) bisher nicht gekannte Zustimmung. Wilders forderte nach der behaupteten sexuellen Gewalt der Silvesternacht in Köln, dass alle männlichen Flüchtlinge wegzusperren seien. Bei Informationsveranstaltungen zum Bau von Unterkünften kommt es regelmäßig zu Protesten, zum Teil angestachelt von der neonazistischen *Nederlandse Volks-Unie*. Im Oktober wurde erstmals eine Unterkunft in Woerden mit Rauchbomben angegriffen; im Dezember 2015 kam es in Geldermalsen (bei Utrecht), wo die Unterbringung von Geflüchteten geplant war, zum Versuch eines Rathaussturmes.

EIN »EUROPA DER VATERLÄNDER« AN STELLE DER EUROPÄISCHEN UNION?

Rechtspopulistische, extrem rechte und neonazistische Organisationen verschärfen ihre Kampagnen gegen Asylsuchende und rufen zur Verteidigung des »christlichen Abendlandes« beziehungsweise eines »weißen Europa« auf. Der Druck von Rechtsaußen zugunsten einer restriktiven Flüchtlings- und Asylpolitik lässt sich in allen europäischen Ländern beobachten – entweder sind rechtspopulistische oder nationalkonservative Parteien dabei bereits ohnehin in Regierungsverantwortung oder sie üben in Parlamenten, auf der Straße oder durch hohe Zustimmungswerte in Meinungsumfragen entsprechenden Druck aus. Kaum eine der Parteien der politischen Mitte und der Sozialdemokratie verweigert sich den geforderten Einschränkungen bei der Umsetzung des Asylrechts und humanitärer Maßnahmen. Eine antihumanitäre

Verrohung findet sich bei signifikanten Teilen der Bevölkerungen der europäischen Staaten. Nicht nur die organisierte extreme Rechte identifiziert sich mit der Parole »Unser Volk zuerst«, auch die rassistische Gewalt findet Akteurinnen und Akteure in der Mitte der Gesellschaft.

IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

spricht derzeit einiges dafür, dass sich mit der AfD eine Partei stabilisiert und parlamentarische Verankerung findet – und damit den einschlägigen Parteien in den europäischen Ländern im mächtigsten EU-Staat ein politischer Partner zuwächst. Die inzwischen offiziell verkündete Zusammenarbeit zwischen AfD und FPÖ ist hier lediglich ein erstes Menetekel. Gegen den bisher im Rahmen der EU erreichten Grad an europäischer Integration und in scharfer Ablehnung aller Modelle einer Vertiefung und strukturellen Demokratisierung eines vereinigten Europa zielt die extreme und populistische Rechte auf die Rückkehr zum Modell der souveränen Nationalstaaten, die ihr gemeinsames Interesse vor allem in der Bildung eines Blocks der ökonomischen Konkurrenz gegenüber den USA sehen. Politisch grundiert wäre ein solches Projekt in der Renaissance national(istisch)er Erzählungen und – insbesondere in Osteuropa – von Vorstellungen völkischer Vergemeinschaftung. Hinter der gemeinsamen Frontstellung gegen »die Anderen«, die je nach Opportunität als kulturelle Bedrohung durch »den Islam« oder »den Amerikanismus« aufgeführt wird, ließen sich die Widersprüche einer Internationale der Nationalisten aber wohl nicht dauerhaft einhegen.

Fabian Virchow ist Professor für Politikwissenschaft an der Hochschule Düsseldorf und leitet dort den Forschungsschwerpunkt Rechtsextremismus/Neonazismus (www.forena.de). Zuletzt war er Mitherausgeber eines Handwörterbuches zu Kampfbegriffen der extremen Rechten (Wochenschau-Verlag) sowie einer Publikation zur Geschichte des Rechtsterrorismus in der Bundesrepublik Deutschland (Landeszentrale für politische Bildung Thüringen).

Rassismus im Recht?

DER VERSUCH EINER BESCHREIBUNG

FRANZISKA NEDELMANN

»Es gibt keinen Rassismus in der Justiz«, konstatierte ein Berliner Staatsanwalt anlässlich einer Veranstaltung zum Thema »Rassismus im Gerichtssaal« in der Berliner *Werkstatt der Kulturen* am 25. Februar 2015 in Berlin.¹

Dieser Einschätzung steht die Entscheidung des UN-Antirassismus-Ausschusses (CERD) vom 26. Februar 2013 gegenüber, Deutschland (und hier im Besonderen die Berliner Justiz) habe gegen Art. 6 des UN-Antirassismus-Abkommens verstoßen, weil es seine Bevölkerung durch die Einstellung des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens gegen Thilo Sarrazin nicht ausreichend vor rassistischen Äußerungen im Sinne der Konvention geschützt habe.² Dem vorausgegangen war eine Strafanzeige des Türkischen Bundes Berlin-Brandenburg (TBB) gegen Thilo Sarrazin wegen Beleidigung und Volksverhetzung. Sarrazin hatte bereits 2009 in einem Interview mit der Kulturzeitschrift *»Lettre International«* Menschen mit türkischer und arabischer Migrationsgeschichte als minderwertig dargestellt und ihnen ein Daseinsrecht in der Gesellschaft abgesprochen.³

Wie kommt es zu dieser unterschiedlichen Bewertung derselben Zustände? Sicherlich ist davon auszugehen, dass der oben zitierte Staatsanwalt tatsächlich glaubt, was er sagt. Aber was meint er mit »Rassismus«? Möglicherweise dachte er, die Berliner Justiz gegen einen Vorwurf verteidigen zu müssen, der »Rassismus« mit »Rechtsextremismus« gleichsetzt. Ein Phänomen, das insbesondere in Gerichtssälen häufig zu beobachten ist.

»Rassismus gilt vielen Jurist_innen als »rassistische Ideologie der Nationalsozialisten« und »Angriff gegen Angehörige fremder Minderheiten wegen der Abstammung«. Ausgehend von diesem engen »defizitären Rassismusverständnis« wird das Benennen von rassistischen Praktiken als Schuldvorwurf, Beleidigung und Einschränkung der Meinungs- und Handlungsfreiheit erlebt. Erfahrungen von Alltagsrassismus werden als subjektive Überempfindlichkeiten oder übertriebene political correctness abgewehrt und entwertet.«⁴

Eine ganz ähnliche Auffassung lag der Einstellungsverfügung der Berliner Staatsanwalt-

schaft im »Sarrazin-Verfahren« zu Grunde: Die Straftatbestände der Beleidigung und der Volksverhetzung seien nicht erfüllt, so die Staatsanwaltschaft; im Übrigen seien die Äußerungen Sarrazins von der Meinungsfreiheit gedeckt, er habe damit also lediglich einen öffentlichen Beitrag zum Meinungskampf geleistet.⁵

Dieses verkürzte Rassismusverständnis – und darauf bezieht sich auch die Rüge Deutschlands durch den UN-Antirassismus-Ausschuss – lässt vollkommen außer Acht, dass es bei dem »Themenbereich Rassismus« nicht darum geht, Menschen einen Rassismusvorwurf zu machen, sondern einzig und allein darum, die von Rassismus Betroffenen effektiv – also auch durch das Strafrecht – vor der Verbreitung rassistischen Gedankenguts zu schützen.

RASSISMUS – GESELLSCHAFTLICHES MACHTVERHÄLTNIS

Nach der neueren Rassismusforschung ist Rassismus nicht (nur) als eine Ideologie zu verstehen, sondern vielmehr als eine Struktur und ein Prozess,⁶ bei dem in Anknüpfung an körperliche (z.B. Hautfarbe) und kulturelle (z.B. religiöse Symbole) Merkmale Gruppen konstruiert werden, denen bestimmte Eigenschaften und bestimmte soziale Positionen zugewiesen werden. Rassismus ist also nicht unbedingt ein individuelles Vorurteil oder eine intendierte Beleidigung, sondern vor allem ein gesellschaftliches Machtverhältnis.⁷

Die Gerichte in Deutschland sind weiß.⁸ Abgesehen von den »Betroffenen« verfügt in der Regel keiner der Verfahrensbeteiligten über eigene Rassismuserfahrungen. Dennoch sind es die Gerichte, die darüber befinden, ob ein Fall von rassistischer Diskriminierung – sei es in Form einer Straftat, eines Verwaltungsaktes oder einer vorinstanzlichen Gerichtsentscheidung – vorliegt. Die gerichtliche, weiße Deutungshoheit zu dieser

Frage vermischt sich dabei mit einer behaupteten Objektivität des Rechts und verstellt so nicht nur das Machtverhältnis, sondern negiert auch das Vorhandensein rassistischer Verhaltensmuster.

EIN BEISPIEL

Der Augsburger Zoo plante im Jahr 2005 auf seinem Gelände ein »*African Village*«, eine von den Organisatoren als »kulturelle Veranstaltung« bezeichnete Zurschaustellung von »Korbflechtern, Zöpfchenflechtern, afrikanischem Kunsthandwerk, landestypischen Speisen« in »einmaliger afrikanischer Steppenlandschaft«.⁹ Ein in Berlin lebender kamerunischer Staatsangehöriger versuchte mithilfe eines verwaltungsgerichtlichen Eilantrags, diese Veranstaltung zu verhindern. Er rügte, dass im Falle seines geplanten Besuchs des Zoos seine Grundrechte aus Art. 1, 2 und 3 GG verletzt würden. Das Verwaltungsgericht Augsburg lehnte seinen Antrag ab und führte dazu aus:

»Es ist von der Antragstellerseite nicht mit der notwendigen Deutlichkeit glaubhaft gemacht, dass es bei einem Besuch des Antragstellers im Zoo und einer Konfrontation mit den Auswirkungen der Aktion [...] zu [...] Verletzungen der Grundrechte des Antragstellers kommen wird. [...] [Es] bestehen bei der hier veranlassenen objektiven Betrachtung durch einen unbefangenen Beobachter auch unter besonderer Berücksichtigung des Umstandes, dass die Veranstaltung auf dem Gelände des zoologischen Gartens stattfinden soll, keine konkreten Anhaltspunkte dafür, dass diese diskriminierenden Charakter aufweist. Die gegenteiligen Wertungen des Antragstellers finden nach der Einschätzung des Gerichts keinen Anhalt in den tatsächlichen Gegebenheiten und vermögen als individuell-subjektive Sichtweise den geltend gemachten Unterlassungsanspruch nicht zu rechtfertigen.«¹⁰

Damit nicht genug. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof führte in seiner ebenfalls den Antrag ablehnenden Entscheidung im Beschwerdeverfahren zum selben Fall aus:

»Es drängt sich vielmehr der Eindruck auf, dass die Absicht des in Berlin ansässigen Antragstellers, gerade am 9. Juni 2005 den Augsburger Zoo besuchen zu wollen, vorgeschoben ist, um die von der Antragstellerseite beschriebene Konfliktsituation überhaupt erst akut werden zu lassen. Damit wird der subjektivrechtlich orientierte verwaltungsrechtliche Rechtsschutz instrumentalisiert, um die Durchführung einer von der Antragstellerseite missbilligten Veranstaltung einer gerichtlichen Entscheidung zuzuführen, obwohl die konstruierte Konfliktsituation für den Antragsteller ohne Weiteres als vermeidbar erscheint.«¹¹

Die Gerichte sprechen damit dem Antragsteller die auf der Hand liegende Diskriminierung nicht nur ab, sondern werfen ihm darüber hinaus Rechtsmissbrauch vor. »Möge der Antragsteller zu Hause bleiben, dann gibt es auch keinen Konflikt«, so liest sich die letztere Entscheidung. Eine deutlichere Weigerung, sich mit der eigentlichen Fragestellung der rassistischen Diskriminierung überhaupt nur im Ansatz zu befassen, ist kaum vorstellbar.

KRIMINALISIERUNG, STATT SCHUTZ DER VON RASSISMUS BETROFFENEN

»Kriminalität muss eine Hautfarbe und eine Ethnizität haben«, so beschreibt Biplab Basu, langjähriger Mitarbeiter der »Kampagne für Opfer rassistischer Polizeigewalt« (KOP) Berlin, das Phänomen des »Racial Profiling«.¹² Dass er damit die traurige Realität beschreibt, zeigt nicht zuletzt der Verlauf der Ermittlungen im NSU-Verfahren. Hier wurden die Angehörigen der Ermordeten seitens der Ermittlungsbehörden über

Jahre hinweg nicht nur schikaniert und kriminalisiert. Vielmehr konnten die (weiteren) Morde durch den NSU nicht verhindert werden, weil die Ermittlungsbehörden – durch rassistische Denkmuster geprägt – jahrelang erfolglos ermittelten (vgl. dazu auch die Aussagen zu polizeilichen Ermittlungsmethoden von Elif und Gamze Kubasik, deren Ehemann und Vater Mehmet Kubasik durch den NSU ermordet wurde, in diesem Heft).

Besonders deutlich wird dieser strukturelle Rassismus, der dadurch gekennzeichnet ist, dass rassistische Muster denk- und handlungsleitend sind, ohne dass dies zwangsweise auch intendiert wäre, in den Ausführungen, die sich in einer aufwendigen operativen Fallanalyse aus dem Jahr 2007 (also vor dem »Auffliegen« des NSU) zu möglichen Täterprofilen finden:

»Vor dem Hintergrund, dass die Tötung von Menschen in unserem Kulturraum mit einem hohen Tabu belegt ist, ist abzuleiten, dass der Täter hinsichtlich seines Verhaltensystems weit außerhalb des hiesigen Normen- und Wertesystems verortet ist. [...] Auch spricht der die Gruppe prägende rigide Ehrenkodex eher für eine Gruppierung im ost- bzw. südeuropäischen Raum (nicht europäisch westlicher Hintergrund)«.¹³

Die strukturellen Defizite im Umgang mit den auch bei den Ermittlungsbehörden vorhandenen rassistischen Denkmustern setzen sich bis heute fort. Obwohl die Fakten auf dem Tisch liegen, hat sich beispielsweise der Untersuchungsausschuss des Bundestages in seinem Abschlussbericht vom 22. August 2013¹⁴ nicht dazu »durchringen« können, diese Art der Ermittlungen in der gemeinsamen Stellungnahme¹⁵ als »strukturellen Rassismus« zu bezeichnen, obwohl es der erste, entscheidende Schritt wäre, um einen effektiven Schutz vor Rassismus zu erreichen. Es scheint aber nicht gewollt zu sein. Im Gegenteil: So versucht die Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport in einem Informationsblatt diejenigen zu kriminalisieren, die versuchen, das Thema des

strukturellen Rassismus auf die Tagesordnung zu setzen. In der Broschüre »Linksextremismus – Info« des Berliner Verfassungsschutzes heißt es unter der Überschrift »Antifaschismus«:

»Nicht zuletzt die mit der Mordserie des NSU verbundene Kritik an den Sicherheitsbehörden wird zu einer pauschalen Verunglimpfung des Staates und der Unterstellung eines vermeintlich »institutionell verankerten Rassismus« benutzt. Umso mehr sei eine »antifaschistische Selbsthilfe« vonnöten – häufig unter Missachtung des staatlichen Gewaltmonopols.«¹⁶

FAZIT

»Diese Gesellschaft und ihr Verständnis von der Welt ist durch Rassismus organisiert; und weder die Polizei, noch Staatsanwaltschaft, noch Gerichtsbarkeit«,¹⁷ noch Anwaltschaft sind frei davon. Es geht also darum, Rassismus als Struktur anzuerkennen, die tief in unsere Gesellschaft eingeschrieben ist. Eine Debatte, wie sie aktuell geführt wird und die davon geprägt ist, dass sich Menschen gegenüber einem Rassismus-Vorwurf verteidigen und sich so als vermeintliche Opfer gerieren, schreibt eine Täter-Opfer-Umkehr fest. Ein Schutz vor Rassismus ist damit ausgeschlossen.

Solange nicht klar ist, dass der effektive Schutz vor Rassismus im Vordergrund stehen muss und nicht die »Enttarnung« von Rassistinnen und Rassisten, können keine Strukturen für Veränderungen geschaffen werden.

Franziska Nedelmann ist Fachanwältin für Strafrecht in Berlin und Stellvertretende Vorstandsvorsitzende des RAV.

- ¹ Veranstaltet von der Prozessbeobachtungsgruppe zum Thema »Rassismus und Justiz in Berlin«, <http://rassismusundjustiz.noblogs.org/> [24.01.2016].
- ² CERD/C/82/D/48/2010.
- ³ Vgl. Parallelbericht des TBB vom 09.03.2015, http://tbb-berlin.de/downloads_tbb/TBB-Parallelbericht_zum_23-26_Staatenbericht_der_BRD.pdf [27.01.2016].
- ⁴ Vgl. Liebscher/Remus/Bartel, Rassismus vor Gericht, in: *Kritische Justiz*, 2/2014, S. 137 mwN zur entsprechenden Rechtsprechung.
- ⁵ Einstellungsverfügung der Berliner Staatsanwaltschaft vom 16.11.2009 zum Aktenzeichen: 81 Js 4071/09.
- ⁶ Philomena Essed (1992): Rassismus und Migration in Europa, in: *Argument-Sonderband*, AS 201, Hamburg: 375.
- ⁷ Vgl. Liebscher/Remus/Bartel, a.a.O. (En 4): 140.
- ⁸ In Deutschland gibt es zwar kein differenziertes »diversity monitoring«, aber der Anteil von Richterinnen und Richtern mit »Migrationshintergrund« dürfte sich im einstelligen Bereich bewegen, so auch die Schätzung des Deutschen Richterbundes, vgl. Liebscher/Remus/Bartel, a.a.O. (En 4): 136.
- ⁹ Zitate aus der Entscheidung des VG Augsburg, Beschluss vom 8.6.2005 – Au 5 E 05.533.
- ¹⁰ Ebd.
- ¹¹ Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 09.06.2005 – 4 CE 05.1512.
- ¹² Biplab Basu, Das Gesamtbild ist rassistisch, www.migazin.de/2014/10/24/die-justiz-das-gesamtbild-ist-rassistisch/ [24.01.2016].
- ¹³ LKA Baden-Württemberg, Operative Fallanalyse vom 30.01.2007, S. 81 und S. 100.
- ¹⁴ BT Drucksache 17/14600, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/146/1714600.pdf> [27.01.2016].
- ¹⁵ Die Fraktion der Linken benennt in ihrer ergänzenden Stellungnahme als einzige explizit »strukturellen und institutionellen Rassismus« als Merkmal der Polizeiarbeit, vgl. BT-Drucksache 17/14600: 988.
- ¹⁶ »Linksextremismus – Info«, Broschüre der Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport – Verfassungsschutz (1. Auflage) 2014: 53–54.
- ¹⁷ Biplab Basu, Das Gesamtbild ist rassistisch, www.migazin.de/2014/10/24/die-justiz-das-gesamtbild-ist-rassistisch/ [24.01.2016].

Rassismus im Recht?

ERMITTLUNGEN GEGEN OPFER DES NSU UND DEREN ANGEHÖRIGE

ELIF UND GAMZE KUBASIK

[VORWORT der Redaktion] Zum Komplex Rassismus und Recht gehört selbstredend auch die Arbeit der Polizei. Insbesondere im Zusammenhang mit den Ermittlungen zu den sogenannten »Döner-Morden«, die sich nach der Selbstenttarnung des NSU als rassistische Taten herausstellten, zeigte sich das deutlich (vgl. auch den Beitrag von Franziska Nedelmann in diesem Heft). Immer wieder wurden die durch rassistische Vorurteile geprägten Ermittlungen kritisiert und das Problem des institutionellen Rassismus in den Behörden thematisiert – der von nahezu allen Medien während der Ermittlungen mitgetragen wurde.

Am 4. April 2006 wurde Elif und Gamze Kubasik ihr Ehemann und Vater, Mehmet Kubasik durch den NSU genommen. Sowohl in ihren Vernehmungen vor dem Oberlandesgericht München in dem Verfahren gegen Beate Zschäpe und weitere vier Angeklagte als auch vor dem Untersuchungsausschuss des Landtages von Nordrhein-Westfalen haben sie eindrücklich die Ermittlungen der Polizei und deren Folgen für die Familie geschildert. Ihre Aussagen dokumentieren wir in gekürzter Form.

ELIF KUBASIK: »DASS WIR ZUR MAFIA GEHÖREN...«

Am zweiten Tag nach dem Mord haben die Polizisten gesagt, sie würden die Wohnung und den Keller durchsuchen. Wir wurden zu Nachbarn gebracht, dann sind die Polizisten mit Hunden und weißen Schutzanzügen in die Wohnung.

Auch das Auto wurde durchsucht. Wir wurden dann aufs Revier gefahren, uns wurden Fingerabdrücke und DNA-Proben abgenommen. Danach hatten wir in der Nachbarschaft den Stempel weg, dass wir zur Mafia gehören würden, im Heroingeschäft wären und all so was. Wir sind dann erstmal in die Türkei gefahren, um Mehmet zu beerdigen. Als wir wieder zurück waren und gerade in unserer Wohnung angekommen sind, waren sofort drei Polizisten da. Ich wollte nicht, dass die reinkommen in die Wohnung. Ich war wütend, weil sie die Mörder nicht gefunden hatten. Ich sollte dann gleich wieder zur Vernehmung kommen.

Ich erinnere mich an Vernehmungen, die fünf, sechs Stunden gedauert haben. Es wurden viele Fragen gestellt, zu der Person, der wir unseren Laden verkaufen wollten, viele Fragen zu unserer Familie. Auch alle unsere Verwandten von uns, die in Europa gelebt haben, wurden untersucht. Wir hatten Schulden gemacht bei einem

Cousin, der in Frankreich lebt. Es gab viele Fragen, warum wir das Geld wollten, warum wir Schulden gemacht haben. Fragen, wie: Mit wem er sich getroffen habe? Wo er immer hingegangen sei etc.? Die meisten Fragen drehten sich immer um die Familie. Dann kamen auch noch Fragen, was passieren würde, wenn die Mörder erwischt werden. Wir kämen ja aus dem Osten der Türkei, da gäbe es ja viele Familienfehden. Da wurde ich sehr wütend, bei uns in der Familie gab es keine Familienfehden oder Ähnliches.

Einmal wollte Gamze Zug fahren, ist zum Bahnhof gegangen, dann aber doch nicht eingestiegen. Später wurde sie dann von einem Polizisten befragt, warum sie nicht in den Zug eingestiegen sei. Uns wurde dann klar, dass wir offensichtlich von der Polizei beobachtet werden. Gamze wollte dann nicht mehr aus dem Haus raus. Alle schauen einen feindselig an, und dann wird man auch noch von der Polizei beobachtet. Es gab niemand, der uns mit freundlichen Augen ansah. Es ging sogar so weit, dass die, die uns nicht so gut kannten, uns nicht mehr auf der Straße begrüßen wollten. Ich hörte dann immer das Flüstern: »Ahhh, das ist die, deren Mann umgebracht wurde«. Dann gab es diese Berichte in der Zeitung, in der stand, wir hätten Verbindungen zur Mafia in Istanbul gehabt. Dabei hatte ich bis dahin Istanbul noch nie gesehen. Ich kam direkt aus meinem Heimatort nach Deutschland.

Die Nachbarn kamen und erzählten, die Polizei hätte viele Fragen zu Mehmet gestellt. Ob er Kontakte zur Mafia gehabt hätte, etc. Ich habe die Polizei gefragt, warum sie solche Fragen an unsere Nachbarn stellen. Und sie haben gesagt, nein, haben wir nicht. Wir haben nur nach dem Menschen Mehmet gefragt. Sie haben mir immer wieder gesagt, sie würden den Mörder finden. Aber das haben sie ja nicht. Es gab keine Beweise, an denen sie sich hätten festhalten können. Sie haben die ganze Familie in der Türkei durchleuchtet. Sie haben erfahren, dass eine Schwester, sie war 17 Jahre alt, einen Telefonan-

schluss hatte auf den Namen des Hausmeisters. Dann wurde ich die ganze Zeit gefragt, warum sie den Anschluss nicht unter ihrem Namen, sondern unter dem des Hausmeisters hätte. Als ob das eine Relevanz gehabt hätte.

Die, die das gemacht haben, die, die diese Taten begangen haben, die sollen nicht denken, weil sie neun Menschen ausgelöscht haben, das wir das Land verlassen. Ich lebe hier, ich habe zwei Kinder. Mein Enkel ist hier geboren. Wir sind ein Teil von hier, und wir werden hier weiter leben.

GAMZE KUBASIK: »DIE POLIZEI SAGTE, DER IST NICHT GUT, DER VATER...«

An die erste Vernehmung, die war am nächsten Tag, an die kann ich mich nicht mehr erinnern. Ich hatte die ganze Nacht nicht geschlafen und konnte den Fragen einfach nicht folgen.

An die zweite Vernehmung kann ich mich ganz gut erinnern. Ganz schnell fing das damit an, dass sie fragten, ob mein Vater Feinde hätte, ob ich davon was wüsste. Ob ich wüsste, dass mein Vater was Kriminelles gemacht habe? Ob mein Vater kriminelle Gelder an irgendwelche Banken transferiert habe? Ob ich die PKK kenne? Und über die Mafia, ob mein Vater darin drinsteckt und so. Sie nannten mir Namen, die bei der Mafia seien und fragten, ob ich die kenne. Mir wurde auch gesagt, dass es da eine Frau gäbe, die mit meinem Vater was zu tun habe. Also, das war, ich würde sagen, an dem Tag war das so für mich – wie soll ich das erklären? Das war für mich an dem Tag das Schlimmste. Man hat mir so vieles gesagt. Ich sagte, mein Vater habe keine Feinde. Der Polizist sagte, da sei ein Freund meines Vaters, der gesagt habe, das war so, das habe mein Vater gemacht; und dann glaubt man das auch. Da fällt man in ein tiefes Loch und fragt sich, ob sie sich ganz sicher sind, dass das mein Vater ist, über den sie da reden? Mein Vater oder eine ganz andere Person? Egal,

was gesagt wurde, ich hatte den Eindruck, dass man mir nicht geglaubt hat.

Ich kann mich an eine Aussage erinnern, da hat mich der Polizist was gefragt, und ich wollte nur kurz mal darüber nachdenken. Einfach mal nachdenken, bevor ich was sage. Darauf sagte der Polizist: »Kommen Sie. Sagen Sie die Wahrheit. Schießen Sie los, raus damit. Die dachten, ich will was verheimlichen, was verbergen, dabei wollte ich einfach nur nachdenken. Die haben mir immer so einen Druck gemacht. Immer, wenn ich zur Polizei geladen war, hatte ich schon einen Tag vorher feuchte Hände. Das war eine sehr unangenehme Situation. Ich wollte auch gar nicht mehr hin, aber ich musste ja.

Einmal kamen die Beamten auch mit irgend so einem Stammbaum und fragten, wer ist wer. Da hat meine Mutter so genervt, dass sie gesagt hat, was soll das und dass sie glaubt, dass das Rechtsradikale gewesen wären. Ab da an habe ich das dann auch geglaubt. Die Beamten haben meiner Mutter gesagt, wie sie denn darauf käme, dafür gäbe es keine Beweise, das könnten sie ausschließen.

Dann fing das auch ganz schnell mit den Gerüchten an. Nachdem mein Vater ermordet wurde, haben wir ihn in der Türkei begraben. Wir sind noch eine Zeitlang dageblieben. Als ich zurückkam, gab es viele Gerüchte. Alle wussten anscheinend irgendetwas, außer wir als Familie. Einige waren von der Polizei befragt worden. Die Leute bei uns im Haus und Nachbarn. So Sachen, wie dass mein Vater Drogen zu Hause gehabt hätte und ob sie das mitbekommen hätten. Das hat sich sehr schnell herum gesprochen. Am 5. April, also einen Tag nach dem Mord, war die Polizei schon bei uns zu Hause und hat alles durchsucht. Die kamen mit Hunden und in weißen Schutzanzügen. Die haben behauptet, sie würden nach Drogen suchen. Das haben alle in der Straße mitgekriegt. Die Nachbarn haben da dann schnell gedacht: da muss was sein bei denen.

Von dem besten Freund meines Vaters haben wir beispielsweise mitbekommen, dass die Polizei ihm gesagt hat, dass mein Vater was mit Drogen zu tun und eine Geliebte habe. Dann erzählte er das seiner Frau und die erzählte das jemand anders. Unseren Nachbarn wurde gesagt, mein Vater habe zu Hause Drogen versteckt, auch im Keller. Und dann stand sehr viel in den Medien über diese Behauptungen und Unterstellungen. Sehr viel. Und so haben die Leute in unserer Umgebung das mitbekommen.

Es ist schon schlimm genug, wenn man seinen Vater verliert. Aber dass man uns den Stolz auch noch wegnimmt, das ist das Schlimmste für mich. Die haben uns so viel kaputt gemacht. Wir hatten vorher wenigstens Verwandte, Bekannte, Leute, die Nachbarschaft, die uns gemocht haben. Immer wenn ich mit meinem Vater draußen war, wurde er begrüßt. Durch die Gerüchte haben die alles kaputt gemacht. Die Polizei sagte, der ist nicht gut, der Vater [...] Und dann sagen die Leute plötzlich so Dinge, wie: Soll die Tochter doch so verrecken, wie der Vater, der den armen Kindern Drogen verkauft hat. Ich kann sagen, dass die Polizei dafür verantwortlich ist, dass man uns jahrelang das Leben genommen hat.

Wenn es wenigstens so gewesen wäre, dass man hätte sagen können: Das Leben geht weiter. Aber selbst das ging nicht, denn immer wieder kamen die Gerüchte. Es war ja auch nicht nur ein Nachbar, der so darüber geredet hatte, sondern wirklich viele. Die Polizisten sind mit Fotos von meinem Vater auf die Straße gegangen und haben Jugendliche gefragt, ob dieser Mann ihnen Drogen verkauft hätte? Wenn man die Polizei dann danach fragte, warum sie das gemacht und gesagt hätten, haben die geantwortet, sie hätten zwar Fotos gezeigt, aber nichts mit Drogen erzählt. Noch nicht einmal ehrlich waren sie dann.

Elif und Gamze Kubasik sind Witwe und Tochter von Mehmet Kubasik; wir danken für die Abdruckerlaubnis. Die Über- und Zwischenüberschriften wurden von der Redaktion eingefügt.

Donnerstagfilmreihe 2016 von RAV und NSU Watch



›Zwischen Migration & Rassismus, Protest & Widerstand‹

An diversen Donnerstagen in den folgenden Monaten zeigen der RAV und ›NSU Watch‹ wie im Jahr 2015 Dokumentarfilme, die sich mit Fragen von Migration und Rassismus, Protest und Widerstand auseinandersetzen.



›SIMURĞ‹

Do. 17. März 2016, 19:30 Uhr
Ruhi Karadag, TK 2012, 109 min

Der Dokumentarfilm begleitet sechs ehemalige politische Häftlinge, die sich 1996 an einem Hungerstreik gegen die Einführung der Typ-F Isolationszellen in der Türkei beteiligten. Der Widerstand der Gefangenen gegen die Pläne der Regierung wurde 2002 durch das sogenannte Todesfasten fortgesetzt und kostete 122 Menschenleben. *Gast: Rechtsanwältin Carsten Ilius, Berlin.*

Ort: Narr-Bar



›DIE ANGST WEGSCHMEISSEN‹

Do. 14. April 2016, 19:30 Uhr
Bruno Schellhagen, IT/DE 2015, 80 min

Seit 2008 ist Norditalien Schauplatz ungewöhnlicher Ereignisse. Unternehmen, Politik und Medien nutzen den Kriseneinbruch, um die ohnehin schon bröckelnden Rechte von Arbeiterinnen und Arbeitern weiter auszuhöheln. Doch am untersten Ende der Lohnskala formiert sich ein lebendiger und schlagkräftiger Widerstand. *Gäste: Bruno Schellhagen (Regie), Berlin/Kendra Briken (Soziologin), Glasgow.*

Ort: B-Lage



›MINERS SHOT DOWN‹

Do. 19. Mai 2016, 19:30 Uhr
Rehad Desai, ZA 2014, 52 min

Am 16. August 2012 wurden 34 Bergleute einer Platin-Mine in Madagaskar bei Rustenburg von der Polizei Schnellfeuerwaffen bei einem wilden Streik erschossen und 78 Streikende verletzt. Der Film dokumentiert den Streik und rekonstruiert den Kampf gegen das Unternehmen Lonmin, die vom ANC geführte Regierung und ihre eigene Gewerkschaft. *Gast: tbc.*

Ort: B-Lage



›THE TRUTH LIES IN ROSTOCK‹

Do. 2., 9., 16., 23. oder 30. Juni 2016, 19:30 Uhr

Mark Saunders, DE/JUK 1993, 78 min
Die Ausschreitungen in Rostock-Lichtenhagen zwischen dem 22. und 26. August 1992 gegen die Zentrale Aufnahmestelle für Asylbewerber (ZAsf) und ein Wohnheim für ehemalige vietnamesische Vertragsarbeiterinnen und -arbeiter im sogenannten Sonnenblumenhaus waren die bisher massivsten rassistisch motivierten Angriffe der deutschen Nachkriegsgeschichte. *Gäste: tbc.*

Ort: about blank, tbc



›NO FIRE ZONE – THE KILLING FIELDS OF SRI LANKA‹

Do. 15. September 2016, 19:30 Uhr
Callum Macrae, LK/JUK 2013, 93 min

Der Dokumentarfilm beschreibt die Periode von September 2008 bis zum Bürgerkriegsende 2009, in der vermutlich mehr als 40.000 Tamilinnen und Tamilen durch Bomben, Granaten und extralegale Hinrichtungen des Sri Lankanischen Militärs umgebracht wurden. Der Film basiert u.a. auf mit Videokamera und Smartphone gefertigten Aufnahmen der Opfer sowie der Täter – und ist daher sehr brutal. *Gast: tbc.*

Ort: Narr-Bar



›HOLIDAY CAMP‹

Do. 20. Oktober 2016, 19:30 Uhr
Thorsten Winsel, AUS/DE 2002, 48 min

Der Film beschreibt den Ausbruchversuch aus dem australischen Flüchtlingsgefängnis ›Woomera‹ Ostern 2002 – nach Monaten des Protests und Hungerstreiks. 53 Inhaftierten gelingt, unterstützt von Hunderten entsetzter Australier, die Flucht. Untersucht wird die australische Migrationspolitik vor dem Hintergrund von 200 Jahren Kolonialismus, der Enteignung der Ureinwohner, Genozid und der Einkerkerung von Geflüchteten. *Gast: Thorsten Winsel (Regisseur), Berlin.*

Ort: B-Lage



›REVISION‹

Do. 17. November 2016, 19:30 Uhr
Merle Köger/Philip Scheffner, DE 2012, 110 min

Am 29. Juni 1992 wurden in einem Getreidefeld in Mecklenburg-Vorpommern zwei tote rumänische Staatsbürger gefunden, die beim Versuch, die EU-Grenze zu überschreiten, von Jägern erschossen wurden. Diese gaben an, die Zwei mit Wildschweinen verwechselt zu haben. In dem Prozess 1996 wurden alle Beteiligten frei gesprochen. *Gäste: Merle Köger & Philip Scheffner (beide: Regie), Berlin.*

Ort: Narr-Bar



›NACHT GRENZE MORGEN‹

Do. 8. Dezember 2016, 19:30 Uhr
Tuna Kaptan/Felicitas Sonvilla, DE 2013, 30 min

Zwei junge Männer, der eine Syrer, der andere Palästinenser, schleusen Flüchtlinge auf europäischen Boden. Während die Grenze zur Türkei noch löchrig ist, rüsten die Griechen auf, mit deutscher Unterstützung, Wärmebilder, Zäune, Patrouillen. Warten im Hotel. Warten auf die Nacht. Die Jungs packen, brechen auf. Manchmal schaffen sie es, mal auch nicht. *Gast: tbc.*

Ort: B-Lage

Veranstaltungsorte:

Die **B-Lage** befindet sich in der Mareschstraße 1 in Berlin-Neukölln (S41/42 Sonnenallee/U7 Karl-Marx-Straße/S Neukölln). Die **Narr-Bar** befindet sich in der Böckstraße 24 in Berlin-Kreuzberg (U8 Schönleinstraße).

Kontakt: kontakt@rav.de