

Asylsuchende und Geduldete : staatlich regulierte Integrationsverweigerung in Deutschland

Autor(en): **Scherschel, Karin**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik**

Band (Jahr): **30 (2010)**

Heft 59

PDF erstellt am: **19.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-652445>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Asylsuchende und Geduldete

Staatlich regulierte Integrationsverweigerung in Deutschland

Diskussionen über Integration lassen allzu oft deren soziale, politische und rechtliche Voraussetzungen unberücksichtigt. Denkt man etwa an die Vorschläge des bayerischen Ministerpräsidenten Seehofer, Zuwanderung aus bestimmten Kulturkreisen zu stoppen, so gründen diese weder in der Kenntnis der rechtlichen Regulierung der deutschen Zuwanderungspolitik, noch berücksichtigen sie völkerrechtliche Verpflichtungen. Nicht zuletzt widersprechen sie den im Grundgesetz verankerten Rechtsprinzipien einer demokratisch verfassten Gesellschaft. Danach ist es nicht möglich, Türken und Arabern ein generelles Zuwanderungsverbot auszusprechen.

Will man über „Integration“ beziehungsweise Partizipation¹ diskutieren, müssen die Voraussetzungen der Aufnahmegesellschaft genauer in den Blick genommen werden. Darunter fällt eine Vielzahl von Faktoren, wie beispielsweise das bildungspolitische System der Aufnahme- oder Herkunftsgesellschaft oder die strukturellen Voraussetzungen auf die Immigrierende stoßen, wenn sie einen Zugang zum Arbeitsmarkt suchen. Unter welchen Bedingungen werden etwa Bildungsabschlüsse anerkannt und wie transparent ist dieses Regelwerk? Werden Sprachkurse angeboten und zu welchen Konditionen? Auch das Selbstverständnis einer Gesellschaft im Umgang mit Einwanderung, ihre historische Erfahrung, Praxis und Politik im Umgang mit Minderheiten ebenso wie das gegenwärtige Ausmaß rassistischer Ideologien muss in die Diskussionen miteinbezogen werden. All diese Faktoren spielen eine erhebliche Rolle oder vielmehr sollten sie diese spielen, wenn über Partizipation diskutiert wird.

Einige der genannten Partizipationsvoraussetzungen werden bereits im Rahmen von Zuwanderungspolitiken festgelegt. Sie steuern Migrationen² und legen bestimmte Rechte und Pflichten für Zuwanderungsgruppen fest, die für die Lebensverhältnisse von MigrantInnen maßgeblich sind. Ganz entgegen der immer wieder aktualisierten Diskussionen um eine unzulängliche Steuerung und eine unregulierte Zuwanderung in die Sozialsysteme, existiert in Deutschland ein komplexes und zudem hochkontrolliertes Migrationsgeschehen. Dabei wird zwischen Zuwanderungsgruppen unterschieden³, die ganz unterschiedlichen Zugang zu sozialen Leistungen, zum Arbeitsmarkt und zur Staatsbürgerschaft haben.

In Integrationsdebatten werden die Lebens- und Arbeitsbedingungen der AsylbewerberInnen und Geduldeten und deren Chance auf eine gesellschaftliche Teilhabe in der Aufnahmegesellschaft in der Regel komplett ausgeblendet. Die Partizipationschancen dieser Zuwanderungsgruppe sind Gegenstand meines Beitrags. Zum einen skizziere ich, welche Partizipationsmöglichkeiten AsylbewerberInnen und Geduldete

in der Aufnahmegesellschaft überhaupt vorfinden, zum anderen will ich mir genauer die Rolle der Erwerbsarbeit im Kontext der Asylmigration anschauen.

Zum Aufbau meines Beitrages: (a) Nationalstaatliche Bestimmungen und völkerrechtliche Verpflichtungen bringen die sozialen, politischen und rechtlichen Konstruktionen hervor, die wir als „Flüchtling“ bezeichnen. Im ersten Kapitel stelle ich deshalb einige Überlegungen über politische Klassifikationsprozesse im asylpolitischen Kontext an. (b) Um die gegenwärtige asylpolitische Situation besser verstehen zu können, ist ein kurzer Blick auf den historischen Kontext ihrer Genese und ihres Verlaufes hilfreich. (c) Die Analyse der zentralen rechtlichen Regelungen im Asyl zeigt, dass AsylbewerberInnen und Geduldete „Desintegrierte“ qua Verordnung sind, dies wird an der Aufnahmesituation von Flüchtlingen, den janusköpfigen Bleiberechtsregeln und Integrationsangeboten sowie der Regulierung des Arbeitsmarktzugangs näher ausgeführt. (d) Die deutsche Asylpolitik kann als staatlich regulierte Integrationsverweigerung charakterisiert werden. Im Kontext allgegenwärtiger Ökonomisierungen gerät die menschenrechtliche Basis des Asyls weiter unter Druck.

Die politische Klassifikation Flüchtling

Dass Nationalstaaten verschiedene Zuwanderungskanäle eröffnen und zwischen verschiedenen Migrationsgruppen unterscheiden, ist ganz unterschiedlichen Umständen geschuldet. Historische Entwicklungen, wie der Kolonialismus, der Nationalsozialismus, aber auch bestimmte Phasen kapitalistischer Entwicklung⁴ bilden den Background von Migrationspolitiken und bringen Migrationspfade hervor.

In der wissenschaftlichen Debatte und in der Zuwanderungspolitik wird zwischen Arbeits- und Fluchtmigration unterschieden. Obwohl sich beide Migrationen nur schwerlich trennen lassen (UNHCR 2006), werden faktische Unterscheidungen politisch gesetzt. Asylmigration steht im Kontext humanitärer Verpflichtungen, während die verschiedenen Typen der Arbeitsmigration nach ökonomischen und bildungspolitischen Kriterien organisiert werden. Asylpolitiken beanspruchen, Migrationen nach menschen- und völkerrechtlichen Kriterien zu regulieren. Allerdings spielen in der Asylpolitik immer eine Vielzahl anderer Faktoren, wie beispielsweise die politische und kulturelle Nähe der AsylbewerberInnen zum potenziellen Aufnahmeland, eine Rolle.⁵

An migrationspolitische Klassifikationen knüpfen sich Privilegien, aber auch Restriktionen, weshalb sie Gegenstand gesellschaftspolitischer Deutungskämpfe sind. Kreisen die gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen in der Institutionalisierung der Armen- und Fürsorgepolitik um die Frage, wer die „richtigen“ Armen sind, die einen Anspruch auf soziale Fürsorge haben, und wer die „Sozialschmarotzer“ sind, die soziale Lei-

stungen zu Unrecht in Anspruch nehmen, so drehen sich die asylpolitischen Debatten um die Frage, wer wirklich ein Flüchtling ist und wer das Recht auf Asyl missbraucht.

Die Institutionalisierung des Flüchtlingsbegriffs und des Umgangs mit Flüchtlingen beginnt im 20. Jahrhundert. Mallki (1995, 498) schreibt: „(...) „As far as has been possible to determine, it is in the Europe emerging World War II, that certain key techniques for managing displacements of people first became standardized and then globalized. This does not mean there were no refugees or techniques for managing them before World War II (...). People have always sought refuge and sanctuary. But ‘the refugee’ as a special social category and legal problem of global dimension did not exist in its full modern form before this period“. Entscheidend für die Herausbildung des Flüchtlingsbegriffs ist die Genfer Flüchtlingskonvention⁶; das internationale Regelwerk zum Schutz von Flüchtlingen entstand unter dem Eindruck der Flüchtlingsbewegungen, die durch den Nationalsozialismus ausgelöst wurden.

Die heutige Klassifikation ‘Flüchtling’ ist das Resultat von Menschenrechtspolitik, ihrer Kodifizierung in der allgemeinen Menschenrechts-erklärung, in der Genfer Flüchtlingskonvention und den darauffolgenden Protokollen. Dieser Flüchtlingsbegriff ist höchst selektiv, historisch⁷ und aktuell. Er erfasst nach wie vor per definitionem nur einen Teil der weltweit fliehenden Menschen. Weder innerstaatliche Flüchtlingsbewegungen, wie die in Darfur, noch Flüchtlingsbewegungen im Kontext von Umweltkatastrophen werden damit erfasst. Internationale und europäische Rechtsvorschriften und Richtlinien fließen in das nationale Recht. In Deutschland hat das Asylrecht Verfassungsrang und ist im Grundgesetz verankert. Diese institutionellen Kontexte bringen die sozialen, politischen und rechtlichen Konstruktionen hervor, mit denen ‘Flüchtlinge’ erst als solche angesehen werden.

Asylpolitik in Deutschland – historische und internationale Aspekte

Die deutsche Asylpolitik ist historisch betrachtet eine politische Reaktion auf die durch den Nationalsozialismus ausgelösten Fluchtbewegungen und den politischen Umgang damit. Die Verankerung des §16a Abs. 2 Satz 2 im deutschen Grundgesetz (1949) schuf ein individuell einklagbares Grundrecht für Ausländer. Die einfache Formel lautet: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“. Zur Feststellung der politischen Verfolgung wurde die Definition der Genfer Flüchtlingskonvention übernommen.

Rekonstruiert man den historischen Verlauf der deutschen Asylmigration anhand ihrer statistischen Entwicklung, dann zeigt sich, dass bis in die 1970er Jahre hinein in Westdeutschland keine größere Asylmigration existierte (Asyl in Zahlen 2008). Die Zahlen der jährlichen Asylgesuche waren in der Bundesrepublik in den 1950er-1960er Jahren relativ niedrig

geblieben. Die meisten Asylanträge stammten in dieser Zeit aus den sogenannten Ostblockländern. Temporäre Anstiege der Asylanträge sind vor allem eine Reaktion auf den Aufstand in Ungarn und den Prager Frühling. Flüchtende aus den sozialistischen Ländern galten als willkommen, konnten sie doch im Kalten Krieg, als Opfer des Kommunismus, die Unterdrückung in sozialistischen Diktaturen demonstrieren (Bade/Oltmer 2004; Nuscheler 2004).

In den 1970er Jahren vollzog sich eine Wende im Flüchtlingsgeschehen. Zunehmend stellten Flüchtlinge aus der sogenannten Dritten Welt einen Antrag auf Asyl. Die Zahl der Asylsuchenden stieg seit diesem Zeitpunkt kontinuierlich an und wurde durch medienwirksame Diskussionen um Asylmissbrauch begleitet. Vor dem Hintergrund des Kollapses des kommunistischen Systems erreichte die Zahl der Asylanträge schließlich mit über 400'000 ihren Höhepunkt.

Dass sich diese Zahl aus einer Vielzahl verschiedener Flüchtlingsbewegungen und dass sich das neue Migrationsgeschehen zu Beginn der 1990er Jahre aus unterschiedlichen Gruppen zusammensetzte, die keineswegs nach völkerrechtlichen Kriterien beurteilt werden können, wie beispielsweise die Spätaussiedler, fand in der politischen Diskussion kaum Erwähnung. Politisch mobilisierte man gegen die außereuropäische 'Armutsmigration'. Regelmäßige Kampagnen gegen Asylmissbrauch und rassistisch motivierte Übergriffe auf eine Vielzahl von Flüchtlingsheimen machten das Thema Asyl zum Dauerthema in den Medien. Im sogenannten Asylkompromiss⁸ wurde nicht auf die faktische Migrationssituation in Deutschland reagiert, sondern die europäische Asylpolitik umgesetzt. Die Debatten um den Asylmissbrauch und die Übergriffe auf Flüchtlinge konnten genutzt werden, um einen politischen Handlungsbedarf zu inszenieren und den bereits viel früher beschrittenen Weg der Europäisierung des deutschen Asylrechts politisch umzusetzen. Mit dem Asylkompromiss 1993 wurden weitreichende Veränderungen eingeleitet und das Grundrecht auf Asyl dadurch ausgehebelt, dass der Fluchtweg nach Deutschland über die so genannte Drittstaatenregelung faktisch unmöglich wurde.

Durch diese Grundgesetzänderung hat in den letzten Jahren die Zahl der Asylsuchenden in Deutschland drastisch abgenommen. Um die Entwicklung anhand von Zahlen zu verdeutlichen: Seit den 1980er Jahren ist die Zahl der Asylanträge von 108'000 auf über 400'000 zu Beginn der 1990er Jahre gestiegen; 2009 wurden gerade mal 27'649 Erstanträge gestellt (Asyl in Zahlen 2010). Setzt man diese Zahlen ins Verhältnis zum internationalen Fluchtgeschehen, dann wird deutlich, dass nur ein verschwindend geringer Bruchteil der weltweit Flüchtenden Deutschland erreicht. 2008 sind laut UNHCR 42 Millionen Menschen auf der Flucht (UNHCR 2006).

Organisierter Ausschluss – die Besonderheiten der Aufnahmesituation

Wie ist die Aufnahmesituation derer, denen es gelingt, Deutschland zu erreichen und einen Asylantrag zu stellen? Täubig (2009) beschreibt die Aufnahmesituation von AsylbewerberInnen zutreffend als „organisierte Desintegration“. Setzt man verschiedene Chancen auf Teilhabe an Gesundheit, Bildung und Arbeit voraus, die mit einem Aufenthaltsstatus verknüpft sind, dann befinden sich AsylbewerberInnen mit ungesichertem Aufenthalt am untersten Ende der Zuwanderungsgruppen (Mohr 2005).

Der Abschreckungsgedanke bestimmt seit den frühen 1980er Jahren in Deutschland maßgeblich die rechtliche Entwicklung der Asylpolitik. Die soziale Integration von AsylbewerberInnen steht nicht im politischen Interesse, es geht nur um ihre vorübergehende Versorgung. Dieser staatliche Umgang trägt zu einer Anomalisierung ihrer Lebensführung bei (Bommes 2004, 22). Im Zuge des Asylverfahrens und der Duldung⁹ wird für AsylbewerberInnen ein Status der Unsicherheit und Ungewissheit eingerichtet, der in keinem Falle ihre Integration zum Ziel hat. Flüchtlinge, die einen Asylantrag stellen, werden über das sogenannte EASY-System, ein Aufteilungsverfahren, Erstaufnahmeeinrichtungen zugewiesen. Es existiert in Deutschland der Königssteiner Schlüssel, der anhand des Steueraufkommens und der Bevölkerungszahl die Aufnahmequote jedes Bundeslandes bestimmt (Asyl in Zahlen 2008,15).

Im Asylbewerberleistungsgesetz und im Asylverfahrensgesetz werden die zentralen Regelungen für den Aufenthalt der AsylbewerberInnen formuliert. Erklärtes Ziel des Gesetzgebers ist es, keine Anreizstrukturen für einen längeren Aufenthalt zu schaffen. Das Asylbewerberleistungsgesetz sieht deshalb auch im Gegensatz zum ALG II (besser bekannt unter Hartz IV) keine Leistungen vor, die die kulturelle Teilhabe am Leben oder die Pflege der sozialen Beziehungen ermöglichen. AsylbewerberInnen erhalten ein Taschengeld von 40,90 Euro pro Monat, weitere Leistungen sollen als Sachleistungen ausgereicht werden.

Die Unterbringung von AsylbewerberInnen und Geduldeten

Ein zentraler Aspekt, der den Ausschluss von Flüchtlingen bedingt, ist ihre Unterbringung in Zentralen Aufnahmestellen und Gemeinschaftsunterkünften. Die Zentralen Stellen zur Unterbringung wurden im Zuge der Asylverfahrensgesetze (1982) eingerichtet. Die Gebäude bestehen in der Mehrzahl aus alten Kasernen, Wohncontainern oder umgebauten funktionsuntüchtigen Schiffen. Die Unterkünfte sind der öffentlichen Wahrnehmung entzogen (Piper 2004). Die Mobilität der AsylbewerberInnen und Geduldeten wird nicht nur dadurch beschnitten, dass sich Zentrale Aufnahmestellen und Gemeinschaftsunterkünfte weit ab von öffentlichen Räumen befinden und nur unzureichende Verkehrsanbindungen existieren. Sie wird

auch ganz elementar durch die sogenannte Residenzpflicht eingeschränkt. Diese sieht vor, dass die Grenzen des Bezirks der Ausländerbehörde nicht ohne Genehmigung überschritten werden dürfen.

Welche Auswirkungen hat diese „organisierte Desintegration“ auf die AsylbewerberInnen und Geduldeten? Welche Gestaltungsspielräume haben Flüchtlinge? Regulationen im Asylkontext sind stark restriktiv und haben weitreichende Folgen für die, die reguliert werden sollen. Ein Großteil der Studien, die sich mit Asyl und der Unterbringungssituation beschäftigen, greift Erving Goffmans Konzept der totalen Institution auf.¹⁰ Dazu zählen die Tübinger Studie über Gemeinschaftsunterkünfte zu Beginn der 1980er Jahre (Henning/Wießner 1982), wie die jüngeren Arbeiten von Steffen Dünwald (2002) über die BRD als Lagergesellschaft, von Birgit Behrensen und Verena Groß (2004) über die gesundheitliche Situation von Asylsuchenden oder auch Vicky Täubigs (2009) empirische Studie zu alltäglichen Lebensführungen in der organisierten Desorganisation.

Die meisten dieser Studien kommen zu dem Ergebnis, dass die Unterbringung von AsylbewerberInnen wesentliche Züge einer totalen Institution trägt und ihre Hauptmerkmale¹¹ erfüllt sind. Durch den Eintritt in die Institution kommt es für das Individuum zu einem Verlust bürgerlicher Rechte und sozialer Rollen. Goffman (1973, 26) bezeichnet diesen Verlust als den „bürgerlichen Tod“. Während in der frühen Tübinger Studie vor allem die Apathie und zerstörerische Seite der Regulation betont wird, berücksichtigt etwa die Studie von Vicky Täubig (2009) auch die Gestaltungsmöglichkeiten im Asyl. Gleichwohl, die bürokratisch organisierte Lebensweise beeinflusst elementar die physische und psychische Versehrtheit der AsylbewerberInnen und Geduldeten.

Erwerbsarbeit – zwischen Verbot und Voraussetzung

Ein zentraler Faktor des gesellschaftlichen Ausschlusses ist der eingeschränkte Zugang zum Arbeitsmarkt. Während in der derzeitigen Debatte um den Fachkräftemangel über das Für und Wider der Rekrutierung von MigrantInnen gestritten wird, haben AsylbewerberInnen und Geduldete zuerst überhaupt keinen und anschließend einen eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt. Für Asylsuchende gilt nach Antragstellung ein einjähriges Verbot der Aufnahme einer Beschäftigung. Wenn auch nach einem Jahr kein absolutes Arbeitsverbot mehr besteht, schränken diverse Regelungen den Zugang zum Arbeitsmarkt weiterhin erheblich ein. Dazu zählen das sogenannte Inländerprimat (Vorrangprüfung) und die globale Arbeitsmarktprüfung. Die Agentur für Arbeit verfügt im Rahmen einer globalen Arbeitsmarktprüfung darüber, ob die Beschäftigung des Antragstellers „nachteilige Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt“ hätte und prüft im Rahmen der Arbeitsbedingungsprüfung, ob für die Beschäftigung ortsübliche Löhne gezahlt werden sollen.

Die Vorrangprüfung, die als entscheidendes Hindernis gilt, prüft, ob bevorrechtigte ArbeitnehmerInnen¹² für den Arbeitsplatz zur Verfügung stehen. Diese Prüfung, das zeigen die Ergebnisse der im Rahmen der EQUAL-Entwicklungspartnerschaften – ein europäisches Forschungsprogramm zur Beseitigung von Diskriminierungen – durchgeführten Projektverbünde SAGA und SPUK (Loos et al. 2007), verursacht enorme praktische Probleme hinsichtlich der Verfahrensdauer sowie des für den Arbeitgeber entstehenden bürokratischen Aufwands. Besonders für ungelernte und gering qualifizierte Asylsuchende und geduldete MigrantInnen bedeutet dies, dass ihnen der Zugang zum Arbeitsmarkt faktisch versperrt bleibt. Die Härtefallregelung ermöglicht es, dass in Ausnahmefällen von der Vorrangprüfung bei Asylsuchenden und geduldeten MigrantInnen abgesehen werden kann (Loos et al. 2007,9).

Ich habe an anderer Stelle bereits darauf hingewiesen, dass man AsylbewerberInnen bestens als verordnete PrekarierInnen bezeichnen kann, da ihnen nur solche Arbeitsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, die als prekär zu bezeichnen sind (Scherschel 2008). Bestätigt wird diese Perspektive, wenn man sich die Studien zur Situation am Arbeitsmarkt anschaut. Die wenigen Lokalanalysen zur Arbeitsmarktsituation von FluchtmigrantInnen beziehen sich auf einzelne Bundesländer und Städte (Saarland, Dortmund, Niedersachsen und Berlin). Die Befunde der Lokalanalysen sind übereinstimmend: Vergleichsweise gute Chancen auf ein sozialversicherungs-pflichtiges Beschäftigungsverhältnis bestehen im Hotel- und Gaststätten-gewerbe, im Reinigungsgewerbe und vereinzelt im Baugewerbe (Isoplan 2005, Kühne/Rüßler 2000, Hadeed 2004).

Das Gros der FluchtmigrantInnen lebt von staatlichen Transferleistungen in Kombination mit prekären Jobs (Foda/Kadur 2005, 33). Die im Herkunftsland erlernten Berufsfelder bleiben in der Regel versperrt. Im Falle einer Arbeitsaufnahme ist der Zusammenhang von Qualifikation und Beschäftigungsfeld gering bzw. es wird keine der Qualifikation angemessene Beschäftigung erreicht. Der primäre Sektor hochqualifizierter und zu-kunfts-fähiger Arbeit bleibt Asylbewerbern und anerkannten Flüchtlingen jedoch verschlossen. Der Bereich der „Schattenwirtschaft“ bietet dagegen Optionen, um institutionelle Restriktionen zu umgehen, birgt aber ganz andere Gefahren.

Es ist deutlich geworden, dass AsylbewerberInnen und Geduldete auf eine staatlich organisierte Integrationsverweigerung stoßen. Das Zuwanderungsgesetz der rot-grünen Regierung (2005) hat zwar Integrations-kurse als zentralen Bestandteil aufgenommen, allerdings richten diese sich an NeuzuwandererInnen mit einer Bleibeperspektive, nicht an Asylsuchende. Zumindest wurden im Zuwanderungsgesetz 2005 geschlechtsspezifische und nichtstaatliche Verfolgung für die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus ausdrücklich anerkannt und eine Härtefallklausel eingeführt. Mit der beschlossenen Neuregelung der Beschäftigungsverfahrensverordnung (2007)

wurde die Vorrangprüfung für Geduldete, die sich seit vier Jahren ununterbrochen erlaubt, geduldet oder als AsylbewerberInnen in Deutschland aufgehalten haben, abgeschafft. Obwohl AsylbewerberInnen und Geduldete nicht zum nationalen Integrationsplan zählen, sind sie zumindest punktuell Zielgruppe von Integrationsmaßnahmen. Die oben erwähnte EU-Gemeinschaftsinitiative EQUAL hat erstmals auch AsylbewerberInnen und Geduldeten die Möglichkeit auf eine Förderung geboten.

Wie verhält es sich nun mit den sogenannten Bleiberechtsregelungen, die 2006 und 2007 eingeführt und 2009 verlängert wurden? Handelt es sich hier um ein auf Geduldete und ihre Situation zugeschnittenes Konzept, das ihnen ein Bleiberecht auf Dauer ermöglicht? Diese Regelungen wurden verabschiedet, um die Kettenduldungen zu beenden, deren politischer Stopp bereits in den Empfehlungen der Süssmuth-Kommission gefordert wurde.

In der Einleitung zum Bleiberechtsbeschluss wurde u.a. formuliert, für den betroffenen Personenkreis ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht zu schaffen, die Zuwanderung in Sozialsysteme zu vermeiden und die nachhaltigen Bemühungen der Betroffenen um ihre Integration in die deutsche Gesellschaft zu fördern (IMK 2006). Die Bleiberechtsregelungen sollen denjenigen Geduldeten ein humanitäres Aufenthaltsrecht ermöglichen, die sich seit Jahren in Deutschland befinden. Zum Zeitpunkt der Einführung betrafen diese Regelungen etwa 110'000 Personen. Im Zentrum steht dabei die Bedingung einer dauerhafte(n) Sicherung des Lebensunterhaltes durch Erwerbsarbeit.¹³

Die bisherigen Studien und Stellungnahmen kommen einhellig zu dem Ergebnis, dass die in den Bleiberechtsregelungen formulierten Voraussetzungen von vielen Geduldeten kaum erfüllt werden können (Hentges/Staszczak 2010; Diakonie/Caritas 2009). Die Erwartung, den Lebensunterhalt durch Erwerbsarbeit innerhalb einer vorgegeben Zeit sichern zu können, wird von Menschen gefordert, die jahrelang keine Möglichkeit hatten, sich auf dem Arbeitsmarkt zu bewähren. Sie treffen zudem auf eine Arbeitsmarktsituation, die sich vor allem durch eine fortschreitende Prekarisierung auszeichnet (Brinkmann et al. 2006). Der gegenwärtige Rückgang der Arbeitslosenzahlen gründet in einem erheblichen Maße in einer Ausbreitung des Niedriglohnsektors, einer Zunahme der Leiharbeit und einer Zunahme von subventionierten Beschäftigungsverhältnissen, die durch aufstockende Leistungen ergänzt werden müssen. Es handelt sich also gerade um solche Beschäftigungsverhältnisse, die weder den Lebensunterhalt vollständig absichern noch eine längerfristige Integration in den Arbeitsmarkt begründen können (Dörre 2011).

Die Janusköpfigkeit dieser Integrationsangebote besteht vor allem darin, dass man Menschen zunächst über Jahre hinweg aus zentralen Bereichen der Gesellschaft ausschließt, ihnen den Zugang zu Arbeit erschwert, wenn nicht verboten hat, ihnen das Recht auf Bildung und soziale Teilhabe untersagte, um ihnen dann Fristen zu setzen, in denen sie Integrationsleistungen vollbringen sollen, die man ihnen jahrelang verweigert hat.

Politisch verordnete Integrationsverweigerung

Betrachtet man ihre Aufnahmesituation, dann sind AsylbewerberInnen und Geduldete in allen zentralen Lebensbereichen eingeschränkt. Ihre soziale Situation ist das Ergebnis einer rechtlichen Diskriminierung. So gesehen handelt es sich um eine staatlich regulierte Integrationsverweigerung. Die Bleiberechtsregelungen führen in die, bei aller historischen Bedingtheit, menschenrechtlich begründete Asylpolitik ein an wirtschaftlichen Bedarfskriterien orientiertes Nützlichkeitsprinzip ein. Die Steuerung von Migrationen orientiert sich, wie die derzeitige Debatte um die Rekrutierung von FacharbeiterInnen aus dem Ausland zeigt, an diesen Bedarfskriterien.

Auch im asylpolitischen Kontext werben Projektinitiativen (wohlbeachtet in advokatorisch gemeinter Absicht) mit den „Potenzialen und Ressourcen“ der hiesigen AsylbewerberInnen und Geduldeten, die genutzt werden sollten. So richtig es sein mag, darauf hinzuweisen, dass Menschen die Möglichkeit gegeben werden muss, ihre Kompetenzen und Fähigkeiten zu entwickeln und tätig zu sein, so problematisch ist es, dabei allem voran den Nutzen- und Optimierungsgedanken aufzugreifen. Die Ökonomisierung verschiedenster Politik- und Handlungsfelder mag ihre KritikerInnen dazu nötigen, den Nutzen derer zu erklären, die politisch nicht gewollt sind. Damit unterläuft man aber zugleich die eigentlich menschenrechtlich begründete Durchsetzung des Asylrechts. Stattdessen würde es darauf ankommen, diese Menschenrechtsbasis weiter zu entwickeln und deren Durchsetzungsmöglichkeiten zu stärken. Asylpolitik ist deshalb humanitär und anhand menschenrechtlich orientierter Prinzipien zu legitimieren und politisch auf diesem Wege einzufordern.

Anmerkungen

- 1 Der migrationssoziologische Integrationsbegriff ist in mehrfacher Hinsicht problematisch: In unseren Überlegungen zu den Prekarisierungsrisiken unterschiedlicher Gruppen (MigrantInnen, Frauen, Männer) haben wir darauf aufmerksam gemacht, dass der Integrationsbegriff für heutige Gesellschaften aus unterschiedlichen theoretischen Perspektiven in Frage gestellt werden muss (Jungwirth/Scherschel 2010). Wir verwendeten in unserer Argumentation den Begriff Partizipation, der unterstreichen soll, dass Individuen je nach sozialer Lage, geschlechtlicher oder ethnischer Zugehörigkeit in unterschiedlichem Maße Zugang zu gesellschaftlich wertvollen Ressourcen haben. Feministische, queertheoretische und postkoloniale Perspektiven problematisieren die Konzeption eines relativ homogenen Kollektivs mit einem entsprechenden Konzept von Integration als vereinfachend und für gegenwärtige Gesellschaften kaum mehr zutreffend.
- 2 Freilich entwickeln sich Eigendynamiken, ebenso werden Migrationskanäle unterlaufen und nicht im vorgesehenen Sinne genutzt.
- 3 Dazu zählen SpätaussiedlerInnen, EU MigrantInnen, Ausländische Studierende, WerkvertragarbeiterInnen und SaisonarbeiterInnen, Ehegatten- und Familiennachzug aus Drittstaaten, Rückkehr deutscher Staatsangehöriger und die Gruppe der AsylbewerberInnen und jüdischen Kontingentflüchtlinge. Insgesamt lebten in Deutschland zum 31.08.2009 7,1 Millionen Ausländer, das sind 8,7 % der Bevölkerung, 2008 hatte Deutschland zum ersten Mal ein negatives Wanderungssaldo (Zuzüge: 682'146; Fortzüge: 737'889), d.h.

- es haben mehr Menschen Deutschland verlassen als dass Menschen nach Deutschland migriert sind (Migrationsbericht 2008, Ausländerzahlen 2009).
- 4 Die frühe Arbeitsmigration in Deutschland und in Westeuropa gilt als einschlägiges Beispiel dafür, wie ökonomische Erfordernisse Migrationen steuern. In den 1950er-1970er Jahren wurden MigrantInnen in Deutschland gezielt aufgrund des Arbeitskräftemangels angeworben.
 - 5 Nuscheler (2004) weist in diesem Zusammenhang auf die Neuinterpretation des Folterbegriffs in den 1980er Jahren hin. Das Bundesverwaltungsgericht hielt nicht länger den Tatbestand der Folter an sich, sondern ihren „politischen Zweck“ für entscheidend. Dazu Nuscheler (2004, 142): „Während es (das Gericht, Anmerkung K.S.) in der Strafverfolgung von kommunistischen Regimen den ‘politischen Zweck’ der Herrschaftssicherung erkannte, beurteilte es die Folter in der Türkei (einem Nato-Land) als ein ‘übliches Mittel’ zur Einhaltung der staatlichen Ordnung und als ‘nicht asylrelevant’, weil die Folter nicht auf die Gesinnung der/des Gefolterten abziele. Das oberste Verwaltungsgericht machte sich das Argumentationsmuster des Verfolgerstaates zu Eigen“.
 - 6 Die Genfer Flüchtlingskonvention ist das bis heute bestimmende internationale Regelwerk zum Schutz von Flüchtlingen. Im Abkommen über die Rechtstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 und im Protokoll über die Rechtstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967 wird festgehalten, dass ein Flüchtling eine Person ist, die: „(...) aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen dorthin zurückkehren will.“
 - 7 Obwohl die Genfer Flüchtlingskonvention mit einem universellen Anspruch antritt, werden in ihrer konkreten Ausgestaltung Selektionen deutlich, die dem historischen Kontext ihrer Genese geschuldet sind. Marfleet kommentiert diese politischen Einflüsse und die Diskrepanz zwischen universellem Anspruch und selektivem Flüchtlingsbegriff: „The Convention Relating to the Status of Refugees, the Geneva Convention, was shaped by similar concerns. Since it was approved in 1951 the Convention has often been seen as a model statement of asylum rights. (...). In fact the agreement set out a narrow and partisan approach. (...) when the agreement was finalised it was applied only to those who had become refugees in Europe and only as a result of events occurring before 1 January 1951. In addition, the Convention viewed the refugee as a person denied specific civil and political rights: there were no references to economic and social rights. The key issue was that of persecution. (...) It perceived refugees to be victims of the oppressive, totalitarian regimes, with the implication that the guilty parties were to be found east of the Iron Curtain. It was not intended to embrace refugees in general, groups of displaced people, or those fleeing from international or internal conflicts. Most important it did not mention a ‘right’ to asylum. Contrary to many later interpretations it was not a statement of universal rights in the form of unconditional entitlements of displaced people “ (Marfleet 2006,146).
 - 8 Im Asylkompromiss wurde der Grundgesetzparagraph (Politisch Verfolgte genießen Asylrecht) durch weitere Absätze ergänzt. Eine ausführliche Kommentierung der Veränderungen macht Nuscheler (2004, 148-151). Entscheidend war vor allem die sog. Drittstaatenregelung: „(2) Auf Absatz 1 kann sich nicht berufen, wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften oder aus einem anderen Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist. Die Staaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaften, auf die die Voraussetzungen des Satzes 1 zutreffen, werden durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt. In den Fällen des Satzes 1 können aufenthaltsbeendende Maßnahmen unabhängig von einem hiergegen eingelegten Rechtsbehelf vollzogen werden.“

- 9 Als Geduldete bezeichnet man die Personen, deren Asylantrag zwar abgelehnt wurde, die allerdings aus völkerrechtlichen und humanitären Gründe nicht abgeschoben werden können. Hentges/Staszczak (2010, 97) weisen daraufhin, dass die Gründe hierfür ganz unterschiedlicher Natur sein können. Es kann sich etwa um Personen handeln, die vor nichtstaatlicher Verfolgung geflohen sind, jedoch aufgrund der früheren Rechtslage in der Bundesrepublik nicht als Flüchtling anerkannt wurden.
- 10 Goffman (1973) untersucht in seiner überaus berühmten Studie das Leben in totalen Institutionen. Er fasst diese in fünf Gruppen zusammen. Darunter fallen bspw. Armenhäuser, Waisenhäuser, Zuchthäuser, Psychiatrien und Konzentrationslager. Totale Institutionen sind laut Goffman (1973, 23): „(...) die Treibhäuser, in denen unsere Gesellschaft versucht, den Charakter von Menschen zu verändern. Jede dieser Anstalten ist ein natürliches Experiment, welches beweist, was mit dem Ich des Menschen angestellt werden kann“.
- 11 Für Goffman (1973, 17) besteht das zentrale Merkmal totaler Institutionen darin, dass die Schranken, die normalerweise einzelne Lebensbereiche trennen, aufgehoben sind. So finden alle Angelegenheiten des Lebens an ein und derselben Stelle statt und die Phasen des Tages sind exakt geplant.
- 12 Bevorrechtigte ArbeitnehmerInnen sind Deutsche oder Ausländer, die rechtliche keine Einschränkungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt haben.
- 13 Am 17.11.2006 hat die Innenministerkonferenz eine Bleiberechtsregelung für langjährig Geduldete verabschiedet. Mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz, das am 28.8.2007 in Kraft trat, führte der Gesetzgeber in den §§ 104 a und b des Aufenthaltsgesetzes eine gesetzliche Altfallregelung ein, die weitgehend die Kriterien für die Gewährung eines Bleiberechts nach dem Beschluss der IMK übernahm. Wer diese Regelung in Anspruch nehmen will, muss bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Ich konzentriere mich auf die zentralen: Das Bleiberecht ist daran geknüpft, dass der Lebensunterhalt durch ein Beschäftigungsverhältnis vollständig gesichert werden muss, die Betroffenen müssen seit dem 1.7.2001 (mit mind. einem minderjährigen Kind) oder seit dem 1.7.1999 in Deutschland leben. Sie müssen über ausreichende Sprachkenntnisse verfügen, über ausreichend Wohnraum verfügen, bei schulpflichtigen Kindern soll der Schulbesuch nachgewiesen werden. Es dürfen weiterhin keine Ausschlussgründe vorliegen (Täuschung über aufenthaltsrelevante Umstände, Straftaten, keine Bezüge zu Terrorismus oder Extremismus etc.). Eine ausführliche Darstellung der Regelungen und ihrer Anwendung findet sich bei Hentges/Staszczak (2010) und Diakonie/Caritas (2009).

Literatur

- Aktuelle Zahlen zu Asyl. Ausgabe September 2010, www.bamf.de
 Asyl in Zahlen 2008, www.bamf.de
 Ausländerzahlen 2009, www.bamf.de
 Bade, Klaus J. / Oltmer, Jochen, 2004: Normalfall Migration. Bonn
 Behrens, Birgit / Groß, Verena, 2004: Auf dem Wege in ein normales Leben? Eine Analyse der gesundheitlichen Situation von Asylsuchenden in der Region Osnabrück. Osnabrück
 Bommes, Michael, 2004: Transnationale Asylforschung. In: Asylmigration in Europa. Migration, Flüchtlinge und Integration. Schriftenreihe Band 12. Nürnberg. S. 12-39
 Brinkmann, Ulrich / Dörre, Klaus / Röbenak, Silke, 2006: Prekäre Arbeit: Ursachen, Ausmaß, soziale Folgen und subjektive Verarbeitungsformen unsicherer Beschäftigungsverhältnisse. (gemeinsam mit Klaus Kraemer und Frederic Speidel.) Wirtschafts- und Sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeit und Sozialpolitik, Bonn
 Diakonie / Caritas, 2009: Kettenduldungen beenden – humanitäres Bleiberecht sichern. Erfahrungsbericht zur Praxis der Bleiberechtsregelungen von November 2006 und August 2007. Karlsruhe

- Dörre, Klaus, 2011: Hartz-Kapitalismus. Vom erfolgreichen Scheitern der jüngsten Arbeitsmarktreformen. In: Heitmeyer, Wilhelm (2011): Deutsche Zustände, Band 9, S. 318-329 (i.E.)
- Dünnwald, Stefan, 2002: Die BRD als Lagergesellschaft. In: Bayerischer Flüchtlingsrat: Infodienst Nr. 2 München, http://lola.d-a-s-h.org/rp/az/Publikationen/Duennwald_Die_BRD_als_Lagergesellschaft.pdf. [Zugriff: 15.06.2004]
- Foda, Fadia / Kadur, Monika, 2005: Flüchtlingsfrauen – Verborgene Ressourcen. Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin
- Genfer Flüchtlingskonvention und New Yorker Protokoll, http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/01_GFK/01_GFK_Prot_dt.pdf?PHPSESSID=85c172ed6935ef99ff905d40bbd48efa
- Goffman, Erving, 1973: Asyl. Über die soziale Situation psychiatrischer Patienten. Frankfurt/M.
- Hadeed, Anwar: 2004: Sehr gut ausgebildet und arbeitslos. Zur Lage höher qualifizierter Flüchtlinge in Niedersachsen. Schriftenreihe des Institutes für Bildung und Kommunikation in Migrationsprozessen (IBKM). Oldenburg
- Henning, Claudius / Wießner, Siegfried, 1982: Lager und menschliche Würde. Tübingen
- Hentges, Gudrun / Staszczak, Justyna, 2010: Geduldet, Nicht Erwünscht. Auswirkungen der Bleiberechtsregelung auf die Lebenssituation Geduldeter Flüchtlinge in Deutschland. Stuttgart.
- IMK 2006. Beschlüsse der 182. Sitzung IMK am 17.11.2006 Nürnberg. http://www.berlin.de/sen/inneres/imk/beschluesse.html#IMK_2006.
- Isoplan consult, 2005: Weißbuch Flüchtlinge und Asylbewerberinnen im Saarland 2004. Saarbrücken/Berlin
- Jungwirth, Ingrid / Scherschel, Karin, 2010: Ungleich prekär – Zum Verhältnis von Arbeit, Migration und Geschlecht. In: Manske, Alexandra / Pühl, Katharina (Hg.) (2010): Prekarisierung zwischen Anomie und Normalisierung? Geschlechtertheoretische Bestimmungsversuche. Westfälisches Dampfboot. Münster. S.110-132
- Kühne, Peter/ Rüßler, Harald (2000): Die Lebensverhältnisse der Flüchtlinge in Deutschland. Frankfurt/M./ New York.
- Loos Karin et al., 2007: Arbeit, Bildung und Gesundheit für Asylsuchende und geduldete MigrantInnen. Abschlussdokumentation der EQUAL-Projektverbünde SpuK und SAGA. Osnabrück
- Malkki, Liisa, 1995: Refugees and exile: from „refugee studies“ to the national order of things, in Annual Review of Anthropology, Vol. 24: 495-523
- Marfleet, Philip, 2006: Refugees in a Global Era. New York.
- Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht; 2008. www.bmi.bund.de
- Mohr, Katrin, 2005: Stratifizierte Rechte und soziale Exklusionen von Migranten im Wohlfahrtsstaat. In: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 34, Heft 5, S.383-398
- Nuscheler, Franz, 2004: Internationale Migration. Flucht und Asyl. Opladen
- Pieper, Tobias, 2004: Das dezentrale Lagersystem für Flüchtlinge – Scharnier zwischen regulären und irregulären Arbeitsmarktsegmenten. In: Prokla, Heft 136, Jg. 34, Nr. 3. S. 453-453
- Scherchel, Karin, 2008: Prekäres Leben, prekäre Forschungslage – Zur Notwendigkeit einer integrierenden Perspektive auf Fluchtmigration. In: Altenhain, C. et al. (Hrsg.): Von „Neuer Unterschicht“ und Prekariat. Gesellschaftliche Verhältnisse und Kategorien im Umbruch. Kritische Perspektiven auf aktuelle Debatten. Bielefeld, S. 77-91
- Täubig, Vicki, 2009: Totale Institution Asyl. Empirische Befunde zu alltäglichen Lebensführungen in der organisierten Desintegration. Weinheim und München
- UNHCR, 2006: The state of the world refugees. <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/template?page=publ&src=static/sowr2006/toceng.htm> [Zugriff: 15.02.2007]