

Impressum



Herausgeberin des Online-Journals:
[Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart](#)

Im Schellenkönig 61
70184 Stuttgart
Telefon: +49 711 1640-600
E-Mail: info@akademie-rs.de

ISSN 2698-5446

Koordination des Online-Journals:
Dr. Christian Ströbele (dialog@akademie-rs.de)

Layout: Barbara Honold, Karlsruhe (vom-lektorat-zum-buch.de)
Titelbild: ©Akademie

Herausgeber*innen dieser Ausgabe:
Constantin Hruschka/Constanze Janda/Konstanze Jüngling

The content is licensed under a [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License](#). / Alle Inhalte sind lizenziert mit einer [Creative Commons Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International Lizenz](#).

Inhalt



<i>Constantin Hruschka/Constanze Janda/Konstanze Jüngling</i> Vorwort	3
<i>Reem Alabali-Radovan</i> Grüßwort	5
<i>Uta Losem</i> Einwanderungsland Deutschland Perspektiven nach der Bundestagswahl	13
<i>Heribert Prantl</i> Quo vadis, Europa? Eine Bestandsaufnahme der deutschen und europäischen Migrationspolitik	19
<i>Sophie Roche</i> Afghanische Frauen am Rande der Gesellschaft und im Zentrum der religiösen ideologischen Neuordnung	37
<i>Sebastian Röder und Philipp Wittmann</i> Ausbildungsduldung, Beschäftigungsduldung und „Duldung light“ Duldungen auf Abschiedstournee	57

Inhalt

Tineke Strik

Instrumentalisation at the Belarussian borders
and its impact on the new Pact 79

Christoph Tometten

(K)ein Paradigmenwechsel?
Migrationspolitik im Koalitionsvertrag 87

Vorwort

Abschaffung der „Duldung light“, Gleichstellung von subsidiär Geschützten mit GFK-Flüchtlings beim Familiennachzug, ein Ende der bewussten Isolierung von Schutzsuchenden und damit verbunden das Ende der Unterbringung in Anker-Zentren, Erleichterung der Einbürgerung, Abschaffung von Arbeitsverboten für bereits in Deutschland Lebende – Maßnahmen wie diese sind der:dem einen oder anderen Hohenheimer:in in den letzten Jahren sicherlich mehr als einmal durch den Kopf gegangen. Sie waren immer wieder Bestandteil der Diskussionen, der politischen Forderungen auf den Hohenheimer Tagen zum Migrationsrecht, sei es bei Gesprächen im Großen Saal, im Foyer, zu späterer Stunde auch in der Denkbare oder im Raucher:innenzelt. Gleichzeitig waren die Aussichten auf eine politische Umsetzung vieler dieser als dringlich wahrgenommenen Handlungserfordernisse doch lange Zeit ungewiss.

Mit dem Koalitionsvertrag der neuen Ampel-Koalition, der die Umsetzung der oben benannten Maßnahmen verspricht, hat sich Ende 2021 ein neues Gelegenheitsfenster aufgetan. Das viel beschworene Einwanderungsland Deutschland, mit welchem sich die diesjährigen Hohenheimer Tage zum Migrationsrecht unter dem Titel „Einwanderungsland Deutschland – Perspektiven nach der Bundestagswahl“ beschäftigten, scheint in diesem Vertrag mit neuem Leben gefüllt zu werden. Nicht weniger als ein „Paradigmenwechsel“, ein „Neuanfang“ wird im Text versprochen.

Ob und inwieweit die zahlreichen Versprechen letztlich umgesetzt werden, bleibt freilich abzuwarten. Das Gelingen wird auch vom politischen Willen auf der Seite der Exekutive und der zivilgesellschaftlichen

Vorwort

Unterstützung für die Reformen abhängen. Der Ausbruch des Krieges in der Ukraine war zur Zeit der Hohenheimer Tage 2022 noch nicht absehbar. Die unbürokratische Aufnahme Millionen Geflüchteter aus der Ukraine in Deutschland und anderen Ländern nähren jedoch die Hoffnung, dass es tatsächlich zu einem „Neuanfang“ in der deutschen und auch europäischen Migrationspolitik kommen könnte. Ein solcher sollte von der Erkenntnis geleitet sein, dass Solidarität kein Exklusivkonzept sein kann und soll für diejenigen, die uns emotional, geografisch, kulturell und/oder religiös am nächsten sind. So erschütternd die Ereignisse in und um die Ukraine sind, so wohnt diesen gleichzeitig doch die Chance eines grundsätzlichen Umdenkens in der deutschen und europäischen Migrationspolitik inne. Geflüchtete aus anderen Ländern wie dem Irak oder Afghanistan etwa harren weiterhin zu Tausenden unter desolaten Bedingungen in den Flüchtlingslagern auf den griechischen Inseln aus, werden an der polnisch-belarussischen Grenze weiterhin von einem Asylverfahren in Europa abgehalten. Es ist höchste Zeit, dass auch ihnen die vollen Rechte als Schutzsuchende zuteilwerden. In dieser Hinsicht sind im Rahmen der aktuellen Reformdiskussionen nicht nur das Gemeinsame Europäische Asylsystem, sondern auch die Neuorientierung des Grenzkontrollregimes durch die geplanten Änderungen am Schengener Grenzkodex und die immer stärkere und immer umstrittenere Rolle von Frontex in den Blick zu nehmen.

Vor dem Hintergrund des Regierungswechsels nach der Bundestagswahl 2021 diskutierten vom 28. Januar bis 03. Februar 2022 rund 350 Fachleute aktuelle migrationsrechtliche Entwicklungen, Probleme und Erwartungen rund um das Einwanderungsland Deutschland – nicht nur im nationalen Kontext, sondern auch als Mitgliedstaat der Europäischen Union. Inwieweit, in welcher Form und mit welchen Mitteln kann Deutschland in seinem Selbstverständnis als Einwanderungsland gefördert, gestärkt und weiterentwickelt werden? Welche neuen (und alten) Perspektiven sind erkennbar und wie können diese gegebenenfalls in die politische und rechtliche Praxis umgesetzt werden? Diese und andere Fragen wurden im Rahmen der Tagung erörtert – wie immer mit dem

Ziel, Perspektiven für eine am Menschen orientierte Ausgestaltung des Rechtsgebiets zu eröffnen bzw. neu in Erinnerung zu rufen.

Die vorliegenden Artikel basieren auf den Beiträgen von Referierenden. Auch wenn die Hohenheimer Tage pandemiebedingt erneut online und daher mit einem reduzierten Programm stattfinden mussten, spiegelt die Dokumentation das breite Spektrum migrationspolitischer „Baustellen“ wider – angefangen von der Beschäftigungs- und Ausbildungsduldung bis hin zur Situation von Frauen in Afghanistan. Die Beiträge legen Zeugnis ab von den vielfältigen Erwägungen und Bemühungen in Richtung einer Weiterentwicklung eines dem Menschen zugewandten Einwanderungslands.

St. Gallen, Speyer und Stuttgart, im Mai 2022

Constantin Hruschka, Constanze Janda und Konstanze Jüngling

Grußwort

Die „Hohenheimer Tage“ sind gute Tradition. Hier wird Reformbedarf angemahnt, hier wird leidenschaftlich diskutiert, wie man die Dinge voranbringen kann.

Darum geht es mir und der neuen Bundesregierung. Wir wollen einen Aufbruch. Auch in der Integrations- und Migrationspolitik. Ich bin dankbar, Sie und die vielen Engagierten aus Kirchen und Gewerkschaften dabei an der Seite zu wissen.

In der neuen Bundesregierung wollen wir mit verkrusteten Strukturen aufräumen. Wir wollen die Paragraphen im SGB, im Aufenthalts- und im Asylgesetz auf die gesellschaftliche Wirklichkeit ausrichten. Wir wollen den alten Streit, das Mauern und Blockieren in der Integration hinter uns lassen. Wir wollen Deutschland als modernes Einwanderungsland voranbringen. Wir wollen eine starke, weil vielfältige Gesellschaft mit fairen Chancen für alle.

Darum passt es sehr gut, dass Sie bei den Hohenheimer Tagen über das „Einwanderungsland Deutschland“ und die „Perspektiven nach der Bundestagswahl“ diskutieren. Für mich gehören sieben Punkte dazu, die wir jetzt anpacken:

Erstens: mehr Einbürgerungen. Millionen Menschen leben hier, erfüllen alle Voraussetzungen, um Deutsche zu werden, aber haben keinen deutschen Pass. Sie leben und arbeiten schon lange hier, haben ihre Kinder großgezogen. Und doch genießen sie keine volle Teilhabe.

Ich will, dass all diese Menschen wählen und sich zur Wahl stellen können, dass sie ihr Land mitgestalten.

Wir wollen deshalb mehr Menschen für die Einbürgerung gewinnen. Wir wollen schneller und besser einbürgern.

Dafür werden wir enger mit den Ländern und Kommunen zusammenarbeiten. Dafür werden wir eine Einbürgerungskampagne starten. Unser Ziel: die Wohn- und Wahlbevölkerung dürfen nicht auseinanderfallen, mehr Menschen sollen alle Rechte als Deutsche haben.

Zweitens: Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung akzeptieren. Sie ist keine Bedrohung, sie ist kein Hindernis für unsere Demokratie oder die Loyalität zum Land. Nein, sie ist längst Normalität in unserer Einwanderungsgesellschaft. Und das soll sie auch im Gesetz sein. Wir haken die leidigen Diskussionen der Vergangenheit ab und werden Mehrstaatigkeit endlich grundsätzlich ermöglichen.

Drittens: mehr Repräsentanz und Teilhabe. Es muss normal sein, dass die Vielfalt unserer Gesellschaft in allen Bereichen angemessen vertreten ist, dass alle teilhaben: in der Politik, in den Vorstandsetagen, in den Medien, im Ehrenamt.

Da müssen wir dringend besser werden, in vielen Bereichen, zum Beispiel im öffentlichen Dienst. Auch dort muss sich die Realität unserer Vielfalt widerspiegeln. Dort müssen wir Vorbild sein.

Heute hat jede und jeder Vierte im Land (27 %) eine familiäre Einwanderungsgeschichte. Aber im öffentlichen Dienst – dem größten Arbeitgeber – sind es nur 12 %. Diese Lücke müssen wir schließen. Dafür möchte ich eine ganzheitliche Diversitätsstrategie auf den Weg bringen – gemeinsam mit der gesamten Bundesverwaltung.

Das ist eine Frage der Chancengerechtigkeit, aber auch eine Frage der Legitimation unserer Institutionen. Wir brauchen alle Talente in unserem Land.

Viertens: den Fachkräftemangel anpacken. Dafür müssen wir alle Potenziale im Land nutzen, aber auch mehr Fachkräfte aus dem Ausland

gewinnen. Hier konnte das Fachkräfte-Einwanderungsgesetz seine Wirkung wegen der Corona-Pandemie noch nicht voll entfalten.

Ich setze mich für die kontinuierliche und systematische Weiterentwicklung der Einwanderung zum Zwecke der Erwerbstätigkeit ein.

Zur Einwanderung von Fachkräften gehört, dass wir ausländische Berufsqualifikationen schneller und leichter anerkennen. Ebenso wollen wir die Visaverfahren beschleunigen und konsequent digitalisieren.

Fünftens: Migrationsrecht ist nichts Abstraktes, sondern hat praktische Auswirkungen auf die Perspektiven von Menschen.

Der Wunsch, Recht und Praxis für Menschen voranzubringen, führte 1985 zur Gründung der „Hohenheimer Tage“ – wegen der verfassungswidrigen Praxis beim Ehegattennachzug in Baden-Württemberg.

Heute haben wir beim Ehegatten- und Familiennachzug wieder eine Situation, in der das Recht und die Praxis für viele Menschen eine Erschwernis sind – mit hohen Hürden der Sprachnachweis-Erfordernisse, vielen Nachweisen über Familienbindungen oder lange Verwaltungs- und Gerichtsverfahren. In der Praxis konnten zum Beispiel unbegleitete minderjährige GFK-Flüchtlinge ihre Eltern oft nicht nachholen. Auch die engen und unübersichtlichen Ermessensregelungen beim Familiennachzug zu subsidiär geschützten Personen müssen wir überwinden – so sieht es der Koalitionsvertrag vor.

Für die Koalition ist ganz klar: Familiennachzug muss in zumutbarer Zeit und mit zumutbarem Aufwand möglich sein. Dafür steht die Koalition. Dazu verpflichten Grundgesetz und Europäische Menschenrechtskonvention. Familien gehören zusammen. Punkt.

Wenn es hier und heute um Perspektive und Realität in der Migrationspolitik geht, dann möchte ich auch die Duldung nennen. Es gehört zur Menschlichkeit, dass Menschen mit Duldung nicht zum Herumsitzen gezwungen sind, sondern auch einer Arbeit oder Ausbildung nachgehen können, für sich und ihre Familie sorgen und dann eine faire Perspektive haben. Das werden wir anpacken.

Reem Alabali-Radovan

Sechstens: die europäische Dimension des Flüchtlingsrechts immer mitdenken. Auch wenn es eine Never-Ending-Story ist: Wir müssen die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und den New Pact der EU-Kommission solidarisch ausgestalten. Die neue Bundesinnenministerin hat dafür in Brüssel geworben. Sie hat auch das Anliegen des Koalitionsvertrages vorgetragen, notfalls mit einer europäischen Koalition der Willigen bei der Aufnahme und Verteilung von Schutzsuchenden voranzugehen.

Ich unterstütze das sehr. Gleichzeitig geht es in der seit Jahren verfahrenen Situation beim GEAS darum, dass bereits geltendes Unions- und Völkerrecht beachtet und gestärkt wird.

Siebtens: die internationale Dimension nicht außer Acht lassen. Wir wollen nicht nur Fluchtursachen bekämpfen, sondern auch das Resettlement stärken und ausweiten. Damit entlasten wir die Erstaufnahme-Staaten und ebnen Flüchtlingsfamilien einen sicheren Weg zu uns!

Hier möchte ich besonders den Kirchen für ihr großartiges Engagement danken. Auch bei unserem Programm NesT, bei dem deutscher Staat und Zivilgesellschaft Hand in Hand arbeiten: bei der Aufnahme, Unterbringung und Integration von Familien im Rahmen des Resettlement. Das ist gute Praxis, von der wir so dringend so viel mehr brauchen!

So weit der Ausblick auf meine Agenda für ein modernes Einwanderungsland. Die neue Bundesregierung will allen 83 Millionen Frauen, Männern und Kindern im Land gerecht werden: Alle sollen sich hier zuhause fühlen, gute Perspektiven, gleiche Chancen und Anerkennung finden.

Das ist der Aufbruch, für den wir stehen. Und ich freue mich, dass dieser Schwung auch von den Hohenheimer Tagen ausgegangen ist. Vieles von dem, was wir jetzt angehen, hatten Sie schon einmal auf Ihrer Agenda.

Ich danke Ihnen für Ihr großes Engagement in der Migrations- und Integrationspolitik!


Informationen zur Autorin

Reem Alabali-Radovan ist seit Dezember 2021 Staatsministerin beim Bundeskanzler. Sie ist Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration sowie Beauftragte für Antirassismus. Seit 2021 ist Alabali-Radovan Mitglied des Deutschen Bundestags, direkt gewählt im Wahlkreis 012 für Schwerin und Nordwestmecklenburg. Zuvor war sie seit 2020 Integrationsbeauftragte der Landesregierung in Mecklenburg-Vorpommern.

Uta Losem

Einwanderungsland Deutschland

Perspektiven nach der Bundestagswahl



Sehr geehrte Damen und Herren,
ich freue mich sehr, dass ich heute Abend bei den Hohenheimer Tagen dabei sein kann. Sie haben mich gebeten, zu Beginn etwas zur Rolle der Kirchen in migrationspolitischen und gesellschaftlichen Fragen zu sagen und hierbei auch auf Aspekte des Koalitionsvertrags zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP einzugehen.

Die Kirchen setzen sich seit langem für eine menschenwürdige Migrations- und Asylpolitik, die sich an den Bedürfnissen der Einzelnen ausrichtet, ein. Der Einsatz für Migranten und Schutzsuchende ist für die Kirche eine der Kernaufgaben. Dies folgt aus dem christlichen Menschenbild, nach dem der Mensch Geschöpf und Abbild Gottes ist. Aus dieser Gottesebenbildlichkeit leitet sich theologisch seine Würde und die Unverletzlichkeit seines Lebens ab. Und weiter theologisch gesprochen: Gott hat seinen Sohn in die Welt geschickt, der sich uns unterschiedslos zugewandt hat und uns so zu Geschwistern hat werden lassen.

Darüber hinaus zieht sich das Motiv der Migration wie ein roter Faden durch die biblischen Texte – über weite Strecken ist die Bibel Migrationsliteratur, worauf die Kirchen zuletzt in ihrem Gemeinsamen Wort „Migration menschenwürdig gestalten“ vom Oktober letzten Jahres hingewiesen haben. Wir sehen vor diesem Hintergrund die Verantwortung, am Aufbau einer Gesellschaft mitzuwirken, in der Menschen mit und ohne Migrationsgeschichte auf gerechte und friedliche Weise miteinander gut leben können.

Unser Einsatz für die Armen, Schwachen und Benachteiligten oder generell für diejenigen, die ihre Stimme nicht selbst erheben können, ist von diesem Menschenbild und der daraus folgenden christlichen Nächstenliebe geprägt. Die Felder, in denen sich die Kirchen für Migranten und Flüchtlinge einsetzen, sind dementsprechend vielfältig. Sie reichen von dem Auftrag der Kirchen, sich vor dem Hintergrund ihrer eben beschriebenen Sendung in die politische und gesellschaftliche Debatte einzubringen, bis hin zur konkreten Migrations- und Flüchtlingsarbeit vor Ort: von der seelsorgerlichen Begleitung in muttersprachlichen Gemeinden über die Migrationsberatungsstellen der kirchlichen Wohlfahrtsverbände bis zum vielfältigen ehrenamtlichen Engagement auf gemeindlicher und diözesaner Ebene. Im Kontakt mit den Menschen stellen wir dabei immer wieder fest, wie wichtig es ist, sowohl deren Bedürfnisse als auch die Potentiale wahrzunehmen. Von der neuen Regierung erhoffen wir uns daher, dass die Bedürfnisse und Potentiale der Schutzsuchenden und Migranten in den Mittelpunkt der Politik gestellt werden.

So ist gerade die erste Zeit nach der Ankunft in Deutschland besonders wichtig, um die Voraussetzungen für ein gutes Einleben und eine gelingende Integration zu schaffen. Dies gilt auch für Schutzsuchende zu Beginn des Asylverfahrens. Hier sollte die Zeit auch dazu genutzt werden, Sprachkenntnisse zu vermitteln und die Anerkennung bestehender Berufsqualifikationen auf den Weg zu bringen. Die Erfahrungen, die wir mit den sehr unterschiedlichen Zuwanderungsbewegungen seit den 1950er Jahren gemacht haben, weisen mit Blick auf Integration alle eine Gemeinsamkeit auf: In der ersten Zeit in Deutschland werden die Weichen für eine gelingende Integration gelegt. In der ersten Zeit des Ankommens sind sowohl Schutzsuchende als auch Arbeitsmigranten voller Tatendrang und möchten sich ein neues Leben in Deutschland aufbauen. Schutzsuchende wollen in aller Regel so schnell wie möglich einen Arbeitsplatz finden, um so schnell wie möglich finanziell unabhängig zu werden. Gerade die Unterscheidung der Schutzsuchenden in solche mit guter und schlechter Bleibeperspektive und die daran anschließenden rechtlichen Möglichkeiten der Teilhabe ist für die Be-

troffenen nicht nachvollziehbar und erschwert eine Integration auch bei Zuerkennung eines Schutzstatus nachhaltig. Wir hoffen, dass die jetzige Legislaturperiode dazu genutzt wird, Integration von Anfang an zu unterstützen und zu fördern.

Mit Blick auf den Koalitionsvertrag sehen wir einige gute Ansätze, die das Potential haben, die Situation der Betroffenen tatsächlich zu verbessern. Der angekündigte Paradigmenwechsel ist jedoch – zumindest im Koalitionsvertrag – nur ansatzweise zu erkennen.

So möchte die Koalition gut integrierten Jugendlichen bis zum Erreichen des 27. Lebensjahres ein Bleiberecht nach § 25a AufenthG bereits nach drei Jahren ermöglichen und besondere Integrationsleistungen von Geduldeten würdigen, indem ihnen bereits nach sechs bzw. vier Jahren für Familien ein Bleiberecht nach § 25b AufenthG eröffnet wird. Insbesondere die Anhebung der Altersgrenze für § 25a AufenthG von der Erreichung des 21. auf die Erreichung des 27. Lebensjahres ist zu begrüßen. Dies ermöglicht es jüngeren Geduldeten, die geforderten Voraussetzungen auch tatsächlich erreichen zu können. Nach der bisherigen Regelung war es schon für Schutzsuchende, die mit 16 Jahren in die Bundesrepublik eingereist sind und deren Asylverfahren nicht zur Erteilung eines Schutzstatus führt, praktisch unmöglich, einen Antrag auf Erteilung des Aufenthaltstitels nach § 25 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG vor Vollendung des 21. Lebensjahres zu stellen. Auch die Absenkung der Wartezeit des § 25b AufenthG ist dringlich. Personen, die im Rahmen einer Duldung erwerbstätig sind, werden über die lange Zeit des unsicheren Aufenthalts und der damit einhergehenden Zurückhaltung von Arbeitgebern unnötig Steine in den Weg gelegt.

Beide Regelungen sind überfällig und tragen der tatsächlichen Situation vieler Geduldeter Rechnung: Denn wenn eine Ausreise oder Abschiebung über Jahre hinweg nicht möglich und der Lebensunterhalt gesichert ist, werden die Betroffenen ansonsten dauerhaft in aufenthaltsrechtlicher Ungewissheit belassen. Sie müssen die Chance auf einen dauerhaften Aufenthaltstitel in Deutschland erhalten. Geduldete Kinder und Jugendliche brauchen die Sicherheit, dass sie eine Zukunft hier haben werden.

Auch die Ankündigung, einen Spurwechsel – wenn auch nur in begrenztem Ausmaß – zu ermöglichen, begrüßen wir im Grundsatz ausdrücklich, auch wenn noch nicht klar ist, wie dieser ausgestaltet sein wird. Die kirchlichen Beratungsstellen berichten uns regelmäßig von Personen, die gut qualifiziert sind und eigentlich die Voraussetzungen für eine Blue Card oder ein Arbeitsvisum erfüllen würden. Im Koalitionsvertrag ist festgehalten, dass einem an sich bestehenden Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ein laufendes Asylverfahren nicht entgegenstehen soll, sofern bei Einreise die Voraussetzungen für die Aufenthaltserlaubnis bereits vorlagen. Aus vielen Befragungen von Asylsuchenden weiß man, dass die Möglichkeit der Einreise über ein Visumsverfahren häufig nicht bekannt ist oder in der konkreten Situation nicht möglich war. Die Vorgabe, dass die Voraussetzungen für die Visaerteilung bereits bei Einreise vorgelegen haben müssen, könnte hier dazu führen, dass der von der Koalition angedachte Spurwechsel in der Praxis kaum zur Anwendung kommt. Denn Personen, die sich noch in einem laufenden Asylverfahren befinden, hatten in aller Regel bei der Einreise noch keinen Arbeitsvertrag oder konnten in ihrem Herkunftsland die erforderlichen Deutschkenntnisse nicht erwerben bzw. den notwendigen Nachweis nicht erbringen. Diese wenigen und sehr oberflächlichen Beispiele zeigen, dass eine Regelung zur Möglichkeit eines Spurwechsels nur dann Rechtssicherheit für die Betroffenen schaffen und der Realität mit ihren vielschichtigen und stets unterschiedlichen Einzelfällen Rechnung tragen kann, wenn Flexibilität und Ermessen schon bei den geforderten Voraussetzungen vorgesehen werden.

Und schließlich die Nachricht, die uns mit großer Erleichterung erfüllt hat: die Regelungen zur Familienzusammenführung mit subsidiär Geschützten sollen wieder an die für anerkannte Flüchtlinge angepasst werden. Außerdem wird minderjährigen Geschwisterkindern die Einreise mit ihren Eltern ermöglicht, eine künstliche weitere Trennung der Familien wird so vermieden. Die unterschiedliche Behandlung von subsidiär Geschützten und anerkannten Flüchtlingen bei der Familienzusammenführung hatten die Kirchen von Beginn an kritisiert. Denn die

tatsächliche Situation der beiden Gruppen international Schutzberechtigter unterscheidet sich nicht: Beiden ist es nicht möglich, die Familieneinheit in ihrem Herkunftsland herzustellen und in der weit überwiegen- den Zahl der Fälle besteht diese Möglichkeit auch nicht in einem anderen Drittstaat. Die aktuelle geltende Regelung zum Familiennachzug zu subsidiär Geschützten benachteiligt diese darüber hinaus unangemessen gegenüber anderen Migrantengruppen; denn subsidiär Geschützte haben auch dann keinen Anspruch auf Familienzusammenführung, wenn sie alle Voraussetzungen des § AufenthG erfüllen.

Bei aller Erleichterung über diese angekündigte Rechtsangleichung dürfen wir jedoch nicht aus den Augen verlieren, dass auch die Rege- lungen der Familienzusammenführung zu anerkannten Flüchtlingen vielfältige Schwierigkeiten in sich bergen und die Familien teilweise jahrelang auf ein Wiedersehen warten müssen. Wir alle kennen die bedrückenden Einzelfälle, in denen Ehen während der Wartezeiten zerbrechen, Familienmitglieder psychisch krank werden oder Kinder die Zeit nicht überleben. Ein Verwaltungsverfahren, in dem die Betroffenen im Schnitt über ein Jahr auf einen Termin zur Beantragung des Visums warten müssen, ist dringend reformbedürftig. Es darf nicht sein, dass sich Verfahren über Jahre hinziehen und schließlich daran scheitern, dass die geforderten Dokumente nicht beschafft werden können.

Informationen zur Autorin

Uta Losem ist Juristin. Seit Oktober 2021 ist sie stellvertretende Leiterin des Kommissariats der deutschen Bischöfe – Katholisches Büro in Berlin.

Schlagwörter

Koalitionsvertrag – Migrationspolitik – Integration – Kirchen

Heribert Prantl

Quo vadis, Europa?

Eine Bestandsaufnahme der deutschen und europäischen Migrationspolitik

Reflexionen zur humanen Ausgestaltung der Einwanderungs- und Asylpolitik¹

Wer hätte gedacht, dass Politik zu so grundstürzenden Entscheidungen fähig ist? Wer hätte gedacht, dass sie in ganz Europa das Alltagsleben aller Menschen auf den Kopf stellt, um Leben von gefährdeten Menschen zu retten? Bis dahin schien es so, als sei das ungeschriebene Grundrecht auf ungestörte Investitionsausübung das wichtigste Grundrecht von allen. Bis dahin nannte man es Eigenverantwortung, wenn Schwache sich selbst überlassen blieben. Aber auf einmal war alles anders. Die Politik begriff: Es geht um Leben und Tod. Es muss gehandelt werden. Auf einmal war Solidarität das Wort der Stunde, der Tage und der Monate.

Schockierende Bilder aus Italien hatten zu dieser Erkenntnis verholfen. Es waren Bilder von Särgen, von unendlich vielen Särgen, aneinandergereiht und aufeinandergestapelt. Die Menschen darin, sie waren erstickt, gestorben in Einsamkeit und Verzweiflung; ihre Angehörigen konnten nicht bei ihnen sein – nicht in ihren letzten Stunden, nicht bei ihrer Beisetzung. Man hörte die Interviews mit den Ärzten, die das na-

¹ Vortrag bei den Tagen des Migrationsrechts an der Katholischen Akademie in Stuttgart-Hohenheim am Sonntag, 30. Januar 2022.

menlose Leid kaum mehr aushielten. Das große Sterben war ein massenhaftes Kriechen. Es machte Angst.

Davor sollten die Menschen geschützt werden, koste es, was es wolle – *whatever it takes*. Einen solchen Satz des unbedingten Rettungswillens hatte man zuvor nur dann gehört, wenn es um Währung und Wirtschaft ging, darum, den Euro zu retten. Jetzt galt dieser Satz den gefährdeten Menschen: In ganz Europa wurden Fabriken und Betriebe geschlossen – um den Preis der größten Rezession seit dem Zweiten Weltkrieg. Die Schulen wurden zugesperrt, die Kindergärten und Spielplätze, die Theater, Geschäfte und Restaurants. In den Krankenhäusern wurden terminierte Operationen verschoben, um Platz frei zu halten für die Opfer der Katastrophe. Wer dies infrage stellte, galt als hartherzig und egoistisch. Je rigorosere Politiker handelten, umso mehr wurden sie geliebt.

Die Bilder der Särge aus Bergamo des Jahres 2020 glichen den Bildern der Särge aus Lampedusa nach dem Kentern eines Flüchtlingsschiffes 2013. Der Schock nach Lampedusa hielt nicht lang. Der Schock nach Bergamo hält bis heute an; er bewirkt, dass viele Menschen die Rettungsmaßnahmen nicht nur ertragen, sondern mittragen. Das bringt einen ins Sinnieren: Die Zahl der Flüchtlinge steigt und steigt; es steigt auch die Zahl derer, die im Mittelmeer kriechen. Es sind hier nicht, wie bei Corona, die Rettungsmaßnahmen alternativlos, sondern, so vermittelt es die Politik, das Elend und das Sterben. *Refugee lives don't matter?*

Seit über einem Vierteljahrhundert ist nun vom europäischen Verantwortungszusammenhang die Rede, der sich alsbald entfalten werde. Der damalige Bundesinnenminister Manfred Kanther hat 1995 davon geschwärmt. Die Einschränkungen des Asyl-Grundrechts seien der Preis, den Deutschland für das kommende gemeinsame EU-Asyl- und Aufnahmekonzept erbringen müsse. Seitdem kündigen alle deutschen Innenminister ein solches EU-Asylkonzept an. Es steht nur auf dem Papier; und selbst dort wird es immer schärfer. Zum Auftakt der deutschen Ratspräsidentschaft am 1. Juli 2020 hatte der damalige Bundesinnenminister Horst Seehofer Schnellverfahren in Asylzentren an den Außengrenzen propagiert – dort soll eine Vorprüfung feststellen, dass der Asyl-

antrag bei der großen Mehrzahl aussichtslos ist; die Flüchtlinge sollen dann sofort wieder abgeschoben werden; zurück in Herkunfts- oder Drittstaaten, von denen behauptet wird, sie seien jedenfalls teilweise sicher. Der EU-Verantwortungszusammenhang sähe demzufolge also so aus: aus den Augen, aus dem Sinn. Das Asylrecht bleibt, das Asylverfahren auch; aber immer weniger Flüchtlingen soll es möglich sein, dieses Recht zu beantragen und die Gründe ihrer Flucht überprüfen zu lassen: Politisch Verfolgte genießen Asylrecht; aber nicht in Europa.

Dieses Motto ist für mich mit dem Nikolaustag des Jahres 1992 verbunden. Dieser Tag gehört zu den schwarzen Tagen meines Journalistenlebens. An diesem Tag wurde einer der schandbarsten Kompromisse der bundesdeutschen Geschichte geschlossen; dieser Kompromiss wird, wegen des Tages, an dem er beschlossen wurde, „Nikolaus-Kompromiss“ genannt. Das klingt nach guten Gaben, nach Punsch und Besinnlichkeit. Doch dieser Beschluss der Fraktionsvorsitzenden von CDU/CSU, SPD und FDP war weder gut noch besinnlich. Er postulierte das Ende des alten Asylgrundrechts; er strich den Artikel 16 Absatz 2 aus dem Grundgesetz, der das Asylrecht seit dem Jahr 1949 uneingeschränkt garantiert hatte; man ersetzte ihn durch einen sehr langen, sehr verquollenen Artikel 16 a, der aus dem Asylgrundrecht ein Grundrechtlein machte. Ich habe ebenso oft wie vergeblich gegen diese Untat angeschrieben.

Die Grundgesetz-Änderungen waren, Sie wissen es alle, die politische Reaktion auf die ausländerfeindlichen Pogrome in Mölln und Rostock-Lichtenhagen, diese Änderungen wurden sozusagen im Schein der dort angezündeten Häuser geschrieben: Die Parteien hatten sich des Terrors gegen Ausländer und Flüchtlinge nicht anders zu erwehren gewusst als mit der Änderung des schon lang von Politik verketzerten Grundrechts. Den terrorisierten Flüchtlingen wurde, um sie angeblich zu schützen vor den dadurch vermeintlich besänftigten Flüchtlingshassern, der grundrechtliche Schutz entzogen. An dem Tag, an dem dies beschlossen wurde, demonstrierten in München 400 000 Menschen gegen den Ausländerhass – die Münchner Lichterkette war die erste große Lichterkette in der Demonstrationsgeschichte der Bundesrepublik.

Der Anti-Asyl-Kurs mündete in der Änderung des Asylgrundrechts mit Zweidrittelmehrheit im Bundestag – am 26. Mai 1993, drei Tage vor den Solinger Morden. Am 29. Mai 1993 kamen bei einem rassistischen Brandanschlag auf das Haus der Familie Genc in Solingen-Mitte fünf Menschen türkischer Abstammung ums Leben; 17 Menschen erlitten zum Teil schwerste Verletzungen. Auf dem Weg zum Tatort in Solingen las Heiko Kauffmann, der damalige Vorsitzende von Pro Asyl, den dort auf eine Hausmauer gesprühten Satz: „Erst stirbt das Recht, dann stirbt der Mensch.“

Die SPD wollte damals ein Einwanderungsgesetz als Gegenleistung für ihre Zustimmung zur Asylgrundrechtsänderung haben. Es wurde freilich in dem zwischen CDU/CSU und SPD formulierten Asylkompromiss nur in völlig unverbindlicher Form erwähnt. Es kam bis zum heutigen Tag nicht zustande. Olaf Scholz stand zu dieser Zeit ganz am Beginn seiner politischen Laufbahn, er schickte sich an, SPD-Vorsitzender von Hamburg-Altona zu werden. Günter Grass war damals aus Protest gegen das Einknicken der SPD in der Asylpolitik – erst war es Oskar Lafontaine, dann auch Gerhard Schröder – aus der Partei ausgetreten. Aber Olaf Scholz traf sich immer wieder mit Grass, auch auf öffentlicher Bühne. Ob in der Politik eine Verbindung von Pragmatismus und Visionen gelingen könnte, wollte der Jungpolitiker Olaf Scholz damals von Grass wissen. Und der antwortete mit Verweis auf Willy Brandt – und dessen visionäre Ostpolitik: Ja, die Verbindung von Pragmatismus und Vision sei möglich. Jetzt, in dieser Legislaturperiode, am Exempel der Flüchtlingspolitik, wird sich zeigen, ob und was Scholz davon behalten hat.

Im Koalitionsvertrag der Ampel-Koalition wird nämlich nicht weniger als ein Paradigmenwechsel angekündigt: In diesem Koalitionsvertrag hat die SPD wohl versucht, späte Buße zu leisten für die Zustimmung der Partei zum schandbaren Asylkompromiss vor dreißig Jahren. Unter der Verhandlungsführung des niedersächsischen SPD-Innenministers Boris Pistorius hat sie flüchtlingsfreundliche Korrekturen im Asylrecht angekündigt und zusammen mit den Grünen und der FDP in

den Koalitionsvertrag geschrieben. Wir erinnern uns: Damals, 1992, wollte die SPD ein Einwanderungsgesetz als Gegenleistung für ihre Zustimmung zur Asylgrundrechtsänderung haben. Es wurde dann freilich in dem zwischen CDU/CSU und SPD formulierten Asylkompromiss nur in völlig unverbindlicher Form erwähnt – und kam bis zum heutigen Tag nicht zustande. Im Koalitionsvertrag ist jetzt, dreißig Jahre später, ein Einwanderungsrecht vorgesehen.

„Der Fortschritt unserer Völker bemisst sich vor allem an der Fähigkeit, sich von den Schicksalen derer berühren und bewegen zu lassen, die an die Tür klopfen“ – sagt Papst Franziskus. Manche Sätze im Regierungsprogramm der Ampel-Koalition lesen sich wie eine Antwort auf solche Sätze von Papst Franziskus: „Die Ursachen von Flucht angehen“, heißt es da im Koalitionsvertrag; und „die Zurückweisungen und das Leid an den Außengrenzen beenden“; und „die zivile Seenotrettung darf nicht behindert werden“; und: „sicherstellen, dass Menschen nach der Rettung an sichere Orte gebracht werden“; und es heißt im Koalitionsvertrag weiter: „Frontex soll sich bei der Seenotrettung aktiv beteiligen“. Gewiss: Solche Worte sind wohlfeil und der Weg zur Umsetzung ist weit. Aber in den Regierungsprogrammen der vier Regierungen Merkel hat man so etwas nicht gelesen.

Vor dreißig Jahren, zur Zeit der Regierung Kohl, hat die Bundesrepublik mit dem neuen deutschen Asylrecht ein Flüchtlingsabwehrmodell geschaffen, das sodann europäisiert wurde; es war und ist dies ein System, in dem die einzelnen Staaten, Deutschland im Zentrum, sich beim Flüchtlingsschutz möglichst für unzuständig erklären. Dieses System hat Europa entsolidarisiert. Diese Entsolidarisierung schadet Europa und den Flüchtlingen. Es ist deshalb Zeit für einen neuen Geist in der Flüchtlingspolitik. Es braucht neue diplomatische Initiativen. Es braucht einen spektakulären Anstoß. Auch die schönsten Predigten und Botschaften reichen nicht mehr. Ich habe deshalb vor ein paar Wochen in der Samstag-SZ vorgeschlagen, dass Papst Franziskus die Staaten und die Kirchen zu einer europäischen Flüchtlingskonferenz in den Vatikan einladen sollte.

Der Papst hat nun so oft die Gleichgültigkeit verdammt. Diese verdammte Gleichgültigkeit war und ist der Versuch, die Verbindung mit dem Schicksal der Elenden zu leugnen. Gleichgültigkeit heißt, sich unverantwortlich fühlen für das, was ist, und für das, was geschieht. Diese Gleichgültigkeit funktioniert so: Sie registriert die Flüchtlinge nur als Zahl; sie macht die Menschen zur Nummer, zu Wesen ohne Schicksal – weil deren Elend und deren Tod besser zu ertragen sind, wenn man sie auf diese Weise entmenschlicht.

Es ist eine Entmenschlichung, das Leben der Flüchtlinge vor ihrem Elend gar nicht erst zur Kenntnis zu nehmen; sie hatten ein Leben, eine Heimat, eine Familie, Kinder – aber keine Zukunft mehr, aus welchen Gründen immer. Gewiss: Nicht alle Flüchtlinge fliehen vor Krieg und Verfolgung; nicht wenige suchen schlicht eine bessere Zukunft für sich und vor allem für ihre Kinder. Human behandeln muss man auch die, die keinen klassischen Asylgrund haben. Humane Behandlung besteht nicht schon darin, im Flüchtlingslager auf Lesbos die Zelte durch Container zu ersetzen und dort ein paar Klohäuschen aufzustellen, die Lager aber ansonsten als Gefängnisse zu führen. Flüchtlinge gelten als Teil einer bedrohlichen Masse; von „Menschenfleisch“ hat vor etlichen Jahren der damalige italienische Innenminister Salvini von der rechtsextremen Partei Lega verächtlich gesprochen. Das ist die Sprache der Unmenschlichkeit; sie darf nicht abfärben. In einer Runde von Bürgermeistern, bei der über Fragen von Migration und Integration geredet wurde, klagte vor einiger Zeit eine Teilnehmerin über den groben Ton, der sich auch in amtlichen Verlautbarungen artikuliert. Ihr Zwischenruf, dass man doch mit Menschen zu tun habe, wurde mit genervtem Stöhnen quittiert.

„Unveräußerlich“ seien die Menschenrechte, so heißt es in den feierlichen Erklärungen. Die Menschen kommen aber nicht schon deshalb zu ihren Rechten, zu den Menschenrechten, weil die in diesen Erklärungen aufgeschrieben sind. Sie müssen auch durchgesetzt werden. Schon 1789, als die Menschenrechte zum ersten Mal formuliert wurden, zeigten sich die Schattenseiten solch aufgeklärter Erklärungen: Die Rechte des Menschen galten nicht für die Menschen, die man vom Menschsein ausge-

schlossen hatte – um sie kolonisieren zu können. Der Kampf der Sklaven um Befreiung war ein Kampf um ihre Anerkennung als Mensch, mit dem Recht auf Leben und Freiheit und Entfaltung. Die europäische Flüchtlingspolitik darf nicht in so ein sklavisches Denken zurückfallen. Diese Gefahr besteht; im Grenzregime an den Außengrenzen der EU hat sie sich schon realisiert.

Zurück zu Corona: Corona hat die Aufmerksamkeit von den Flüchtlingen wegkonzentriert. Die Verhältnisse in den Flüchtlingslagern auf den Inseln der Ägäis waren und sind desolat. Man überlässt die Flüchtlinge zur Abschreckung dem Dreck, dem Virus, dem offenen Meer. Die EU-Staaten haben alle Rettungsmaßnahmen im Mittelmeer eingestellt. Im März 2020, als hierzulande alles mit dem Lockdown beschäftigt war, begann die Türkei Flüchtlinge geradezu aus dem Land heraus und über die griechische Grenze zu drängen. Im Mittelmeer spielen beide Staaten mittlerweile Wasser-Ping-Pong mit den Booten. Push-Back heißt die Spieltaktik.

Man schaut der Seenot der Flüchtlinge tatenlos zu oder hilft den Griechen sogar beim Push-Back. Ostern 2020: Die zwei Aufklärungsflugzeuge von Frontex wurden zwar zur Beobachtung losgeschickt; *Eagle 1* hat, wie gesagt, an Ostern 2020 war das, drei Flüchtlingsboote überflogen und nach einem vierten gesucht. „AlarmPhone“, eine Notruf-Initiative für Flüchtlinge, hat das dokumentiert. Die Positionsdaten der Tracker von Flugzeugen und Schiffen sind nämlich öffentlich. Weder Frontex noch Küstenwachen hatten bei den dokumentierten Flügen Rettungseinsätze eingeleitet. Osterbilanz damals: zwölf Tote, ein Boot wurde im Auftrag Maltas nach Libyen zurückgebracht. Frontex zog eine Lehre eigener Art: Man schaltete die Transponder der Flugzeuge ab, um die Flüge und das Sterben im Meer unsichtbar zu machen.

Anfang Dezember 2020 wurden zu solchen Push-Back-Aktionen unter den Augen und mit Hilfe von Frontex im Innenausschuss des EU-Parlaments Bild- und Tondokumente vorgelegt. Mehrfach, so lauten die Vorwürfe, habe Frontex Kenntnis von in Seenot geratenen Schiffen gehabt, aber nichts getan zur Rettung. Frontex-Chef Fabrice Leggeri meinte

dazu in dem Bericht, der dazu von seiner Dienstherrin, der EU-Kommissarin Ylva Johansson, gefordert wurde, das seien „Missverständnisse“. Die Abgeordneten indes glaubten ihm das nicht, weil einige Frontex-Mitarbeiter, offenbar von Gewissensbissen geplagt, die Vorwürfe bestätigten.

Flüchtlinge unsichtbar machen – das gelang und gelingt während der Corona-Krise gut. Die Schiffe von Hilfsorganisationen wurden immer wieder in Häfen festgehalten. Erinnern wir uns: Der „Globale Pakt für Migration“ ist zum 70. Jahrestag der Erklärung der Menschenrechte im Dezember 2018 in Marrakesch unterzeichnet worden. Er sagt, dass Menschen auch dann Menschen sind, wenn sie flüchten oder vertrieben werden. Er besagt, dass es gut wäre, die Lebensverhältnisse so zu verbessern, dass Menschen nicht mehr fliehen müssen. Er besagt, dass die Staaten es den Umherirrenden schuldig sind, sie nicht als Feinde zu behandeln. Dieser Pakt braucht coronale Anstrengungen.

Einmal, ein einziges Mal während der Corona-Krise, lenkte eine Katastrophe den Blick der Öffentlichkeit auf das Elend der Flüchtlinge – als das Flüchtlingslager Moria in der Ägäis brannte. Aber auch von dieser Katastrophe im September 2020 ließ sich die deutsche und die europäische Politik wenig rühren. Moria war eines der vielen Lager, die der Abschreckung dienen – dort werden Flüchtlinge, Familien, Kinder der Abschreckung geopfert. *Refugee lives don't matter*: Das ist das heimliche Motto der Flüchtlingslager in der Ägäis. Im Lager Moria lebten zwanzig- oder dreißigtausend Menschen unter unbeschreiblichen Zuständen: einen Wasserhahn für jeweils Tausende. Versprechungen der deutschen Politik, wenigstens ein winziges Kontingent von Kindern und Jugendlichen von der Insel nach Deutschland zu holen, sind nicht neu, die gibt es nicht erst, seitdem Moria abgebrannt ist. Die gab es schon vorher: Sie wurden nicht oder nur zögerlichst erfüllt.

Der Name „Moria“ steht nicht erst heute für ein furchtbares Geschehen. Er steht für die Praxis des Menschenopfers und zugleich für dessen Abschaffung. Moria ist der Ort, an dem ein Vater seinen Sohn töten will – weil der Gott dies befiehlt. Der Vater ist Abraham, der Urvater

und Namensgeber der abrahamitischen Weltreligionen; deren Urmythos ist die Erzählung von der „Bindung Isaaks“. In der christlich-jüdischen Variante findet man die grausige Geschichte im Buch Genesis: Abraham soll zur Prüfung seines Gehorsams in Moria seinen Sohn Isaak töten – als Brandopfer, als Menschenopfer. Kinder opfern, um Gott zu befrieden. Abraham folgt der göttlichen Stimme; er hat seinen Sohn schon festgebunden auf den Holzscheiten und hebt das Messer – da öffnet sich der Himmel: „Leg deine Hand nicht an das Kind und tu ihm nichts“, ruft ein Bote Gottes im letzten Moment und macht so dem schaurigen Spuk, der angeblichen Gehorsamsprüfung, ein Ende.

So sadistisch diese Geschichte anmutet, wenn man sie von ihrem Anfang her sieht, so humanisierend ist sie, wenn man sie von ihrem Ende her betrachtet. Religionsgeschichtlich markiert diese Erzählung einen Wandel im Gottesbild, nämlich die Abkehr von einem Gott, dem man Kinder opfern muss, um ihn zu befrieden. Es ist eine Geschichte, die empört und beunruhigt und provoziert, für heutige Leser wirkt sie archaisch und aus der Zeit gefallen. Sie ist aber nicht so aus der Zeit gefallen, wie man meint: Auch heute sind Menschen bereit, für einen Gott, für eine Religion, für eine höhere Sache Menschen zu opfern. Der fanatische Fundamentalismus handelt genau davon.

Ersetzen wir das Wort Gott durch ein anderes – durch das Wort „Realpolitik“ zum Beispiel, oder durch das Wort „Sachzwänge“: Es gibt die Politik, die den Tod von Menschen wegen angeblicher Sachzwänge, wegen höherer Interessen in Kauf nimmt. Diese Politik heißt Flüchtlingspolitik. Sie wird exekutiert im Mittelmeer. Die Zahl der Flüchtlinge, die dort ertrinken, steigt und steigt. Es sind hier aber nicht, wie bei Corona, die Rettungsmaßnahmen alternativlos, sondern, so vermittelt es die Politik, das Elend und das Sterben. Das Moria von heute liegt auf der Insel Lesbos, die Flüchtlinge waren nach dem Brand obdachlos, zum Teil nächtigten sie auf dem Friedhof. In Moria 2, dem Nachfolgelager Moria 1, ist es nicht anders. Die hygienischen Bedingungen, die Versorgungs- und Sicherheitslage im Lager Kara Tepe auf der Insel Lesbos sind, wie Hilfskräfte berichten, zum Erbarmen.

Moria: Der Himmel hat sich in der Ägäis, anders als in der biblischen Geschichte, nicht geöffnet. Es gab keine Rettungsaktionen, die diesen Namen verdienten. Es gab keine Hilfe, die diesen Namen verdiente. Es gab das Versprechen von Deutschland und Frankreich, ein paar hundert Kinder aufzunehmen.

Der Brand hat die Blicke, aber auch die Gehässigkeiten nach Moria gelenkt: Wahrscheinlich waren es, so sagt es sogleich die griechische Regierung und so wiederholen es genüsslich die extremistischen Populisten in ganz Europa, Flüchtlinge, die das Lager angezündet haben. Wenn es wirklich so gewesen sein sollte – dann war es ein Fanal der Verzweiflung. Darf man deswegen die Hilfe verweigern, eine Hilfe, die obdachlose Familien, die verzweifelte Kinder bitter nötig haben? Darf man, wenn es so war, den Brandstiftern sagen: selber schuld? Schickt man bei einer Massenkarambolage, die ein betrunkenere Autofahrer verursacht hat, die Rettungswägen nicht? In der Stunde der Not fragt man nicht, wie jemand in diese Not gekommen ist. Man hilft – so gut es nur geht. Danach, wer den Schaden angerichtet hat, fragt man später.

Die alten Moria-Bilder, von der Opferung des Isaak, hat Rembrandt gemalt, sie hängen in der Eremitage von Sankt Petersburg und in der Münchner Alten Pinakothek. Im Kölner Dom gibt es ein großes Mosaik davon. An Kloster- und Kirchenportalen findet man Reliefs. Heute gibt es die Bilder in den Fernsehnachrichten. Der schon zitierte Matteo Salvini, ein Politiker der rechtsradikalen Lega Nord, er war von Juni 2018 bis September 2019 italienischer Innenminister und stellvertretender Ministerpräsident, hat mit brutalpopulistischer Offenheit gesagt, worum es ihm bei der Flüchtlingspolitik geht: um „Menschenopfer“, zur Abschreckung. Viele andere europäische Politiker denken das auch. Sie sagen das nur nicht so brutal. Und sie verweigerten sich einer großen Hilfsaktion für die obdachlosen Flüchtlinge des Lagers Moria, weil sie fürchteten, dass solche Hilfe neue Flüchtlinge anlocken könnte. Deswegen blieben die Bitten, die Forderungen von Teilen der deutschen Bürgergesellschaft, die Flüchtlinge in Deutschland aufzunehmen, unerhört.

Die Hilfsbedürftigen wurden Mittel zum abschreckenden Zweck.

Ihnen wurde nicht geholfen, sie werden in den Dreck getreten. Die bisherige Regierungspolitik, zumal die der Christlich Demokratischen Union und der Christlich-Sozialen Union, fürchtete sich vor der AfD und deren Agitation. Diese Furcht war größer als der Respekt vor den Grundsätzen der Menschlichkeit. Das ist der rote Faden der Politik seit Jahrzehnten. Nur der Name der größten Hetzer ändert sich. Einst waren das die Republikaner, heute ist es die AfD.

Sollen die Flüchtlinge halt nicht aufs Wasser gehen! Sollen sie nicht auf die Ägais-Inseln drängen! Ich habe in meinen Newslettern meine Leserinnen und Leser gefragt: Wenn Sie eine Mutter wären in der zerbombten syrischen Stadt Idlib, was würden Sie tun? Idlib war einst eine Provinzstadt mit offiziell 160 000 Einwohnern; nun leben hier eine Million Menschen, im Chaos. Idlib wird – so war das jedenfalls im Frühjahr 2020 – von einem islamistischen Bündnis kontrolliert. Raketen schlagen ein. Die Truppen Assads, unterstützt von der russischen Luftwaffe, standen nur wenige Kilometer vor der Stadt.

Das Regime betrachtet die Menschen in Idlib als Landesverräter, auch die Zivilisten, auch Frauen und Kinder. Angst geht um, schreckliche Angst. Beobachter bezeichnen die Region als Killbox. Wenn Sie eine Mutter wären, was würden Sie tun – so habe ich gefragt? Sie würden, irgendwie, irgendwo, mehr Sicherheit suchen. So viel Sicherheit wie möglich. Vor allem für Ihre Kinder. Idlib-Stadt ist dreißig Kilometer von der türkischen Grenze entfernt. Dort hat Erdoğan eine vierhundert Kilometer lange Betonmauer bauen lassen, um Flüchtlinge aufzuhalten. Türkische Soldaten schießen auf Menschen, die hinüberklettern wollen. Dutzende von Zeltstädten sind vor dieser Mauer entstanden. Wenn Sie als Familienvater mit Ihren Kindern in einer dieser windigen und eiskalten Zeltstädte hausen müssten, die sich dort gebildet haben – was würden Sie tun? Die Böden sind matschig von Regen und Schnee. Um sich vor dem Frost zu schützen, heizen die Flüchtlinge in ihren Zelten. Es sind nicht wenige erstickt an Kohlendioxidvergiftung. Kriminalität grassiert, Prostitution. Wenn Sie als ein Vater mit Ihren Kindern dort wären, was würden Sie tun?

An mehreren Stellen, so schrieben die Korrespondenten des Berliner *Tagesspiegel*, wurden Tunnel unter die Betonmauer gegraben. Schmuggler nehmen 300 Euro pro Person. Was würden Sie, so fragte ich meine Leserinnen und Leser, machen, wenn Sie noch Geld hätten? Aufgeben, umkehren? Was würden Sie machen, wenn Sie es als Vater oder Mutter, als Großvater oder Großmutter, mit Kindern und Enkelkindern schon in den letzten Jahren in die Türkei geschafft hätten? Was würden Sie machen, wenn Präsident Erdoğan Sie nun aus dem Land weisen, wenn er die Grenzen Richtung Griechenland, Richtung Europa öffnen würde?

Sie würden vielleicht doch versuchen, der Not und Perspektivlosigkeit zu entinnen, irgendwie. Und wenn Sie es versuchen, nachdem Ihnen Schmuggler das letzte Geld, das Handy und die Schuhe abgenommen haben, was würden Sie tun: Aufgeben? Umkehren? Was würden Sie tun, wenn griechische und europäische Sicherheitskräfte Sie mit Tränengas beschießen? Wenn scharf geschossen wird, um Sie am Überqueren der Grenze zu hindern? Und was würden Sie hoffen, wenn Sie auf der Flucht ihre Kinder verloren haben? Was würden Sie hoffen, wenn Sie Kinder irgendwo in dreckig-unsicherer Sicherheit glauben, in einem Lager auf den griechischen Inseln Lesbos, Kos, Samos? Was wären Ihre ersten Gedanken, wenn Sie überhaupt nicht mehr wüssten, ob und wo Ihre Kinder leben? Was wären Ihre letzten Gedanken, wenn Sie, als Familie zersprengt, spüren, dass es mit Ihnen selbst zu Ende geht nach all den Strapazen?

Der Deutsche Bundestag hat in der vergangenen Legislaturperiode mehrere Anträge der Grünen abgelehnt, wenigstens Frauen und unbegleitete Kinder aufzunehmen und aus dem Dreck und der Not der Flüchtlingslager auf den griechischen Inseln zu erlösen. CDU/CSU und SPD warteten lieber auf europäische Initiativen, auf europäische Lösungen. Diese angeblichen europäischen Lösungen beruhten bisher auf dem jetzt gescheiterten Deal mit dem türkischen Präsidenten Erdoğan und auf dem Motto: „Aus den Augen, aus dem Sinn.“

Was soll mit den Geflüchteten geschehen? Was sollen wir, was soll der Deutsche Bundestag, was soll die deutsche und die europäische Politik, mit ihnen machen? Die Antwort auf diese Frage ist eine Schlüssel-

antwort: Handeln wir, wie wir behandelt werden wollten, wenn wir Flüchtlinge wären. Es ist dies eine Ur-Regel, die aurea regula, die Goldene Regel. Als Sprichwort lautet sie so: „Was du nicht willst, das man dir tu, das füg auch keinem andern zu.“

Niemand würde es wollen, dass man auf ihn oder seine Kinder mit Tränengas schießt. Niemand würde es wollen, dass er oder seine Kinder im Flüchtlingslager auf den griechischen Inseln verkommen. Auch Alexander Gauland und Alice Weidel würden das nicht wollen, auch die Pegidisten würden das nicht wollen. Handeln wir so, wie wir behandelt werden wollten, wenn wir Flüchtlinge wären: Die Konsequenz aus dieser Regel waren und sind die Flüchtlingskonventionen, die Charta der Menschenrechte, die Europäische Grundrechte-Charta. Es ist ein gewaltiger Fortschritt, dass es all dies gibt. Es war ein historischer Fortschritt, dass sich also die Völker und die Nationen verpflichtet haben, Flüchtlinge zu schützen. Aber das Papier allein schützt die Flüchtlinge nicht. Im Angesicht der Not der Flüchtlinge aus Syrien und aus den Hunger- und Bürgerkriegsländern Afrikas muss sich zeigen, ob diese Konventionen mehr sind als ein Wasserfall von Phrasen. Wenn europäische Kernländer Menschen in höchster Not nicht aufnehmen, weil sie angeblich den falschen Glauben oder die falsche Kultur oder Hautfarbe haben – dann ist das ein Hochverrat an den Werten, deretwegen die Europäische Union gegründet wurde, und ein Vorwand für verbrecherische Hitzköpfe, vermeintliche Notwehr zu üben gegen die Flüchtlinge.

Europa lebt nicht nur vom Euro; es lebt von seinen Werten, von der Glaubens- und Gewissensfreiheit, der Freiheit der Person, der Gleichheit der Menschen vor dem Gesetz und der Freizügigkeit. Europa lebt davon, dass es die Menschenwürde schützt. Die Menschenwürde ist nicht aus Seife, sie nützt sich nicht ab, nur weil es angeblich zu viele sind, die sich auf sie berufen. Handeln wir so, wie wir selbst behandelt werden wollten, wenn wir Flüchtlinge wären. Dieser Satz löst das „survival of the fittest“ ab. Nicht Stärke und Anpassungsfähigkeit sind es, die das Leben sichern – nein, die Geltung des Rechts ist die Lebensversicherung. Wer das Recht, auch das Recht der Flüchtlinge, abwehrt, der verwandelt die

Gesellschaft in ein Haifischbecken. Das Wesen des Rechts besteht darin, dass es aus dem Haifischbecken eine Gesellschaft formt. Handeln wir so, wie wir selbst behandelt werden wollten, wenn wir Flüchtlinge wären. Dieser Satz ist also nicht nur eine Grundlage für die Gewissensforschung von Staats- und Kommissionspräsidenten, von Ministern, Parlamentsabgeordneten und Parteipolitikern, er ist nicht nur moralische Handlungsanleitung für den politischen Betrieb und für jedermanns Alltag.

Das gilt auch für die Situation in Belarus, für die Situation im Grenzgebiet zwischen Weißrussland und Polen, die uns in den vergangenen Monaten so beschäftigt hat. Lukaschenko ist ein Despot, ein Gewaltherrscher, ein Diktator. Es tut weh, wenn es ausgerechnet ihm gelingt, die EU als Menschenrechtsverletzer vorzuführen. Er schickt die Flüchtlinge aus Syrien, dem Irak und Afghanistan, die er in sein Land gelockt hat, weiter nach Polen, Polen schickt sie wieder zurück. Und dann noch einmal. Und noch einmal. Die Flüchtlinge irrten und irren wochenlang durchs Niemandsland an der östlichen Außengrenze der EU, an der Grenze zwischen Belarus und Polen. Sie finden keine Hilfe, keinen Schutz, sie finden niemanden, der sie registriert, sie finden niemanden, der sie anhört oder sie, wenigstens vorübergehend, aufnimmt. Das Grenzgebiet wurde zum Billardtisch; die Männer, Frauen und Kinder aus den Kriegsgebieten der Erde sind die Billardkugeln.

Am Spieltisch sitzen nicht nur Belarus und Polen, da sitzt auch die EU, da sitzen, im Hintergrund, Putin und Erdoğan.

Lukaschenkos Spiel ist zynisch, aber es geht auf. Polen behandelt die Flüchtlinge, als wären sie die Spießgesellen von Lukaschenko. Sie sind es aber nicht, sie sind Opfer. Es handelt sich um Menschen, die aus den Kriegsgebieten der Erde kommen; sie sind, mit hoher Wahrscheinlichkeit, höchst schutzbedürftig und schutzberechtigt. Es ist überhaupt nicht verwerflich, dass Menschen, die Schutz und Hilfe brauchen, Schutz und Hilfe wollen. Dass sie es in ein Flugzeug geschafft haben, nimmt ihnen nicht ihre Schutzbedürftigkeit; dass sie den Weg über Belarus genommen haben, auch nicht. Eine kollektive Abwehr und Abstoßung dieser

Menschen ohne Prüfung verstößt gegen jedwedes Recht – nationales Recht, Europarecht, Völkerrecht.

Genau das wollte der Großmensenrechtsverletzer Lukaschenko zeigen. Er legte den Finger in die Wunde; er entlarvte die Bigotterie in der europäischen Flüchtlingspolitik, deren Konventionen, Verträge und gesetzliche Regeln Schutz versprechen, aber im Ernstfall die Versprechen nicht halten. Der Ernstfall ist für die EU-Politik dann, wenn tatsächlich oder vermeintlich zu viele Menschen Schutz wollen. Nun waren, nun sind die etwa zehntausend Menschen, die im Grenzgebiet von Polen und Belarus vegetierten, nicht wirklich viele; zumal nicht im Vergleich mit den Flüchtlingszahlen des Jahres 2015. Aber der Ernstfall liegt für die EU schon dann vor, wenn es viele werden könnten. Deshalb praktiziert die EU Abschreckung. Auf den Inseln des Mittelmeers sind Flüchtlingslager die Orte der Abschreckung.

An der osteuropäischen Grenze besteht die Abschreckung in mitleidloser Kollektivabweisung – sie wird von Polen praktiziert und von anderen EU-Mitgliedsländern und der EU unterstützt und goutiert: Man bietet Polen nur Hilfe bei der Grenzsicherung und der Abweisung an, nicht aber eine humanitäre Hilfe für die Flüchtlinge. In seinen letzten Amtswochen offerierte der deutsche Innenminister Seehofer den Polen Hilfe zur „baulichen Sicherung“ der Grenze – ausgerechnet am Tag des Mauerfalls! Und er hat den Polen die Polizeikräfte von Frontex angedient, der Europäischen Grenzschutzagentur, die im Mittelmeer illegale Pushbacks bereits praktiziert.

Sollen die illegalen Pushbacks im Fall Belarus/Polen legalisiert und damit auch normalisiert werden? Diesem Ziel dient das martialische Vokabular, diesem Ziel dienen die Unterstützungsangebote für Polen bei der Grenzsicherung: EU-Politiker sprachen von einer hybriden Taktik Lukaschenkos, von einem „hybriden Krieg“, den er praktiziere; „hybrid“ meint einen Angriff mit konventionellen und irregulären, auch terroristischen Kampfweisen. Es war und ist dies der Versuch, aus der Zurückweisung der schutzsuchenden Menschen, also aus einem im Flüchtlingsrecht strikt verbotenen Akt, einen angeblich gebotenen Akt der Sicher-

heits- und Verteidigungspolitik zu machen – durch die Art und Weise, wie man das Problem beschreibt.

Den Schutzberechtigten wird der Schutz verweigert, weil diese Verweigerung der Abwehr des Angriffs dient. Auf diese Weise wird der Flüchtlingsschutz militärisch überrollt und marginalisiert. Es besteht die Gefahr, dass er in den Wäldern Osteuropas erfriert.

Lukaschenko ist ein verbrecherischer Wicht. Aber er könnte seinen Finger nicht in die Wunde der EU legen, wenn es diese Wunde nicht gäbe. Die EU kann von ihm nur deswegen erpresst werden, weil sie das Flüchtlingsrecht verrät. Mit ihrer Änderung des Asylgrundrechts 1993 war die Bundesrepublik ein Vorreiter bei der Flüchtlingsabwehr: Die Verantwortung für Flüchtlinge wurde an die Nachbarstaaten der Bundesrepublik abgeschoben. Das Dublin-System hat das für ganz Europa übernommen: Die Verantwortung für Flüchtlinge wurde auf die europäischen Randstaaten verlagert, auf die EU-Staaten also, die Flüchtlinge auf ihrer Flucht als Erstes betreten.

Outsourcing von Flüchtlingen: Das war auch die erste Erfahrung, die Polen in den frühen Neunzigerjahren mit Deutschland und Europa gemacht hat. Den Polen wurde ein Rückführungsabkommen aufgezwängt, um Zehntausende von Flüchtlingen aus Deutschland abschieben zu können. Solidarität war das nicht. Polen war entsetzt; man klagte über einen neuen deutschen Überfall. Ich erinnere mich an die Gespräche, die wir seinerzeit in Warschau geführt haben. „Wir“ – das war die von Klaus Barwig im Februar 1993 geleitete Reise nach Polen mit 32 Teilnehmern, bei der es um die Auswirkungen des neuen deutschen Asylrechts auf das Nachbarland ging.

Im Fall Belarus sollte die EU den Polen jetzt zeigen, dass es ihr jetzt mit der Solidarität in der Flüchtlingspolitik ernst ist: Die EU sollte Polen bitten, die Flüchtlinge aus Belarus zu registrieren und kurzzeitig zu betreuen – und als Gegenleistung diese Flüchtlinge dann nach Kontingenten in Europa verteilen, zur weiteren Prüfung. Womöglich ist ein Polen, das jetzt am eigenen Leibe spürt, dass Flüchtlingsfragen nicht nur Südeuropa, sondern auch Osteuropa unmittelbar betreffen, empfänglich für

ein neues solidarisches Denken. Womöglich bringt eine solche Geste Bewegung in die hochangespannten Beziehungen zwischen der EU und Polen. Es wäre ein Segen für Europa.

Handeln wir, wie wir behandelt sein wollten: Es ist dies eine Maxime, die Recht schafft. Handeln wir, wie wir behandelt sein wollten, wenn wir Flüchtlinge wären: Als moralischer Imperativ allein trägt nämlich der Satz nicht. Denn die Vorstellung, selber so ein elender schutzbedürftiger Mensch zu sein, kann geradezu die Unmoral anstacheln, diese Vorstellung kann den Impuls verstärken, die Fremden abzuwehren, weil man den Anblick der Hilflosigkeit nicht erträgt. Es ist jedoch gerade das Recht, das verhindern soll, dass man selbst schutz- und hilflos wird. Das zu erklären, ist Aufklärung. Und diese Aufklärung ist nie zu Ende. Sie ist immer und immer wieder notwendig, weil das Recht nicht einfach da ist und dableibt, sondern immer wieder erkannt und verteidigt werden muss.

Die Gesellschaft in Deutschland ist – wie die in ganz Europa – hin- und hergerissen zwischen aufgeklärter Hilfsbereitschaft einerseits und Ratlosigkeit, Abwehr und Hetze andererseits. Viele sagen Ja zu den Flüchtlingen, darauf folgt, in verschiedener Größe, ein Aber; die Größe des Aber hängt auch und vor allem davon ab, wie die Politik agiert. Sie agiert nicht mit entschlossener Humanität, sie agiert mit Ausreden; wenn es um Hilfe geht, wartet jeder europäische Staat, bis der andere anfängt. Es gibt eine immer giftigere flüchtlingsfeindliche Szene, die nicht nur „Aber“ sagt, sondern zu deren Kommunikationsmitteln Unverschämtheiten, Morddrohungen und Brandsätze gehören. Man darf sich nicht einschüchtern lassen von denen, die Gift und Galle spritzen und Brandsätze werfen, von denen, die nicht die Zivilgesellschaft, sondern die Unzivilgesellschaft repräsentieren.

Zivilgesellschaft contra Unzivilgesellschaft: Es gibt Zigtausende von Menschen in Deutschland, die den Flüchtlingen helfen beim Deutschlernen, beim Umgang mit den Behörden, beim Fußfassen in diesem Land. Es gibt die „Seebrücke“, ein Netzwerk, das sehr erfolgreich dafür wirbt, dass Kommunen sich zum „Sicheren Hafen“ erklären, auch wenn

Heribert Prantl

sie gar nicht am Wasser gelegen sind. Sie bringen ihre Stadträte dazu, ihre Bereitschaft zu erklären: Schickt uns ein paar dieser Menschen, wir haben Platz, wir nehmen sie auf, auch wenn wir dann über unser gesetzmäßiges Kontingent gehen. Je mehr sichere Häfen es gibt, desto schwieriger wird es in Berlin, Nein zur Aufnahme zu sagen. Von ihnen soll sich die Politik beeindrucken lassen. Sie handeln nach der Regel: Handeln wir, wie wir behandelt werden wollten, wenn wir Flüchtlinge wären.

Viele EU-Regierungen träumen von einer Festung Europa – ohne daran zu denken, dass eine Festung ohne geöffnete Zugbrücken verfällt und verrottet. Wohlstand und Werte sollen, so die EU-Festungsfreunde, drinnen, die Not soll draußen bleiben. Die Festungsfreunde verkennen, dass es Werte nicht einfach gibt, sondern dass Werte nur dann etwas wert sind, wenn sie in der Not eingelöst werden. Es geht um das Ende der Globalisierung der Gleichgültigkeit. Handeln wir so, wie wir selbst behandelt werden wollten. Es wäre dies, es ist dies ein gutes europäisches Motto.

Informationen zum Autor

Heribert Prantl, Prof. Dr. jur. und Dr. theol. h.c., war Richter und Staatsanwalt in Bayern, wurde dann Journalist. Er war 25 Jahre lang Leiter der Redaktionen Innenpolitik und Meinung der Süddeutschen Zeitung, acht Jahre lang auch Mitglied der Chefredaktion. Heute ist er ständiger Autor und Kolumnist der Zeitung.

Schlagwörter

Migrationspolitik, Asylpolitik, Europa, Menschenrechte, Einwanderung

Afghanische Frauen am Rande der Gesellschaft und im Zentrum der religiösen ideologischen Neuordnung

1. Einleitung

Am 15. August 2021 nahmen die Taliban-Kämpfer Afghanistans Hauptstadt Kabul ein und wenige Tage später deklarierten sie per Twitter das „Islamische Emirat Afghanistan“. Mit dem Modell „Emirat“ wählt die neue Führung eine Staatsform, die an die Politik der Taliban zwischen 1996 und 2001 anknüpft und die Grenzen Afghanistans mit Ausnahme der weiterhin umstrittenen Durand-Linie akzeptiert.

Die Eroberung der Taliban hat zur Folge, dass sie auf keinerlei Kompromisse mehr eingehen müssen, die man ihnen in Doha während der Friedensverhandlungen noch abgerungen hatte. Für Sieger gelten andere Regeln, und zwar die der neuen Machthaber im vollen Umfang. Hierzu zählt die Neudefinition der gesellschaftlichen Werte. Die Taliban knüpfen dabei an eine zentralasiatische Tradition an, die weit in das 19. Jahrhundert reicht, nämlich der Zentralität von Frauen für die Werte der Gesellschaft.

Die „Frauen-Frage“ in der islamischen Welt ist von kolonialen Beziehungen geprägt, die in Zentralasien eine spezifische Richtung eingenommen hatten. Im Zuge der Modernisierung wurde nach einer Erweiterung der Frauenrechte gestrebt, die je nach Region eine unterschiedliche Färbung erhielt. Während unter dem Einfluss der Reformen, bekannt als die Jadiden, die Frage der Polygynie in Turkestan diskutiert wurde, ließ im benachbarten Afghanistan König Amanullah Khan bereits in den

1920er Jahren durch eine neue Verfassung Frauen zivile Rechte zukommen und eröffnete Mädchenschulen.¹ Seine Frau, Soraya Tarzi, wurde zum Symbol für eine neue Weiblichkeit, als sie öffentlich den Schleier abnahm und sich zu Frauenrechten bekannte.² Nach einem kurzen Rückschlag nahm Premierminister Mohammad Daoud Khan 1953 diese Politik wieder auf und sorgte dafür, dass der öffentliche Raum für Frauen zugänglich wurde und damit auch der Arbeitsmarkt. Die Verfassung von 1964 sah für Frauen das aktive und passive Wahlrecht vor, so dass mehrere Frauen in das Parlament einzogen. Parallel dazu setzten sich Frauenrechtsgruppen für eine Alphabetisierung unter Frauen sowie gegen Zwangsehen und Brautgelder ein.³

Unter den 1978 an die Macht gelangten Kommunisten wurden die Rechte der Frau zu einem zentralen Politikum. Die Demokratische Volkspartei Afghanistans (DVPA) forcierte Bildung und gleiche Rechte für Männer und Frauen. Dies schlug sich auch in weiteren Maßnahmen wie eine liberalere Kleiderordnung oder einer Erhöhung des Alters der Ehemündigkeit nieder. Geschützt durch politische Organe wie dem Afghanischen Frauenrat zum Beispiel folgten Frauen individuellen Bildungskarrieren, so dass bis zu den 1990er Jahren über 22 000 Frauen den Lehrerberuf ausübten und 190 Frauen eine Professur innehatten.⁴

-
- 1 *Andreas Wilde*, Afghanistan – Geschichte, Politik, Gesellschaft, Bundeszentrale für politische Bildung; 15.10.2018, online: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/277555/geschichte-politik-gesellschaft>; Public Broadcasting Service (PBS), A Historical Timeline of Afghanistan, 31.12.2014, online: <https://www.pbs.org/newshour/politics/asia-jan-june11-timeline-afghanistan>
 - 2 *Huma Ahmed-Ghosh*, A History of Women in Afghanistan: Lessons Learnt for the Future or Yesterdays and Tomorrow: Women in Afghanistan, in: Journal of International Women's Studies, 4/3 (2003): 1–14.
 - 3 *Ahmed-Ghosh*, History of Women, S. 6.
 - 4 *Sima Samar*, Feminism, Peace and Afghanistan, in: Journal of International Affairs, 11.09.2019, online: <https://jia.sipa.columbia.edu/feminism-peace-and-afghanistan>; *Jennifer Lewis*, A Brief History of Women's Rights in Afghanistan, in: A Little Bit Human, 16.09.2021, online: <https://www.alittlebithuman.com/a-brief-history-of-womens-rights-in-afghanistan/>

Damit einher ging ein Verbot traditioneller Praktiken wie des Brautpreises, was unter konservativen Afghanen auf Widerstand stieß. Mit der Eroberung Afghanistans durch die Taliban Mitte der 1990er Jahre wurden sämtliche Frauenrechte zurückgenommen und ein konservatives – von paschtunischem Stammesrecht abgeleitetes – Rechtssystem eingeführt. Frauen wurden aus dem öffentlichen Leben verdrängt und der Zugang zu Bildung so gut wie unmöglich gemacht.

2001 marschierten die USA mit ihren Verbündeten in Afghanistan ein und versuchten dem Land wieder eine modernere Richtung zu geben. Die „Befreiung der afghanischen Frau“ diente auch hier als moralische Rechtfertigung. Die folgenden zwanzig Jahre waren geprägt von gewaltgeladenen Konflikten nicht nur um Macht, sondern auch um die Definition der Werte der afghanischen Gesellschaft. Für viele Frauen war dies eine Zeit neuer Möglichkeiten, wenn auch mit oft hohem Risiko verbunden. In den folgenden zwanzig Jahren arbeiteten sich Frauen in zahlreiche, bis dahin Männern vorbehaltenen, Positionen hoch. Richterin, Journalistin, Musikerin und viele andere Berufe wurden möglich. Zwar blieb der Unterschied zwischen Stadt und Land sowie zwischen dem paschtunisch geprägten Süden und den nördlichen Völkerschaften weiterhin groß, gleichzeitig sorgte das rasante Anwachsen der urbanen Zentren für eine Durchmischung von ländlicher und städtischer Bevölkerung.

Auch die Taliban haben sich vorgenommen, die afghanische Frau zu „retten“. Die gebildete Schicht – nicht nur in den urbanen Zentren – ahnte bereits lange vor der Eroberung Kabuls durch die Taliban, was diese Rettung bedeuten und welche Einschränkungen damit einhergehen würden. Bereits unter der vorangegangenen Regierung hatten Frauen, die sich auf den Weg in eine liberalere Gesellschaft gemacht hatten, unter zunehmender Gewalt gelitten.⁵ Und auch wenn diese geschlechtsspe-

5 *Mohammad Hussain Saramad/Latifa Sultani*, Violence against Women in Afghanistan, in: Afghanistan Independent Human Rights Commission (AIHRC), 25.11.2013, online: <https://www.refworld.org/pdfid/5297436c4.pdf>; und erneut

zifische Gewalt in den letzten Jahren kaum zurückgegangen war, so hatten gesellschaftliche Diskurse sie zumindest aufgenommen und Räume des Rückzugs bspw. Frauenhäuser waren entstanden. Nun wird von Frauen ein neuer Verhaltenskodex verlangt, der sich einerseits an religiösen Werten, andererseits an den von Paschtunen vertretenen kulturellen Werten orientiert. Hierbei handelt es sich allerdings nicht um die Wiederbelebung „der afghanischen Tradition“, denn erstens ist Afghanistan zu vielfältig, als dass man von *der* afghanischen Tradition sprechen könnte, und zweitens ist spätestens seit Eric Hobsbawms und Terence Rangers Buch „The Invention of Tradition“ bekannt, dass das, was als „Tradition“ konstruiert wird, die Projektion einer imaginären Vergangenheit auf die Gegenwart ist, und innerhalb dieses Prozesses Praktiken ständig umgewandelt und angepasst werden.⁶

2. Die Frauen-Frage als ein Problem der politischen Identität

Die Veränderungen in Afghanistan lassen sich in einem größeren Kontext betrachten. Der Fokus auf die Stellung der Frau in der Gesellschaft, der bereits Anfang des 20. Jahrhunderts zu beobachten war, kann als eine koloniale Reaktion gesehen werden. Ähnliche Prozesse wie in Zentralasien finden sich in Indien, im Mittleren Osten und in den Maghreb-Staaten, erklärt die Wissenschaftlerin Deniz Kandiyoti. Bildung, Verschleierung und Polygynie waren dabei zentrale Kernelemente dieser Auseinandersetzung.

ein Bericht von AIHRC in 11.2020, online: <https://www.aihrc.org.af/media/files/Reports/1399/Report%20on%20Violence%20against%20Women%20in%20Afghanistan.pdf>; Injustice and Impunity: Mediation of Criminal Offences of Violence against Women, in: United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), 05.2018, online: https://www.ohchr.org/Documents/Countries/AF/UNAMA_OHCHR_EVAW_Report2018_InjusticeImpunity29May2018.pdf

6 *Eric Hobsbawm/Terence Ranger* (Hg.), *The Invention of Tradition*, Cambridge 1983.

Die paternalistische Auslegung von Frauenrechten zieht sich durch alle Regime Afghanistans. An der kommunistischen Regierung lässt sich die Kontroverse um Frauenrechte besonders gut erkennen. Die „Befreiung der Frau“ war nicht nur ein erklärtes politisches Ziel, sondern wurde mit einer Radikalität durchgesetzt, die unter der konservativen Bevölkerung zu Widerstand führte. Was Fariba Parsa bezüglich der zunehmenden Anzahl an Ehrenmorden im Iran in jüngster Zeit feststellt,⁷ gilt auch für viele andere Länder dieser Region: Sobald Frauen, unterstützt durch politische oder nicht-politische Akteure und NGOs, aktiv anfangen, Rechte einzufordern und zunehmend im öffentlichen Raum ihren Platz finden, steigt die geschlechtsspezifische Gewalt insbesondere im privaten Raum.⁸ Es scheint, dass dabei berufstätige Frauen im öffentlichen Raum – unabhängig von ihrer Tätigkeit – als politische Aktivistinnen wahrgenommen werden. Traditionelle Kulturrhüter – in Afghanistan bspw. männliche Familienoberhäupter und religiöse Autoritäten – wollen diese Veränderung noch nicht als Teil der Gesellschaft verstehen. Sie sehen in der Berufstätigkeit dieser Frauen eine Provokation, die das konservative Gesellschaftsbild herausfordert.

In den post-sowjetischen Ländern ging die nationale Unabhängigkeit

7 „A significant reason for this increase in honor killings is because women and girls are becoming more aware of their rights; [...] However, at the same time, many Iranian men have not developed modern ideas about personal freedom and gender equity. They enjoy having the power to control women and resist these cultural changes.“ *Fariba Parsa*, Iranian women campaign to stop the rise in „honor killings“, in: Middle East Institute, 26.08.2021, online: <https://www.mei.edu/publications/iranian-women-campaign-stop-rise-honor-killings>.

8 Für die von der Kommunistischen Partei initiierten Kampagne der „Entschleierung“ in den 1930er Jahren schreibt Marianne Kamp: „In this context, one of the Communist Party’s initiatives for rapid cultural change opened a new, gendered zone of conflict. From 1927 to 1930, Uzbek men attacked and murdered Uzbek women who had unveiled.“ *Marianne Kamp*, Femicide as terrorism: The case of Uzbekistan’s unveiling murders, in: E. D. Heineman (Hg.), *Sexual Violence in Conflict Zones*, Berlin 2011, 56–70.

Anfang der 1990er mit einer neuen Definition von Nationalität und Ethnizität einher, die die ethnische Zugehörigkeit zu einer primordialen Identität machte, und die mit einem vom Staat propagierten religiösen Konzept verbunden wurde. Frauen wurden dabei zu Trägerinnen dieser nationalen Kultur, was durch Kleiderordnungen, politische Rituale und am Lehrplan an Schulen und Universitäten sichtbar wurde. Auch in Afghanistan wurde Nationalismus und Religion zum zentralen Aspekt der Auseinandersetzung im Bürgerkrieg der 1990er.

In der neuen afghanischen Verfassung von 2004 wurde mit Artikel 4 erstmals in der Rechtsgeschichte des Landes ein Absatz zur ethnischen Zusammensetzung der Bevölkerung aufgenommen.⁹ Die Benennung einer „Ethnizität“ wurde die Basis für eine politische Partizipation, während der Begriff „Afghane“ für alle Afghanen gelten sollte. Minderheiten, die sich nicht als ethnisch separate Gruppen betrachteten, weil ihre Beziehung zu kohabitierenden Gruppen, wie bspw. bei den Sayyids, auf einem religiösen Abhängigkeitsprinzip basiert, wurden ausgeschlossen. Gleichzeitig erhielt der bis dahin vor allem für Paschtunen reservierte ethnische Begriff „Afghane“ eine neue Relevanz.

Dieser Prozess sollte zu einer nationalen Identität beitragen, sorgte aber gleichzeitig dafür, dass ethnische Identitäten nun eine politische Relevanz erhielten. Mit dieser Politik wurden kulturelle und religiöse Traditionen zum Schlüssel einer politischen Partizipation. Hier setzen die Taliban an: „Afghane“ wird von der neuen Regierung als streng-religiöse, weitgehend dem paschtunischen Verhaltenskodex folgende Identität festgelegt und normativ verpflichtend.¹⁰ Eine solche Politik lässt

9 *Lutz Rzehak*, Ethnische Gruppen und Strukturen, in: AfPak. Grundlagen der Stammes- & Clanstruktur, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA) 2016, 9–29; hier Seite 9; *Lutz Rzehak*, Recalling the Past to Assert Ethnic Rights in the Present: The Case of the Gawars in Afghanistan, in: ASIEN 129 (Oktober 2013), 22–37.

10 Der Bildungsminister Sheikh Nurullah Munir wünscht das Bildungsprogramm so umzugestalten, dass die Kinder vor allem von der Scharia geleitet werden und den „nationalen und islamischen Geist“ erlernen (melli aw eslami rohiya).

sich am besten über klare Geschlechterordnungen und Kleidervorschriften durchsetzen und sichtbar machen. Ethnizität ist hier der Religion untergeordnet und der Begriff „Tradition“ wird bevorzugt für den Islam verwendet.

Mit der neuen Taliban-Regierung werden auch staatliche Strukturen der Religion unterworfen. Um eine nationale religiöse Identität zu schaffen, wird die Scharia, das islamische Recht, als einzig gültige Gesetzgebung eingesetzt. Die national begründete Religionshegemonie setzt ein zentralisiertes Narrativ der Religion durch, das alle kulturellen Bereiche der Gesellschaft durchdringen soll.

3. Geschlechterordnungen nach Konflikten

Zahlreiche Forscher und Forscherinnen haben darauf hingewiesen, dass Kriege konservative Strukturen in Gesellschaften befördern. Patriarchale Narrative werden in Post-Konflikt-Gesellschaften oft erfolgreich propagiert, weil sie Ordnung und Stabilität suggerieren.¹¹ Nach gewaltgeladenen Konflikten gewinnt die Partei, argumentieren Christina von Braun

Said Reza Kazemi, Who gets to go to school? (2) The Taliban and education through time, in: Afghanistan Analysts Network (AAN), 31.01.2022, online: <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/rights-freedom/going-back-to-school-2-looking-at-the-taliban-and-education-through-time/>

- 11 *Nira Yuval-Davis*, Gender and Nation, London 1997; *Sarah Ashwin*, (Hg.), Gender, State and Society in Soviet and Post-Soviet Russia, New York 2000; *Karl Kaser/Elisabeth Katschnig-Fasch* (Hg.), Gender and Nation in South Eastern Europe, Wien 2005; *Angela Woollacott*, Gender and Empire, Basingstoke 2006; *Helle Björg/Claudia Lenz*, If only grandfather was here to tell us. Gender as a Category in the Culture of Memory of the Occupation in Denmark and Norway, in: S. Palatschek and S. Schraut (Hg.), The Gender of Memory. Cultures of Remembrance in Nineteenth- and Twentieth-Century Europe, Frankfurt a. M. 2008, 221–236; *Franziska Dunkel* (Hg.), Frauen und Frieden? Zuschreibung, Kämpfe, Verhinderungen, Opladen 2015; *Sophie Roche*, A sound family for a healthy nation. Motherhood in Tajik national politics and society, in: Nationality Papers, 44/2 (2016), 207–224.

und Ulrike Auga, die die Geschlechterordnung eindeutig definieren kann.¹² Dieses Verhalten trifft auch auf die Taliban zu. Nach der Machtübernahme strukturierten sie als erstes die Geschlechterordnung neu und gaben klare Regeln vor.¹³ Dabei ist es zunächst unwichtig, ob diese als neu propagierte Ordnung mit voller Gewalt durchgesetzt wird oder nicht, denn einzelne gezielte und öffentlich sichtbare Maßnahmen haben größere Wirkung als eine auf Massenbestrafung ausgelegte Politik, die unmittelbar Widerstand hervorrufen würde. Protestierende Frauen, die diese Geschlechterordnung infrage stellen, sind allerdings gänzlich unerwünscht, denn sie fordern die neue politische Ordnung direkt heraus.

Die Taliban haben jahrzehntelang ihren Kampf durch eine klare Ideologie begründet. Nun werden sie mit der Realpolitik konfrontiert, die ohne Kompromisse nicht auskommt. Der Politikwissenschaftler Kamran Bokhari sieht im Erfolg der Taliban das Problem, dass die Notwendigkeit einer pragmatischen Politik sie sehr viele Anhänger kosten könnte. Zwar haben sie das von der Deobandi-Bewegung seit 155 Jahren angestrebte Ziel einer Regierung, die von Theologen geleitet wird, erreicht, aber es fehlt ihnen jede Erfahrung mit politischen Prozessen.¹⁴ Bereits in den ersten Monaten wurden die Spannungen zwischen dem konservativen und pragmatischen Flügel der neuen Regierung sichtbar. Die Politik einer strengen Geschlechterordnung im öffentlichen Raum bietet sich an, um die ideologischen Ziele eines reinen Islams umzusetzen und dabei die Erwartung der einfachen Dschihadisten zunächst zu befriedigen. Allerdings ist das auch eine Einladung an die vielen tausenden Taliban

12 Christina von Braun/Ulrike Auga, Beyond Boundaries: Introduction, in: *dies.* (Hg.), *Gender in Conflicts: Palestine, Israel, Germany*, Münster 2006, 1–14.

13 Islamic scholars to decide role of women in Afghanistan-senior Taliban member, in: Reuters, 18.08.2021, online: <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/islamic-scholars-decide-role-women-afghanistan-senior-taliban-member-2021-08-18/>

14 Kamran Bokhari, The Long Shadow of Deobandism in South Asia, in: *New Lines Magazine*, 23.11.2021, online: <https://newlinesmag.com/essays/the-long-shadow-of-deobandism-in-south-asia/>

und Taliban-Sympathisanten, die religiösen Vorschriften konkret umzusetzen. Das führt seitdem zu einer von der Regierung nicht zu kontrollierenden Gewalt gegen individuelle Akteure und insbesondere Frauen, die nicht den engen, oft individuell interpretierten, religiösen Auslegungen entsprechen. Dass die neue Führung des Islamischen Emirats Afghanistan eine einheitliche Rechtsprechung unter ihren Anhängern und gegen zahlreiche lokale normative Systeme durchsetzen kann, ist wenig wahrscheinlich.¹⁵

4. Der theologische Hintergrund der Taliban – Darul Uloom

Die Taliban wurden zu einem beträchtlichen Teil in den Medresen Pakistans ausgebildet.¹⁶ Die den Deobandi-Seminaren zugehörigen Medresen, bekannt als Darul Uloom oder Dar ul-Uloom, haben dabei eine herausragende Rolle gespielt, insbesondere die Haqqani Medrese in Khaliqabad, aus der die Taliban-Bewegung einige ihrer führenden und einflussreichen Köpfe bezieht.¹⁷ Gut vernetzt mit der pakistanischen politischen

15 Customary Laws of Afghanistan: A Report by the International Legal Foundation, in: International Legal Foundation, in: The ILF.org, 09.2004.

16 Die Deobandi-Schule spielt in der indisch-pakistanischen Geschichte eine zentrale Rolle, da sie sich seit dem 10. Jahrhundert politisch aktiv für eine islamische Gesellschaft in der Region eingesetzt hat. *James D. Templin*, Religious Education of Pakistan's Deobandi Madaris and Radicalisation, in: Counter Terrorist Trends and Analysis 7/5 (2015), 15–21.

17 Die Mehrheit der Taliban, erklärt Barnett Rubin (2020, Seite 5), hat in Schulen, die an eine Moschee angebunden sind, im ruralen Afghanistan gelernt. *Barnett R. Rubin*, Constitutional Issues in the Afghan Peace Negotiations: Process and Substance, in: United States Institute of Peace, 488 (11.2020), online: https://www.usip.org/sites/default/files/2020-11/20201116-sr_488-constitutional_issues_in_the_afghan_peace_negotiations_process_and_substance-sr.pdf; *Muhammad Moj*, The Deoband Madrassah Movement, London 2015; Where Afghanistan's new Taliban leaders went to school, in: The Times of India, 27.11.2021, online: <https://timesofindia.indiatimes.com/world/pakistan/where-afghanistans-new-taliban-leaders-went-to-school/articleshowprint/87946814.cms>

Elite wurden diese Medresen unter keiner pakistanischen Regierung in ihren dschihadistischen Ambitionen eingeschränkt. So erhielt sie den Beinamen „Dschihad-Universität“.

Zur Ausbildung in einem Deobandi-Seminar gehört das Auslegen religiöser Schriften. Das Verfassen von Rechtsgutachten ist in der Regel ausgewählten Rechtsexperten oder einem Rat von Gelehrten (Ulama Council) vorbehalten. In Pakistan ist dieser Rat der Council of Islamic Ideology¹⁸ und in Afghanistan der Rat der Gelehrten (Shura-e Ulama). In der ehemaligen Republik hatte er keine offizielle Rolle, unter den Taliban hingegen wurde der Rat mit einer zentralen juristischen Funktion ausgestattet, nämlich der Herausgabe der Fatwas (Rechtsgutachten), die als bindend gelten.¹⁹ Die zentrale politische Rolle des Rats der Gelehrten in einer von den Taliban beteiligten Regierung wurde bereits in Doha angekündigt.²⁰ In einer neuen Verfassung sollte die Macht in die Hände des Amirs (amir al-mu'minin) gegeben und sollten religiöse Gelehrte mit der Ausarbeitung des Rechts betraut werden. „It places in power ulama who exhibit piety (taqwa) and are trained in the interpretation and application (tasfir wa tatbiq) of sharia through jurisprudence (fiqh).“²¹

18 „The Council of Islamic Ideology is a constitutional body that advises the legislature whether or not a certain law is repugnant to Islam, namely to the Qur'an and Sunna. This website is designed to provide information about the activities of the Council.“ <http://cii.gov.pk/>

19 Islamic scholars to decide role of women in Afghanistan-senior Taliban member, Reuters, 18.08.2021, online: <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/islamic-scholars-decide-role-women-afghanistan-senior-taliban-member-2021-08-18/>

20 Eine Diskussion zur angestrebten Verfassung der Taliban im Vergleich zu vergangenen Verfassungen findet sich in: *Haroun Rahimi*, A Constitutional Reckoning with The Taliban's Brand of Islamist Politics: The Hard Path Ahead, in: Afghan Institute for Strategic Studies, Peace Studies VIII, 2021.

21 *Barnett R. Rubin*, Constitutional Issues in the Afghan Peace Negotiations: Process and Substance, in: United States Institute of Peace, 488 (11.2020), online: https://www.usip.org/sites/default/files/2020-11/20201116-sr_488-

Neben den offiziell von einem Staat mit der Erarbeitung von Fatwas betrauten Gremien gibt es zahlreiche Mudaris (Lehrer, Lehrmeister) und Mullahs, die Rechtsgutachten (Fatwas) als Antwort auf Fragen, wie man sich in einer bestimmten Situation verhalten sollte, erstellen. Diese sind allerdings nicht „bindend“, denn sie stellen rechtliche Interpretationen zur Handlungsorientierung, aber keine verpflichtenden Regeln auf.

Die Frage, was Frauen im Rahmen eines islamisch-theologischen Rechts erlaubt und was verboten ist, gehört zu den regelmäßig bearbeiteten Fatwa-Inhalten auf allen Ebenen. Das betrifft autorisierte Gremien wie auch lokale Autoritäten. Koedukation, Arbeiten außerhalb des privaten Haushalts, Schönheitspflege, Heirat, Scheidung, Erbe, die Monatsblutung und Kleidung sind nur einige Themen, die immer wieder bearbeitet wurden. Es erstaunt also keineswegs, dass der Rat der Gelehrten zur Regulierung des öffentlichen Raumes keiner tieferen theologischen Diskussion bedurfte, um die Werteorientierung und damit die Autorität der Taliban gleich in den ersten Wochen öffentlich zu machen. Fatwas, die das Verhalten von Frauen regulieren, waren gewissermaßen das einfachste Mittel, um sich von der vorangegangenen Regierung abzusetzen und Macht zu demonstrieren.

Mit erstaunlicher Geschwindigkeit und Zielstrebigkeit führte die im August 2021 an die Macht gekommene Taliban-Bewegung in Afghanistan neue Regelungen ein, die das Leben von Frauen nachhaltig veränderten. Hinsichtlich der katastrophalen humanitären Lage und des wirtschaftlichen Kollapses hätte man erwarten können, dass die Frauenfrage zunächst ein sekundäres Interesse darstellen würde. Aber dem war nicht so. Einerseits schien keine umfassende theologische Diskussion notwendig, um die neuen Werte über das Verhalten der Frau zu vermitteln, andererseits schienen gerade Frauenfragen besonders geeignet zu sein, um die ideologische Position des Emirats klar zu markieren.

Die Rechte der Frauen sollen an der Scharia ausgerichtet werden,

[constitutional_issues_in_the_afghan_peace_negotiations_process_and_substance-sr.pdf](#), hier Seite 8.

verkündete der Sprecher der Taliban, Zabihullah Mujahid.²² Dabei ist die Propagierung von Fatwas, die das Verhalten von Frauen regulieren, für das im September 2021 neu geschaffene Ministerium zur Förderung von Tugend und Verhinderung von Lastern keinesfalls die einzige Aufgabe. Dennoch schienen hier die Fatwas griffbereit und so eindeutig wie in sonst kaum einem anderen politischen Bereich zu sein.²³ Zunächst wurde die Koedukation²⁴ verboten. Dem folgten weitere Rechtsgutachten und Dekrete zu Kleidervorschriften²⁵, Arbeits- und Bewegungseinschränkungen sowie ein Verbot zur Darstellung von (unverschleierten) Frauen in der Öffentlichkeit und in Filmen²⁶ und schließlich wurde im Mai 2022 die Vollverschleierung für Frauen zwingend.²⁷

Am 17. August deklarierten die Taliban den Sieg, am 22. August wurde die erste Fatwa durch den Rat der Ulama verlesen, die Koeduka-

22 Islamic scholars to decide role of women in Afghanistan-senior Taliban member, in: Reuters, 18.08.2021, online: <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/islamic-scholars-decide-role-women-afghanistan-senior-taliban-member-2021-08-18/>

23 Ein Blick auf die Deobandi-Seminare in Pakistan und Indien zeigt, dass genau diese Themen bereits in den letzten zehn Jahren in diesen Ländern diskutiert und in Fatwas formuliert wurden. *Yoginder Sikand*, Deoband's Fatwas on Women, in: *Economic and Political Weekly* 45/21 (2010), 15–17.

24 No co-education in universities, first Fatwa by Taliban, in: *The Times of India*, 21.08.2021, online: <https://timesofindia.indiatimes.com/home/education/news/no-co-education-in-universities-first-fatwa-by-taliban/articleshow/85512153.cms>; Afghanistan: Girls' despair as Taliban confirm secondary school ban, in BBC, 08.12.2021, online: <https://www.bbc.com/news/world-asia-59565558>

25 Afghanistan dispatches: Taliban issues new code prohibiting men from shaving beards and women from traveling without a male companion, in: *Jurist* 27.12.2021, online: <https://www.jurist.org/news/2021/12/afghanistan-dispatches-taliban-issues-new-code-prohibiting-men-from-shaving-beards-and-women-from-traveling-without-a-male-companion/>

26 Afghanistan dispatches: Taliban government issues decree on women's rights, in: *Jurist*, 04.12.2021, online: <https://www.jurist.org/news/2021/12/afghanistan-dispatches-taliban-government-issues-decree-on-womens-rights/>

27 Taliban to force Afghan women to wear face veil, in: BBC, 07.05.2022, online: <https://www.bbc.com/news/world-asia-61361826>

tion verbot. „Mullah Farid, head of higher education of Afghanistan Islamic Emirate who was representing the Taliban in the meeting in Herat has said that co-education should end because the system is the root of all evils in society.“²⁸ Das Verbot gilt für Schulen ebenso wie für Universitäten und betrifft damit hunderttausende Schülerinnen und Studentinnen. Während in manchen Gebieten diese Regelung strikt befolgt wird, scheinen in anderen Städten in nicht-paschtunischen Gebieten zumindest manche Schulen für Mädchen wieder geöffnet zu sein.²⁹ Der Minister für Bildung hatte bereits angekündigt, die Schulbücher zu überprüfen. Auch wenn dies wahrscheinlich noch nicht geschehen ist, so kann davon ausgegangen werden, dass Mädchenschulen nicht ungehindert Schulbücher der NGOs oder der Vorgängerregierung einsetzen werden.

Eine Art „Arbeitsverbot“ für Frauen sprachen die Taliban im September 2021 aus. Hierbei scheinen sie erstaunlich nah an der in Indien 2010 verlesenen Fatwa des Deobandi-Seminars zu liegen.³⁰ Der Kabuler Bürgermeister Hamdullah Nomani erklärte, dass Frauen nicht mehr in Behörden arbeiten dürften, bis die gesellschaftlichen Verhältnisse der Scharia entsprächen.³¹ Etwa 27 % der 2930 Beschäftigten in den Stadtbezirken sind Frauen. Diese Beamtinnen sind von der Regelung ebenso

28 No co-education in universities, first Fatwa by Taliban, in: The Times of India, 21.08.2021.

29 Girls schools reopen in Afghan city of Herat, residents say, in: The Times of India, 08.11.2021, online: <https://timesofindia.indiatimes.com/world/south-asia/girls-schools-reopen-in-afghan-city-of-herat-residents-say/articleshow/87591333.cms>

30 Siehe hierzu die Diskussion im Chat von Pakistan Defence: Deoband fatwa: It's illegal for women to work, support family, in: The Times of India, 12.05.2010, online: <https://timesofindia.indiatimes.com/India/Deoband-fatwa-Its-illegal-for-women-to-work-support-family/articleshow/5919153.cms>

31 *Hira Humayun/Helen Regan*, About the only job women can do for the Kabul government is clean female bathrooms, acting mayor says, in: CNN, 20.09.2021, online: <https://edition.cnn.com/2021/09/19/asia/afghanistan-workmen-government-jobs-intl-hnk/index.html>

betroffen wie andere Angestellte in Bildungs- und teilweise auch in Gesundheitseinrichtungen sowie in Gerichten. Damit kommt diese Aussage de facto einem Arbeitsverbot gleich.

Die Fatwas haben bisher noch nicht zu einer einheitlichen Praxis geführt. Allerdings ist das weniger als Zugeständnis an die internationalen Forderungen oder an Frauenrechte in Afghanistan zu werten, sondern entspricht einer politischen Strategie. Eine klare Neuordnung des öffentlichen Raums erschien der Regierung zwingend notwendig. Die Umsetzung wird in die Hände regionaler Talibankämpfer oder von der neuen Regierung eingesetzter Taliban-Lokalführer gelegt. Das ermöglicht Willkür und individuelle Auslegungsfreiheiten religiöser Vorschriften.³² Während in manchen Gegenden eifrige Taliban mit voller Gewalt diese Neuordnung durchsetzen, folgen andere dem von der Regierung propagierten Prinzip „Gebiete das Gute, verbiete das Schlechte“ wie in den Richtlinien des gleichnamigen „blauen Handbüchleins“ festgeschrieben.³³

5. Gesellschaftliche Veränderungen und Widerstand

Inzwischen wird das Argument immer lauter, Afghanistan sei bereits vor den Taliban nicht gerade für seine Frauenrechte berühmt gewesen. Mädchen seien auch zuvor kaum zur Schule gegangen und nur in Aus-

32 Afghanistan: Taliban attempting to steadily erase women and girls from public life – UN experts, in: UN Human Rights Office of the High Commissioner, 17.01.2022, online: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=28029&LangID=E>

33 Das kleine DIN A5 große Büchlein wurde 2020 erstellt und im Februar 2021 überarbeitet. Es trägt den Titel „By-Law of the Commission for Preaching and Guidance, Recruitment and Propagation of Virtue and the Prevention of Vice“, aus dem Jahr 1442. Weitere Details unter „Afghanistan: Taliban ‚Vice‘ Handbook Abusive“, in: Human Rights Watch, 29.10.2021, online: <https://www.hrw.org/news/2021/10/29/afghanistan-taliban-vice-handbook-abusive>

nahmen hätten Frauen eine Karriere außerhalb des Hauses eingeschlagen. Diese Sicht legt ein Gesellschaftsbild zugrunde, das die Familie als homogene Gruppe konzeptualisiert. Aus Studien ist jedoch bekannt, dass Familien Söhne und Töchter so organisieren, dass eventuelle politische und wirtschaftliche Unsicherheiten ausgeglichen werden können.³⁴ Folglich werden die Söhne und Töchter unterschiedlich gefördert und platziert. Hierbei sind sich Familienoberhäupter sehr wohl bewusst, welche neuen Optionen eine Gesellschaft bietet, und welche Kinder für einen alternativen Lebensweg in Frage kommen. Für das Feld der Migration ist diese Strategie wiederholt beschrieben worden. In der Regel wird unter den Kindern ein fähiger, risikobereiter und verlässlicher Sohn für die gefährliche Reise gewählt und erst später werden weitere Geschwister nachgeschickt.³⁵ Anders wird die Auswahl hinsichtlich möglicher Bildungsoptionen ausfallen, denn da kommt es auf intellektuelle Fähigkeiten, soziale Kompetenzen, die Position innerhalb der Geschwisterschaft, die Kosten und Chancen des neuen Weges und die Motivation des infrage kommenden Geschwisterkindes an.

Von Bedeutung ist also nicht, wie viele Millionen Frauen den Lehrer- oder Arztberuf ergriffen, sondern wie viele Familien – auch auf dem Land – ihre Töchter in Karrieren außerhalb des Hauses entlassen haben. Zwar fehlt es an systematischen Studien diesbezüglich für Afghanistan, allerdings zeigen die vom Afghanistan Analysts Network geführten Recherchen, dass eine große Zahl an Familien in den letzten zwanzig Jahren zwar wenig Vertrauen in die Politik, aber dafür in die Gesellschaft gewonnen hatten. Das untermauert auch die aktive (geheime)

34 *Sophie Roche*, *Domesticating youth. Youth bulges and their socio-political implications in Tajikistan*, New York/Oxford 2014; *dies.*, (im Erscheinen 2023). *Family as a Risk Management Institution in Changing Work Contexts*, in: *Central Asia in Context: A Thematic Introduction to the Region*. University of Pittsburgh Press, 507–513.

35 *Said Reza Kazemi*, *Narrating and Practicing Family. An Ethnography of an Afghan Transnational Family*. Doktorarbeit an der Universität Heidelberg, im Fach Verhaltens- und Empirische Kulturwissenschaften, 2018.

Fortführung von Bildungsangeboten für Mädchen nach dem Verbot durch die Taliban.³⁶

Der Bericht von Kate Clark stellt zum Beispiel fest, dass gerade in ärmeren ruralen Gegenden wie Ghor, Daikundi, Bamyán und Badakhschan besonders viele Mädchen zur Schule geschickt wurden. Man erkannte in einem (staatlichen oder religiösen) Bildungsweg neue Möglichkeiten für ein zukünftiges Einkommen und gesellschaftlichen Aufstieg.³⁷

In Gesellschaften Zentralasiens reagiert der Heiratsmarkt sensibel auf politische Veränderungen. Nicht nur ökonomische Voraussetzungen, sondern die Frage, wie unter den gegebenen Umständen eine möglichst gute Zukunft gesichert werden kann, wirkt sich auf das Heiratsalter aus. Mehrere Studien belegen, dass mit dem Kollaps der Sowjetunion das Heiratsalter zunächst rapide sank.³⁸ Für viele Familien erschien diese politische Wende vor allem mit Unsicherheit verbunden zu sein. Man versuchte, die Töchter schnell zu verheiraten und sie in sichere Verhältnisse zu schicken. Die Machtübernahme der Taliban in Afghanistan war ein vergleichbarer Schock. In den letzten Monaten wurde vom „Verkauf“ von Mädchen gesprochen. Im Gegenzug für Nahrungsmittel wurden sie bereits in jungen Jahren versprochen oder zur Heirat weggege-

36 *Secunder Kermani*, Afghanistan: The secret girls school defying the Taliban, in: BBC, 18.05.2022, online: <https://www.bbc.com/news/world-asia-61470748>

37 *Kate Clark*, Who Gets to Go to School? (1): What people told us about education since the Taleban took over, in: Afghanistan Analysts Network, 26.01.2022, online: <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/rights-freedom/who-gets-to-go-to-school-1-what-people-told-us-about-education-since-the-taleban-took-over/>

38 *Victor Agadjanian*, Post-Soviet Demographic Paradoxes: Ethnic Differences in Marriage and Fertility, in *Kazakhstan*, in: *Sociological Forum* 14/3 (1999), 425–446; *Victor Agadjanian/Ekaterina Makarova*, Former Soviet Modernization to Post-Soviet Transformation: Understanding Marriage and Fertility Dynamics in Uzbekistan, in: *Development and Change* 34/3 (2003), 447–473; *Victor Agadjanian/Ndola Prata Agadjanian*, War, Peace, and Fertility in Angola, in: *Demography* 29/2 (2002), 215–231.

ben.³⁹ Was in westlichen Zeitungen als reine wirtschaftliche Handlung interpretiert wird, hat eine soziopolitische Dimension, die auf die Machtübernahme durch die Taliban zurückzuführen ist. Familien sind zutiefst verunsichert und handeln desorientiert und ohne Vertrauen in die Zukunft. Die monatlich neu hinzukommenden religiösen Vorschriften werden nicht von allen als sicherer Rahmen wahrgenommen, sondern als das Elend und die Unsicherheit weiter befördernde Maßnahmen erfahren.

Der spirituelle Führer Fazlullah Niazi führt auf der pro-Taliban Webseite Nunn Asia als Grund für den massiven Hunger im Land den mangelnden Glauben an, und gibt die Empfehlung, über die eigenen Sünden nachzudenken und zu beten.⁴⁰ In anderen Worten, für die von Armut betroffenen Familien wird klar, dass die neue politische Führung nicht vorhat, Bedürftigen zu helfen. Stattdessen gibt sie ihnen die Schuld für ihre Lage. Damit sieht die Zukunft von Mädchen (und Jungen) aus armen Familien wenig hoffnungsvoll aus, denn der Bildungsweg wird unerreikbaar.

Politische Ereignisse wirken direkt auf Familienstrategien, und zwar nicht immer in der von der politischen Führung vorgesehenen Weise. Eine Studie aus Mazar-e Sharif zeigt, dass die Anzahl der Verheiratungen von Mädchen unter 16 Jahren während der Sowjetzeit und der Zeit

39 Girls increasingly at risk of child marriage in Afghanistan: Statement by UNICEF Executive Director Henrietta Fore, in: UNICEF, 12.11.2021, online: <https://www.unicef.org/press-releases/girls-increasingly-risk-child-marriage-afghanistan>

40 *Fazlullah Niazi*, Das Problem der Armut und der Arbeitslosigkeit in Afghanistan sowie Lösungen zu seiner Bekämpfung, [Übersetzung von Paschtu] in: Nunn Asia, 28.12.2021, online: <https://www.nunn.asia/198391/%d9%85d8%b9d8%b6d9%84db%80-%d9%81d9%82d8%b1-%d9%88-%d8%a8db%8c%da%a9d8%a7d8%b1db%8c-%d8%af%8b1-%d8%a7d9%81d8%ba%8a7d9%86%8b3d8%aad8%a7d9%86-%d9%88-%d8%b1d8%a7d9%87da%a9d8%a7/>

zwischen 2002 und 2014 am höchsten war.⁴¹ Betrachtet man allerdings die Altersspanne von der Hochzeit bis zum zwanzigsten Lebensjahr, so zeigt die Studie, dass die Zahl der vor dem zwanzigsten Lebensjahr verheirateten Frauen von 77,3 % vor 1978 bis 2014 um 32 Prozentpunkte gesunken ist. Mit anderen Worten: Mehr Frauen haben später geheiratet. Familien, die hingegen durch die lokalen Kämpfe und dem seit 2007 zunehmenden Einfluss der Taliban verunsichert waren, versuchten ihre Töchter schnell zu verheiraten. Gleichzeitig heirateten Frauen, die eine Karriere gewagt hatten, später.

Ein solches Heiratsverhalten weist auf eine Gesellschaft hin, die sich von kulturellen Normvorstellungen löst und damit auf fundamentale gesellschaftliche Veränderungen. Es bleibt abzuwarten, wie sich das neue Regime auf den Heiratsmarkt und die Optionen von Frauen auswirken wird. Sicher ist nur, dass sich die Stärkung eines patriarchalen Systems auf politischer Ebene unmittelbar auf die Familien auswirken wird, indem männlichen Familienmitgliedern eine erhöhte Verantwortung für und Kontrolle über die weiblichen Familienmitglieder auferlegt wird, deren Unabhängigkeit gleichzeitig erheblich eingeschränkt wird.

Heiratsstrategien sind keinesfalls eine rein kulturelle Angelegenheit, auch wenn der gesellschaftliche Wertediskurs den Rahmen für erwartetes Handeln setzt. Familien suchen einerseits ihre Mitglieder in möglichst sichere Zukunftskarrieren zu entsenden und nehmen dabei je nach Familie auch Risikolebensläufe in Kauf (z. B. Migration, lange Bildungswege). Gleichzeitig versuchen sie durch Heiratsverhalten sowohl den gesellschaftlichen Erwartungen zu entsprechen als auch die Sicherheit der Kinder zu erhöhen. Das geschieht bspw. durch strategische Hochzeiten innerhalb der Familie, durch Einheiraten in eine wohlhabende und einflussreiche Familie oder durch die Verbindung mit einem besonders fähigen jungen Mann. Auch Bildung eines einzigen Familien-

41 *Sophie Roche, Svetlana Torno, Said Reza Kazemi*, Family Matters: The Making and Remaking of Family during Conflict Periods in Central Asia, in: Acta via Serica 5/1 (2020), hier Seite 168.

mitgliedes kann den Status einer ganzen Familie heben und neue Zugänge zu Ressourcen eröffnen. Die Strategien sind familiär und individuell sicherlich nicht immer erfolgreich, dennoch eignen sie sich zur politischen Analyse Zentralasiens.

Abschließend lässt sich sagen, dass die sogenannte „Frauen-Frage“ nicht zufällig wieder ins Zentrum der Debatte um gesellschaftliche Werte und die nationale Identität geraten ist. Frauen mögen aus der politischen Diskussion offiziell ausgeschlossen werden, aber durch ihr Handeln und insbesondere durch die anhaltenden Demonstrationen drücken sie ihre Forderungen klar aus. Die Stellung der Frau und ihre Handlungsoptionen sind nur bedingt kulturelle Fragen, vielmehr bestimmen in Zentralasien politische Diskurse, der Rechtsrahmen, religiöse Autoritäten und nicht zuletzt Frauen selber den gesellschaftlichen Diskurs.

Informationen zur Autorin

Die Sozialanthropologin PD Dr. Sophie Roche lehrt und forscht an der Universität Heidelberg und leitet seit 2019 die Asyldokumentation am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg. Ihre Publikationen umfassen die Themenfelder Konflikt- und Biografieforschung in den Regionen Zentralasien, Iran, Russland und Deutschland, wobei sie besonders an der Entwicklung von Forschungsmethoden in der Sozialanthropologie und in der Asylrecherche interessiert ist.

Schlagwörter

Afghanistan, Frauen, Familie, Taliban, Islamisches Emirat

Sebastian Röder und Philipp Wittmann

Ausbildungsduldung, Beschäftigungsduldung und „Duldung light“

Duldungen auf Abschiedstournee



1. Ciao und Auf Wiedersehen

„Wir wollen Geduldeten in der Ausbildung und ihren Betrieben mehr Rechtssicherheit durch eine Aufenthaltserlaubnis (§ 60c AufenthG) verleihen“.

„Die Beschäftigungsduldung wollen wir entfristen und Anforderungen realistisch und praxistauglicher fassen.“

„Die Duldung light schaffen wir ab.“

So lauten die im Koalitionsvertrag niedergelegten aufenthaltsrechtlichen Reformpläne der „Ampelkoalition“ im Bereich der Duldung. Damit sollen drei Rechtsinstitute reformiert bzw. abgeschafft werden, deren Geschichte noch jung, nicht zuletzt aufgrund ihrer existenziellen Bedeutung für den jeweiligen Adressatenkreis aber von Anfang an turbulent war – und es bis heute ist. Details und Umsetzungszeitpunkt der Reformvorhaben sind zwar noch völlig ungewiss. Mit der These, dass auch sie neue spannende Rechtsfragen aufwerfen werden, lehnt man sich aber gewiss nicht zu weit aus dem Fenster. Bis es so weit ist, wird sich die Rechtspraxis aber noch mit den „alten“ Rechtsfragen beschäftigen müssen, von denen zahlreiche noch offen und einige – so scheint es – noch nicht (oft genug) gestellt worden sind. Diese – möglicherweise letzte – Gelegenheit möchte dieser Beitrag nutzen.

2. Die Ausbildungsduldung (§ 60c AufenthG)

2.1 Ein Blick zurück und einer voraus

In der Praxis richtig durchgestartet ist die Ausbildungsduldung mit Inkrafttreten des Integrationsgesetzes¹ am 6. August 2016, das ausreisepflichtigen Personen in § 60 Abs. 2 Satz 4 ff. AufenthG a. F. das gerichtlich durchsetzbare Versprechen gab, für die Dauer einer qualifizierten Berufsausbildung nicht abgeschoben zu werden, und diese Garantie bei erfolgreichem Ausbildungsabschluss mit einem Anspruch auf Aufenthaltlegalisierung (§ 18a Abs. 1a AufenthG a. F.) versah. Mit dem zum 1. Januar 2020 in Kraft getretenen Gesetz zur Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung² (im Folgenden: Duldungsgesetz) hat der Gesetzgeber die Ausbildungsduldung zwar strukturell erheblich umgestaltet und in eine eigenständige Vorschrift überführt (§ 60c AufenthG), das genannte Versprechen und damit das Herzstück der Ausbildungsduldung aber im Kern unangetastet gelassen.

An diesem Versprechen liegt es, dass es der Beratungspraxis in einer beträchtlichen Anzahl von Fällen³ gelang und gelingt, die betroffenen Personen von der (bestmöglichen) Erfüllung gesetzlicher Mitwirkungspflichten, insbesondere jener zur Beschaffung eines Pass(ersatzes), zu überzeugen. Die Idee, die Erfüllung bestehender Rechtspflichten mit Vergünstigungen zu versüßen, mag dabei im ersten Moment ein Störgefühl verursachen. Die kurze Geschichte der Ausbildungsduldung zeigt aber, dass sie funktioniert und in kurzer Zeit erreicht hat, woran der tradierte sanktionsbasierte Ansatz, wie ihn die „Duldung light“ nach § 60b

1 BGBl. I 2016, S. 1939.

2 BGBl. I 2019, S. 1021.

3 Am 31.12.2021 waren im AZR 6.920 Duldungen nach § 60c Abs. 1 AufenthG eingetragen. Deren Erteilung ist nur bei geklärter Identität möglich (vgl. § 60c Abs. 2 Nr. 3 AufenthG). Quelle: Auskünfte des BAMF vom 26.01.2022 und vom 01.02.2022 aus dem AZR an die Autoren.

Ausbildungsduldung, Beschäftigungsduldung und „Duldung light“

AufenthG (näher dazu unter 4.) verkörpert, seit Jahrzehnten scheitert und – angesichts des für die betroffenen Personen auf dem Spiel Stehenden – scheitern muss. Es könnte deshalb – jedenfalls dann, wenn man Migrationsrealpolitik betreiben möchte – lohnenswert sein, den Gedanken, die Aussicht auf ein lebenswertes Leben als migrationsrechtlichen Hebel zur Identitätsklärung einzusetzen, weiterzudenken und auszuweiten. Ein passendes flankierendes „Storytelling“ vorausgesetzt, fände dieser Ansatz sicherlich auch bei einer breiten Bevölkerungsmehrheit Akzeptanz.

Noch ist nicht absehbar, wann „die Ampel“ ihr Vorhaben umsetzen und das mit der Ausbildungsduldung in der Sache verbundene Bleiberecht in das dogmatisch zutreffende Gewand einer Aufenthaltserlaubnis kleiden wird. Bis es so weit ist, lassen sich im Einzelfall noch die in § 60c AufenthG schlummernden, aber noch nicht vollständig ausgeschöpften Potenziale nutzen.

2.2 Ausbildungsduldung in Dublin-Fällen?

Unter der Ägide des § 60a Abs. 2 Satz 4 ff. AufenthG a. F. kam die Erteilung einer Ausbildungsduldung an Personen, deren Asylantrag das Bundesamt zuständigkeitshalber gem. § 29 Abs. 1 Nr. 1 lit. a) AsylG als unzulässig abgelehnt hatte, nicht in Betracht, weil die im Regelfall mit der Unzulässigkeitsentscheidung verbundene Abschiebungsanordnung (§ 34a Abs. 1 Satz 1 AsylG) nach Auffassung der Obergerichte als ausreichender Hinweis auf konkret bevorstehende Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung verstanden wurde, die gemäß § 60a Abs. 2 Satz 4 AufenthG a. F. zum Ausschluss von der Ausbildungsduldung führten.⁴ Dabei trat die einschränkend geforderte Bedingung der Vollziehbarkeit der Abschiebungsanordnung regelmäßig bereits mit ihrer Bekanntgabe ein. Im Falle eines erfolgreichen Antrags auf Anordnung der aufschiebenden

4 Siehe etwa VGH BW, Beschl. v. 4.1.2017 – 11 S 2301/16; OVG Sachsen, Beschl. v. 10.4.2018 – 3 B 8/18.

Wirkung (§ 80 Abs. 5 VwGO) entfiel die Vollziehbarkeit der Abschiebungsanordnung aufgrund des Gerichtsbeschlusses zwar rückwirkend. Im selben Moment lebte aber auch die Aufenthaltsgestattung wieder auf, die der Erteilung einer Ausbildungsduldung entgegenstand, die nach ganz herrschender Meinung einen ausreisepflichtigen Ausländer voraussetzt. Mit unanfechtbarem Abschluss des Gerichtsverfahrens wurde die betroffene Person zwar wieder ausreisepflichtig, aber auch die Abschiebungsanordnung wieder vollziehbar, so dass die Erteilung einer Ausbildungsduldung wieder am Ausschlussgrund konkret bevorstehender Aufenthaltsbeendigungsmaßnahmen scheiterte.

Die zum früheren Recht herrschende – wenngleich auch dort schon einzuschränkende⁵ – Auffassung, Personen im Dublin-Verfahren könnten keine Ausbildungsduldung erhalten, scheint auch die (Beratungs-) Praxis zu § 60c AufenthG zu prägen, obwohl der Gesetzgeber die Ausbildungsduldung strukturell grundlegend verändert und die Karten damit neu gemischt hat.⁶ So sieht § 60c AufenthG nunmehr zwei verschiedene Wege zur Ausbildungsduldung vor: den zur privilegierten „Asylbewerberausbildungsduldung“ und den zur „allgemeinen Ausbildungsduldung“.⁷ Mit § 60c Abs. 2 Nr. 5 lit. e) AufenthG existiert zwar auch nach aktuellem Recht ein Ausschlussgrund für Dublin-Fälle, der seinem eindeutigen Wortlaut nach aber lediglich die allgemeine Ausbildungsduldung, nicht aber die Asylbewerberausbildungsduldung sperrt, auf deren Erteilung bei Erfüllung sämtlicher Voraussetzungen trotz laufenden Dublinverfahrens deshalb ein Rechtsanspruch besteht. Dafür muss die betroffene Person die anspruchsbegründende Ausbildung über den Wortlaut von § 60c Abs. 1 Nr. 1 lit. a) AufenthG hinaus nicht nur tatsächlich, sondern auch legal, also mit der im Regelfall erforderlichen

5 Vgl. *Röder/Wittmann*, ZAR 2017, 345 (350 f.).

6 In der Rechtsprechung hat sich – soweit ersichtlich – bislang allein das VG Freiburg mit der Möglichkeit einer Ausbildungsduldung in Dublin-Konstellationen beschäftigt (Urt. v. 19.5.2021 – A 14 K 173/20).

7 Näher *Röder/Wittmann*, Beil-Asylmagazin 8-9/2019, 23 (24 f.); dies., ZAR 2020, 412 ff.

Beschäftigungserlaubnis aufgenommen haben. Deren Erteilung richtet sich in diesen Fällen regelmäßig nach § 61 AsylG, der mit dem 2. Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht⁸ 2019 ebenfalls umfassend umgestaltet wurde. Während die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis bis dato stets im ausländerbehördlichen Ermessen stand (§ 61 Abs. 2 Satz 1 AsylG a. F.), gewährt § 61 Abs. 1 Satz 2 Hs. 1 AsylG nunmehr unter bestimmten Voraussetzungen einen gebundenen Rechtsanspruch auf die Beschäftigungserlaubnis. Dieser Anspruch besteht dabei nicht nur in Fällen, in denen noch eine Verpflichtung zur Wohnsitznahme in einer Aufnahmeeinrichtung gilt (vgl. § 47 AsylG), sondern aufgrund der enigmatischen Anordnung in § 61 Abs. 2 Satz 5 AsylG, dass Abs. 1 Satz 2 unberührt bleibe, auch dann, wenn eine solche Verpflichtung nicht (mehr) besteht, wie der Gesetzgeber inzwischen klargestellt hat.⁹ Nach dessen Willen steht der Anspruch Personen, deren Asylantrag als unzulässig abgelehnt wurde, aber nur dann zu, wenn ein Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung der Klage angeordnet hat (§ 61 Abs. 1 Satz 2 Hs. 1 Nr. 4 AsylG). Damit sind aber schon nach nationaler Rechtslage Fälle denkbar und realistisch, in denen die legale Aufnahme einer Ausbildung – und damit die Erfüllung einer Voraussetzung der Asylbewerberausbildungsduldung – während eines laufenden Dublin-Verfahrens nicht verhindert werden kann, deren spätere Erteilung jedenfalls nicht an § 60c Abs. 2 Nr. 5 lit. e) AufenthG scheitert.

Richtigerweise kann der Anspruch auf die Beschäftigungserlaubnis jedoch ganz unabhängig von einer gerichtlichen Anordnung der aufschiebenden Wirkung bestehen, weil der Ausschluss des § 61 Abs. 1 Satz 2 Hs. 1 Nr. 4 AsylG nicht mit Art. 15 der Aufnahme richtlinie (RL 2013/33/EU) vereinbar ist. Dieser verschafft Antragstellern einen effek-

8 BGBl. I 2019, S. 1294.

9 BT-Drs. 19/29820, S. 36. Ausführlich zur analogen Anwendung von Absatz 1 Satz 2 Hs. 1, auf die es im Ergebnis hinausläuft, sowie zu dem im Gesetzgebungsverfahren unterlaufenen Fehler, der die – inzwischen behobene – Verfassungswidrigkeit der Norm zur Folge hatte, *Röder/Wittmann*, ZAR 2019, 412 (417); siehe auch BeckOK-MigR/Röder, § 61 AsylG Rn. 80.

tiven Anspruch auf Zugang zum Arbeitsmarkt, wenn innerhalb von neun Monaten nach Asylantragstellung noch keine erstinstanzliche Entscheidung ergangen ist und dem Antragsteller die Verzögerung nicht zur Last gelegt werden kann. Bei einer Überstellungsentscheidung nach der Dublin-III-VO handelt es sich nach einer wenig rezipierten¹⁰ Entscheidung des EuGH aber schon um keine zur Unterbrechung der Neunmonatsfrist führende „erstinstanzliche Entscheidung“ im Sinne der Richtlinie – und zwar auch dann nicht, wenn diese mit einer Unzulässigkeitsentscheidung verbunden wird.¹¹ Ungeachtet eines Dublinbescheids ist der Mitgliedstaat deshalb neun Monate nach Asylantragstellung zur Gewährung eines effektiven Arbeitsmarktzugangs verpflichtet und bleibt es bis zur Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat. Dabei kann dem Antragsteller weder die Stellung des Asylantrags im unzuständigen Mitgliedstaat noch die Einlegung von Rechtsmitteln als Verzögerung im Sinne der Richtlinie entgegengehalten werden. Aufgrund vorrangigen Unionsrechts muss § 61 Abs. 1 Satz 2 Hs. 1 Nr. 4 AsylG in Dublin-Fällen deshalb jedenfalls dann unangewendet bleiben, wenn man davon ausgeht, dass Art. 15 f. der Aufnahmerichtlinie die Mitgliedstaaten auch zur Erteilung einer Ausbildungserlaubnis verpflichten.

Die weitere Voraussetzung des § 60c Abs. 1 Nr. 1 lit. a) AufenthG, dass die Ausbildung „als Asylbewerber“ aufgenommen worden sein muss, soll nach teilweise vertretener Auffassung nur bei einem Ausbildungsbeginn im Gestattungsstatus erfüllt sein.¹² Überzeugender ist es aber, das Gesetz beim Wort zu nehmen und die Person als Asylbewerber anzusehen, solange die „Bewerbung um Asyl“ noch zum Erfolg führen kann, also bis zur bestandskräftigen Ablehnung oder der Rücknahme

10 Siehe aber *Habbe*, Asylmagazin 4/2021, 111 sowie BeckOK-MigR/Röder, § 61 AsylG Rn. 10 ff.

11 EuGH, Urt. v. 14.1.2021 – C 322/19, C 385-19.

12 *Hoppe*, Handbuch des Migrationsrechts, 2. Aufl. 2020, § 10 Rn. 83, BeckOK-AuslR/Breidenbach, § 60c AufenthG Rn. 9.

Ausbildungsduldung, Beschäftigungsduldung und „Duldung light“

des Asylantrags.¹³ Zwar könnte die weitere Tatbestandsvoraussetzung, dass der Betroffene „diese Berufsausbildung nach Ablehnung des Asylantrags fortsetzen möchte“, als Hinweis darauf verstanden werden, dass – unabhängig von der Auslegung des Begriffs des „Asylbewerbers“ – die Entscheidung des Bundesamts über den Asylantrag stets den Zeitpunkt markiert, ab dem eine Ausbildungsduldung nur noch unter den Voraussetzungen des § 60c Abs. 1 Nr. 2 AufenthG erlangt werden könnte; dies stellte einfach unbegründet abgelehnte Asylbewerber aber schlechter als offensichtlich unbegründet oder in anderer Weise sofort vollziehbar abgelehnte Asylbewerber, da sie bis zum Eintritt der Unanfechtbarkeit der Abschiebungsandrohung über eine Aufenthaltsgestattung verfügen (§ 67 Abs. 1 Nr. 4 und 6 AsylG) und – ausgehend von diesem Vorverständnis – bei Aufnahme der Ausbildung nach Zustellung der Entscheidung des Bundesamts letztlich weder von § 60c Abs. 1 Nr. 1 (wegen verspäteter Aufnahme der Ausbildung) noch von § 60c Abs. 1 Nr. 2 AufenthG (mangels Duldung) profitieren könnten, bis die Ablehnungsentscheidung des Bundesamts unanfechtbar geworden ist. Diese Auffassung wird daher zu Recht nicht vertreten; vielmehr muss es insoweit genügen, dass der Betroffene die Ausbildung auch nach *unanfechtbarer* Ablehnung des Asylantrags fortsetzen will.

Zum Schwur kommt es danach in Fällen, in denen die betroffene Person die Ausbildung nach Erlöschen der Aufenthaltsgestattung, aber vor bestandskräftigem Abschluss des Asylverfahrens aufnimmt. Damit ist die Frage, ob die Erteilung einer Ausbildungsduldung in Dublin-Fällen möglich ist, zumindest wieder offen. Ob diese Frage dann vom Bundesamt oder der nach Landesrecht zuständigen Ausländerbehörde zu beantworten ist, müsste in diesem Zusammenhang dann ggf. auch geklärt werden.

13 Röder/Wittmann, ZAR 2019, 412 (414); BeckOK-MigR/Röder, § 60c AufenthG Rn. 12 jeweils m. w. N; ebenso GK-AufenthG/Funke-Kaiser, § 60c AufenthG Rn. 7.

2.3 Ausbildungsabschluss im Status der Aufenthaltsgestattung

Angesichts teilweise jahrelanger Asylverfahren haben sich in der Praxis Fälle gehäuft, in denen Personen die Berufsausbildung nicht nur im Gestattungsstatus aufgenommen, sondern auch erfolgreich abgeschlossen haben. Da die Erteilung einer Ausbildungsduldung für eine bereits abgeschlossene Ausbildung ausscheidet und die Praxis ihren Anwendungsbeereich – zu Unrecht¹⁴ – auf ausreisepflichtige Personen begrenzt, konnten diese Personen – vorbehaltlich einer Rücknahme des Asylantrags bzw. der Klage – zu keinem Zeitpunkt eine Ausbildungsduldung erlangen, deren zumindest kurzfristiger Besitz aber Voraussetzung für den in § 19d Abs. 1a AufenthG vorgesehenen Rechtsanspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis ist. Da für diese Ungleichbehandlung kein sachlicher Grund ersichtlich ist, haben einige Bundesländer, etwa Baden-Württemberg, ihre Ausländerbehörden vergleichsweise frühzeitig angewiesen, § 19d Abs. 1a AufenthG auf diese Fälle analog anzuwenden.¹⁵ Diese Verwaltungspraxis hat das BVerwG nunmehr in einem *obiter dictum* bestätigt.¹⁶

2.4 Ausbildungsduldung für Personen aus sicheren Herkunftsstaaten?

Seit dem Duldungsgesetz sind geduldete Personen aus sicheren Herkunftsstaaten nicht nur von der Ausbildungsduldung (vgl. § 60c Abs. 2 Nr. 1 AufenthG), sondern – bis auf wenige Ausnahmen – aufgrund von § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG ganz allgemein vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Bis dahin galt der Ausschluss „nur“ für sichere Herkunftsstaater, deren nach dem 31.8.2015 gestellter Asylantrag abgelehnt worden war. Den Zweck dieses Ausschlusses konnte man mit guten

14 Vgl. Röder/Wittmann, ZAR 2019, 412 (413).

15 Schreiben des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration vom 08.10.2019, Az. 4-133/0.

16 BVerwG, Urt. v. 7.9.2021 – 1 C 46.20 – Rn. 29.

Gründen in einer Verhinderung aussichtsloser Asylanträge und einer Entlastung des Bundesamts sehen.¹⁷ Nachdem der Ausschlussgrund nunmehr aber sowohl Personen erfasst, die ihren nach dem Stichtag gestellten Asylantrag zurückgenommen haben als auch Personen, die – ganz unabhängig von einem Stichtag – niemals einen Asylantrag gestellt haben, scheidet ein solches Normverständnis aus. Mit der Rückausnahme für durch das Bundesamt beratene Antragsrücknahmen hat der Gesetzgeber sogar einen Anreiz zur Stellung völlig sinnloser Asylanträge geschaffen.¹⁸ Der kärglichen Gesetzesbegründung lässt sich nur entnehmen, dass mit der Erweiterung des Ausschlussgrundes nunmehr auch Personen erfasst werden sollten, die „nach irregulärer Einreise“ keinen Asylantrag gestellt haben.¹⁹ Unter Rekurs hierauf sieht das VG Berlin in der Verhinderung irregulärer Einreisen den maßgeblichen Normzweck und nimmt im Wege teleologischer Reduktion deshalb Geduldete aus dem Normanwendungsbereich aus, die auf Grundlage eines nationalen Visums vor dem 31. August 2015 – gemeint gewesen sein dürfte der 1. September 2015 – legal nach Deutschland eingereist sind und keinen Asylantrag gestellt haben.²⁰ Die Überlegung des VG ist im Ausgangspunkt zutreffend, muss allerdings unabhängig vom Einreisedatum in allen Fällen zu einer teleologischen Reduktion führen, in denen die Person regulär eingereist ist.

2.5 § 19d Abs. 1a AufenthG – Und dann?

Für Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 19d Abs. 1a AufenthG stellt sich die Frage, ob sie in eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18a

17 Vgl. *Wittmann*, NVwZ 2018, 28 (29).

18 Zur Kritik am Ausschlussgrund wegen fehlender Normlogik siehe etwa *Wittmann/Röder*, ZAR 2019, 412 (418 f.); *Werdermann*, Kafkaeske Rechtssetzung, Der Ausschluss von Menschen aus sicheren Herkunftsstaaten vom Arbeitsmarkt, VerfBlog, 2018/12/06.

19 BR-Drs. 19/8286, S. 14.

20 VG Berlin, Beschl. v. 9.7.2021 – 19 L 166/21.

AufenthG wechseln oder diese zusätzlich erhalten können, um in den Anwendungsbereich von § 18c AufenthG zu gelangen, der Absolventen einer inländischen Berufsausbildung die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis bereits nach zweijährigem Besitz einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18a AufenthG in Aussicht stellt (vgl. § 18c Abs. 1 Satz 2 AufenthG).

Das VG Aachen verneint die Möglichkeit eines solchen Wechsels und begründet dies im Wesentlichen mit zwei Argumenten.²¹ Zum einen handele es sich bei § 19d AufenthG um eine gegenüber §§ 18a ff. AufenthG abschließende Spezialregelung. Das VG sieht eine Umgehungsgefahr, weil – so die Annahme – Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 19d Abs. 1a AufenthG immer auch Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18a AufenthG hätten, dessen Voraussetzungen sie stets erfüllten. Abgesehen davon, dass die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 18a AufenthG im ausländerbehördlichen Ermessen liegt, dürfte die Prämisse des VG auch deshalb nicht stimmen, weil mit § 18 Abs. 2 Nr. 5 AufenthG für über 45-jährige Personen im Rahmen des § 18a AufenthG eine im Vergleich zu § 19d Abs. 1a AufenthG (strengere) Erteilungsvoraussetzung gilt. Zum zweiten verweist das VG hinsichtlich ehemaliger Asylbewerber auf die Sperrwirkung des § 10 Abs. 3 Satz 1 AufenthG, die sich nach einer Entscheidung des BVerwG durch die Erteilung eines Aufenthaltstitels nicht erledige.²² Indes hat das BVerwG dort nur entschieden, dass ein humanitärer Aufenthaltstitel die Sperrwirkung nicht beseitige. In Fällen, in denen – wie in den Fällen des § 19d Abs. 1a AufenthG (vgl. § 19d Abs. 3 AufenthG) ein Spurwechsel in einen anderen Abschnitt des AufenthG schon erfolgt ist, spricht hingegen einiges für eine umfassende Erledigung des Spurwechselverbots, weil das Kind, das § 10 Abs. 3 Satz 1 AufenthG retten will, bereits „in den Brunnen gefallen“ ist.

Bei Annahme eines Spezialitätsverhältnisses bzw. der Anwendbarkeit

21 VG Aachen, Urt. v. 29.7.2021 – 8 K 2528/20.

22 BVerwG, Urt. v. 26.5.2020 – 1 C 12.19.

Ausbildungsduldung, Beschäftigungsduldung und „Duldung light“

von § 10 Abs. 3 AufenthG könnte ein (ehemaliger) Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 19d Abs. 1a AufenthG etwa auch im Falle eines unverschuldeten Jobverlusts keine Aufenthaltserlaubnis nach § 20 Abs. 1 AufenthG zur Suche eines neuen Arbeitsplatzes erhalten. Nach Wortlaut und Normzweck erfasst § 20 Abs. 1 AufenthG aber auch (ehemalige) Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 19d AufenthG. Dabei ist die Aufenthaltserlaubnis, in die § 20 AufenthG perspektivisch münden soll, eine nach § 18a AufenthG, an dessen Wortlaut § 20 Abs. 1 AufenthG anknüpft („Arbeitsplatz, zu dessen Ausübung die Qualifikation befähigt“). Blicke dieser Weg versperrt, wäre eine in Deutschland ausgebildete Fachkraft regelmäßig zur Ausreise verpflichtet – ein Ergebnis, das nicht nur angesichts der Abschnitt 4 vorangestellten Zielvorgaben des § 18 Abs. 1 Satz 2 AufenthG („Fachkräftesicherung“, „Stärkung der sozialen Sicherungssysteme“) wenig nachvollziehbar wäre.

Für theoretisch denkbare Missbrauchsfälle bliebe im Rahmen von § 18a AufenthG auf Ermessensebene ein taugliches Korrektiv. Ein solcher Missbrauch darf aber keinesfalls vorschnell angenommen werden. Vielfach wird es gute Gründe für die (zusätzliche) Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18a AufenthG geben, um der Fachkraft den weiteren Aufenthalt in Deutschland – ganz im Sinne einer Sicherung der Fachkräftebasis – attraktiver zu gestalten.

3. Die Beschäftigungsduldung (§ 60d AufenthG)

3.1 Es funktioniert, was nicht funktionieren sollte

Insbesondere mit dem Erfordernis einer zwölfmonatigen Vorduldung (§ 60d Abs. 2 Nr. 2 AufenthG), das einen unmittelbaren Übergang vom Asylverfahren in die Beschäftigungsduldung verhindert (und verhindern soll), enthält der Gesetzgeber einer Vielzahl Langzeitbeschäftigter den

für die rechtssichere Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses belastbaren Abschiebungsschutz vor. Vor allem diese Voraussetzung dürften die Ampelkoalitionäre bei ihrer Ankündigung einer „praxistauglicheren“ Ausgestaltung der Beschäftigungsduldung im Blick gehabt haben, die derzeit auch an den Bedürfnissen der Arbeitgeber vorbeigeht. Dass sie in der Praxis trotzdem einigermaßen funktioniert, liegt vor allem an der mehr oder weniger erfinderischen Verwaltungspraxis einiger Bundesländer, die von der Erteilung einer Ermessensduldung²³ bis zur Empfehlung, einen Härtefallantrag zu stellen (§ 23a AufenthG)²⁴, reicht, um noch fehlende Duldungszeiten zu überbrücken, ohne permanent eine Abschiebung fürchten zu müssen.

3.2 Wann besitzt man eine Duldung?

Aus der Formulierung, dass die betroffene Person seit zwölf Monaten „im Besitz“ einer Duldung sein muss, wird teilweise gefolgert, dass die Duldung auch tatsächlich erteilt worden sein muss, ein – von Amts wegen zu erfüllender – Rechtsanspruch auf eine Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG also nicht ausreiche.²⁵ Überzeugend ist dies freilich nicht, weil sich die Ausländerbehörde zur Ablehnung der Beschäftigungsduldung auf ihr eigenes rechtswidriges Verhalten berufen, sich also treuwidrig verhalten müsste.²⁶ Im Anwendungsbereich von § 25b AufenthG hat das BVerwG mit diesem Argument auch den Inhaber eines Rechtsanspruchs nach § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG als „gedulde-

23 So etwa die Anwendungshinweise zum Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung des Ministeriums für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz v. 17.3.2020.

24 So die Praxis in Baden-Württemberg, weil eine Härtefalleingabe gem. § 5 HFKomVO bewirkt, dass aufenthaltsbeendende Maßnahmen bis zur Entscheidung über die Eingabe zurückzustellen sind.

25 So wohl VG Schleswig, Beschl. v. 26.11.2019 – 11 B 129/19 – = BeckRS 2019, 29483 Rn. 17.

26 BeckOK-Migr/Röder, § 60d AufenthG Rn. 46.

Ausbildungsduldung, Beschäftigungsduldung und „Duldung light“

ten Ausländer“ angesehen.²⁷ Im Kontext des § 60d AufenthG kann ungeachtet des unterschiedlichen Wortlauts nichts anderes gelten: Wer gemäß § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG zu dulden ist, besitzt eine Duldung.

3.3 Wechsel des Duldungsgrundes

Gemäß Ziffer 60d.1.2 der Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat zum Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung vom 20. Dezember 2019 wird die „Duldungsuhr“ bei einem Wechsel des Duldungsgrundes innerhalb des Zwölfmonatszeitraums wieder „auf Null“ gesetzt. Mit dem Gesetz lässt sich diese Sichtweise freilich nicht in Einklang bringen, das lediglich den Besitz „einer“ Duldung seit zwölf Monaten verlangt.²⁸ Dementsprechend weisen einige Bundesländer, für die die nicht auf Grundlage des Art. 84 Abs. 2 GG ergangenen Anwendungshinweise nicht verbindlich sind, ihre Ausländerbehörde ausdrücklich zu einer abweichenden Verwaltungspraxis an.²⁹

3.4 Wechsel von der Ausbildungs- in die Beschäftigungsduldung?

Namentlich im Bereich der Pflegeberufe stellt sich die Frage nach der Möglichkeit eines Wechsels von der Ausbildungsduldung in die Beschäftigungsduldung, wenn und weil die betroffenen Personen zwar mit „Ach und Krach“ die Altenpflegehelferausbildung absolvieren, an der

27 BVerwG, Urt. v. 18.12.2019 – 1 C 34.18.

28 Vgl. zu § 25 Abs. 5 Satz 2 AufenthG GK-AufenthG/Wittmann, § 25 AufenthG Rn. 489.

29 Vgl. etwa Nr. 60d.1.2 der Anwendungshinweise zum Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung des Ministeriums für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz v. 17.3.2020.

eigentlich vorgesehenen Ausbildung zur Pflegefachkraft gerade mit Blick auf den theoretischen Ausbildungsteil aber vielfach scheitern. Die Ansicht, die Zeiten der Ausbildungsduldung seien im Rahmen von § 60d Abs. 2 Nr. 2 AufenthG nicht berücksichtigungsfähig, dürften die bayerischen Ausländerbehörden dabei exklusiv haben.³⁰

Gravierendere Probleme wirft demgegenüber regelmäßig das Erfordernis einer Lebensunterhaltssicherung in den letzten zwölf Monaten durch eine Beschäftigung im Umfang von mindestens 35 Regelwochenarbeitsstunden auf (vgl. § 60d Abs. 2 Nr. 3 und 4 AufenthG). Dabei sei zunächst an eine bereits an anderer Stelle angestellte – in der Rechtsprechung immer wieder übersehene³¹ – Überlegung der Autoren erinnert, die ein Hineinwachsen in die Voraussetzungen der Beschäftigungsduldung erlaubt.³² Der vermeintlich eindeutige Wortlaut („zwölf Monate vor Beantragung der Beschäftigungsduldung“) bedarf angesichts der unbestrittenen Möglichkeit der betroffenen Person zur Rücknahme und Erneuerung ihres Antrags einer Korrektur.³³

Auch den erforderlichen Umfang von 35 Regelwochenarbeitsstunden werden die Personen nach Abschluss ihrer Ausbildung zum Pflegehelfer nachweisen können. Die zugrundeliegenden Verträge sehen regelmäßig sogar eine höhere Arbeitszeit unter Anrechnung der Berufsschulzeiten, wie in § 15 Abs. 2 Nr. 1 BBiG vorgesehen, vor. Weil § 2 Abs. 2 AufenthG § 7 SGB IV hinsichtlich des Beschäftigungsbegriffs umfassend in Bezug nimmt, dürften die Ausbildungen regelmäßig auch als Beschäftigung anzusehen sein (vgl. § 7 Abs. 2 SGB IV).

30 Vgl. Ziff. 4.7.2.2 der Vollzugshinweise des Bayerischen Staatsministeriums des Innern für Bau und Verkehr v. 13.7.2020.

31 Vgl. etwa VG Düsseldorf, Beschl. v. 21.7.2021 – 22 L 1398/21.

32 Röder/Wittmann, ZAR 2017, 345 (350); dies., Beil-Asylmagazin 8-9/2019, 23 (29).

33 Insoweit inkonsequent GK-AufenthG/Funke-Kaiser, § 60c AufenthG Rn. 17, der einerseits ein Hineinwachsen wegen des vermeintlich eindeutigen Wortlauts ablehnt, andererseits aber die Möglichkeit der Antragsrücknahme und -erneuerung sieht und anerkennt.

Ausbildungsduldung, Beschäftigungsduldung und „Duldung light“

Ob die Beschäftigung den Lebensunterhalt des Ausländers sichert, hängt davon ab, ob das Einkommen den Bedarf deckt. Intuitiv mag man dabei dazu tendieren, diese Frage anhand der Grundsätze des SGB II zu beantworten, die das BVerwG bei Erwerbsfähigen für maßgeblich erklärt hat. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass diese Rechtsprechung im Zusammenhang mit der Titelerteilungsvoraussetzung des § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG bzw. § 9 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG entwickelt wurde, die verhindern soll, dass es mit Titelerteilung zu einer neuen Belastung der sozialen Sicherungssysteme kommt.³⁴ Mit Titelerteilung findet nämlich regelmäßig ein Rechtskreiswechsel vom AsylbLG ins SGB II bzw. SGB XII statt. Ein solcher Rechtskreiswechsel droht bei Erteilung der Beschäftigungsduldung aber nicht; vielmehr verbleibt die Person im Anwendungsbereich des AsylbLG. Richtigerweise sind Einkommen und Bedarf deshalb nach den Vorgaben des AsylbLG, unter anderem also nach § 2 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG i. V. m. § 82 SGB XII, zu bestimmen.³⁵ Ob vom Einkommen dabei auch die in § 82 Abs. 3 SGB XII genannten Freibeträge abzusetzen sind, erscheint zumindest diskutabel, weil das Erfordernis der Lebensunterhaltssicherung nicht das Sozialleistungssystem schützen soll, sondern Gradmesser für einen erreichten Integrationsstand ist. Vor diesem Hintergrund erscheint es durchaus vertretbar, nicht – wie im Kontext des § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG – auf den Bestand eines sozialrechtlichen Anspruchs, sondern darauf abzustellen, ob die betroffene Person in der Lage ist, durch ihre Beschäftigung ihren tatsächlichen Bedarf zu decken.

4. Die „Duldung light“

Mit dem denkbar knappen, aber prima facie eindeutigen Hinweis auf die

34 BVerwG, Urt. v. 26.8.2008 – 1 C 32.07 – Rn. 21.

35 So schon Röder/Wittmann, Beil-Asylmagazin 8-9/2019, 23 (33); BeckOK-MigR/Röder, § 60d AufenthG Rn. 27 ff.

geplante Abschaffung der „Duldung light“ scheint der Koalitionsvertrag das Ende des Rechtsinstituts eingeläutet zu haben, das im Rahmen des Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht unter der – gleich in mehrerlei Hinsicht irreführenden – Langbezeichnung der „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität“ als § 60b in das AufenthG eingeführt wurde,³⁶ in der Praxis aber vorwiegend unter den – sowohl einprägsameren als auch sachlich zutreffenderen – Kurzbezeichnungen der „Duldung light“ oder „Duldung minus“ geführt wird.³⁷ Trotz ihrer Einführung mit Wirkung zum 21. August 2019 war der „Duldung light“ dabei insbesondere in Baden-Württemberg ein sehr langsamer Start vergönnt, da § 105 Abs. 1 und 2 AufenthG ein Anwendungsmoratorium für bereits Geduldete vorsah und das Erfordernis, den Ausländer (nicht nur)³⁸ auf die in § 60b Abs. 3 Satz 1 AufenthG geregelten Pflichten hinzuweisen (§ 60b Abs. 3 Satz 2 AufenthG), die Ausländerbehörden zunächst vor erhebliche Umsetzungsprobleme stellte. Noch zum 31. März 2021 waren in Baden-Württemberg daher landesweit lediglich 47 Duldungen nach § 60b AufenthG zu verzeichnen, so dass die ursprünglich als zentrales Instrument zur verstärkten Durchsetzung der Ausreisepflicht bezeichnete „Duldung light“ in der Rechtsanwendungspraxis zunächst kaum eine Rolle spielte. Auch wenn die Anwendungspraxis des § 60b AufenthG in den anderen Bundesländern zum Teil schneller aus den Startlöchern kam,³⁹ hatte die Rechtsprechung folglich bislang kaum Gelegenheit, sich zu den im Zusammenhang mit dem neu eingeführten Rechtsinstitut aufgeworfenen Rechtsfragen – etwa zu dessen Rechtsnatur, der statthaften Rechtsschutzform, der Anforderungen an die Belehrung über bestehende Mitwirkungspflichten oder die Mög-

36 BGBl. I, S. 1294.

37 Vgl. BeckOK-MigR/Wittmann, § 60b AufenthG Rn. 4, 15.

38 Vgl. BeckOK-MigR/Wittmann, § 60b AufenthG Rn. 60 zur Erstreckung der Hinweispflicht auf ungeschriebene Mitwirkungspflichten.

39 Bundesweit waren zum 31.3.2021 12.697 Duldungen nach § 60b AufenthG im AZR verzeichnet. Quelle: BMI, Antwort vom 16.04.2021 an Ulla Jelpke (LINKE).

lichkeit der Heilung früherer Täuschungshandlungen – zu äußern.⁴⁰ Obwohl sich die Fallzahlen der „Duldung light“ im Zeitraum zwischen dem 31. März 2021 und dem 31. Dezember 2021 sowohl in Baden-Württemberg (von 27 auf 2845) als auch im Bundesgebiet (von 12 697 auf 25 486)⁴¹ vervielfacht haben, könnte es sich hierbei um ein letztes Aufbäumen vor der beabsichtigten Abschaffung des politisch stets umstrittenen Rechtsinstituts handeln.

Indes mag sich die Nachricht vom baldigen Ableben der Duldung light – frei nach Mark Twain – als stark übertrieben erweisen. Denn der Koalitionsvertrag spricht zwar offen von der Abschaffung der „Duldung light“, will die für die Funktion des § 60b Abs. 1 AufenthG zentrale Rechtsfolge des § 60b Abs. 5 Satz 1 AufenthG aber ausdrücklich beibehalten.⁴² Ob die ebenfalls ins Auge gefasste „Abschaffung von Arbeitsverboten für bereits in Deutschland Lebende“⁴³ lediglich eine stichtagsbezogene Altfallregelung für „bereits in Deutschland Lebende“ betrifft oder sich auch auf die – mit der Rechtsfolge des § 60b Abs. 5 Satz 2 AufenthG funktional identische – Regelung des § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 2 AufenthG erstreckt, kann dem Koalitionsvertrag indes nicht entnommen werden. Zur in § 60b Abs. 5 Satz 3 AufenthG angesprochenen Wohnsitzauflage, die sich bei fehlender Lebensunterhaltssicherung unmittelbar (auch) aus § 61d Abs. 1 Satz 1 AufenthG ergibt, findet sich hier ebenfalls keine Aussage. Auch wenn die „Duldung light“ als solche

40 Zum 27.1.2022 waren in Juris 27 Gerichtsentscheidungen zu § 60b AufenthG verzeichnet (0 Entscheidungen des BVerwG oder anderer Bundesgerichte, 11 Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte, eine Entscheidung eines Landessozialgerichts und 15 Entscheidungen von Verwaltungsgerichten. In mehreren Entscheidungen wurde § 60b AufenthG dabei allerdings nur nachrichtlich erwähnt.

41 Quelle: Auskünfte des BAMF vom 26.1.2022 und vom 1.2.2022 aus dem AZR an die Autoren.

42 Vgl. Koalitionsvertrag 2021, S. 138: „Die ‚Duldung light‘ schaffen wir ab. Tragen Geduldete nicht zur Klärung ihrer Identität bei, wird der Zeitraum der Duldung nicht für ein Bleiberecht angerechnet.“

43 Vgl. Koalitionsvertrag 2021, S. 139.

das Jahr 2023 nicht erleben sollte, werden die im Zusammenhang mit den Folgen von Mitwirkungspflichtverletzungen ausreisepflichtiger Ausländer aufgeworfenen Fragen sie wohl in jedem Fall überdauern.

Besondere Aufmerksamkeit verdienen daher die zu § 60b AufenthG ergangenen Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat vom 14. April 2020. Auch wenn Verwaltungsvorschriften als exekutives Innenrecht keine gesetzesvertretende Wirkung entfalten, bieten sie der Verwaltungspraxis jedoch – jedenfalls bis zur Klärung der Rechtslage durch die Rechtsprechung – verlässliche Anhaltspunkte für die Auslegung bislang unerschlossener gesetzlicher Bestimmungen. Schon relativ kurz nach Erlass der Anwendungshinweise zu § 60b AufenthG wurden einzelne oberste Landesbehörden jedoch nicht müde, die (auch) verwaltungsinterne Unverbindlichkeit der Anwendungshinweise innerhalb ihres Geschäftsbereichs zu betonen, da diese ohne die nach Art. 84 Abs. 2 GG erforderliche Zustimmung des Bundesrats ergangen sind.⁴⁴ Andere Bundesländer erklärten diese kraft landesrechtlicher Anordnung für anwendbar, wiesen zum Teil aber ausdrücklich auf abweichende Normverständnisse hin⁴⁵ oder ergänzten diese um eigene Anwendungshinweise.⁴⁶ Das Land Berlin erließ demgegenüber eigene Verwaltungsvorschriften, ohne sich zur Geltungskraft der Anwendungshinweise des BMI zu verhalten.⁴⁷ Inhaltliche Divergen-

44 Vgl. Ergänzende Hinweise zu den Anwendungshinweisen des BMI des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen vom 4.8.2020 (AH-NRW).

45 Schleswig-Holstein, Rundschreiben des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung vom 19.11.2020; Niedersachsen, Erlasse des Ministeriums für Inneres und Sport vom 2.6.2020, 5.5.2021 und vom 28.6.2021; Rheinland-Pfalz: Elektronischer Brief der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Rheinland-Pfalz vom 7.5.2020 (EB-RPF).

46 Vgl. Brandenburg, Allgemeine Weisung zum Vollzug ausländerrechtlicher Bestimmungen Nummer 2021.01 vom 19.3.2021 (AW-BB); Thüringen, Ergänzungen zu den Anwendungshinweisen des BMI vom 23.7.2021 (AH-THÜ).

47 Vgl. Berlin, Verfahrenshinweise zum Aufenthalt, letzter Stand 25.2.2022 (VAB Berlin).

zen entzündeten sich dabei insbesondere an der auch im Rahmen der Anwendung des § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 2 AufenthG⁴⁸ relevanten Frage eines Kausalitätserfordernisses zwischen qualifizierter Mitwirkungspflichtverletzung und Abschiebungshindernis,⁴⁹ betreffen aber auch etwa die generalisierungsfähige Frage der Verschuldensfähigkeit minderjähriger Ausländer.⁵⁰ Auch wenn das BMI mit dem Zusammentreten der 24. Bundesregierung die politische Farbe gewechselt hat, dürften diese und vergleichbare Auslegungsfragen die „Duldung light“ selbst im Falle ihres zeitnahen Ablebens erheblich überdauern.

5. Ausblick und Fazit

Der Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP verspricht weitreichende Änderungen (nicht nur) des Rechts des Aufenthalts und der Erwerbstätigkeit (bislang) vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländer. Welche konkreten Änderungen – und zu welchem Zeitpunkt – das plakative Vorhaben, auch auf dem politisch stets umstrittenen Gebiet des Migrationsrechts „mehr Fortschritt [zu] wagen“, mit sich

48 Vgl. *Wittmann* ZAR 2022, 131 (132) m. N. zum Stand der aktuellen Literatur und Rechtsprechung.

49 Bejahend VAB Berlin, EB-RPF, ERL-Nds. I und II, AH NRW, AH THÜ; Hess. VGH, Beschl. v. 6.12.2021 – 3 B 777/21 –, juris, Rn. 20; Nds. OVG, Beschl. v. 23.6.2021 – 13 PA 96/21 –, juris, Rn. 6 f. und v. 9.6.2021 – 13 ME 587/20 –, juris Rn. 49; *Wittmann/Röder* ZAR 2019, 362 (363); GK-AufenthG/Funke-Kaiser, § 60b AufenthG Rn. 19; BeckOK-AuslR/Kluth, § 60b AufenthG Rn. 16; BeckOK-MigR/Wittmann, § 60b AufenthG Rn. 28 ff.; *Huber/Mantel / Eichler/Mantel*, § 60b AufenthG Rn. 4; verneinend AH BMI, AW-BB; Fritsch, ZAR 2021, 267 (271), *Rehbehn/Kloth* InfAuslR 2020, 51 (52 ff.); Ahlswede ZAR 2019, 245 (247); *Bergmann/Dienelt/Dollinger*, § 60b AufenthG Rn. 10; Hailbronner, AuslR, § 60b AufenthG Rn. 6 f.; HTK/Zeitler, zu § 60 b AufenthG, Rn. 25; offen gelassen in Sächs. OVG, Beschluss v. 8.6.2021 – 3 B 181/21 –, juris, Rn. 18.

50 Vgl. Nr. 2.2.6 AH-BMI, Nr. 1.6 AH THÜ sowie Nr. 1.6 AH-NRW. Vgl. hierzu auch BeckOK-MigR/Wittmann, § 60b AufenthG Rn. 27a.

bringen wird, ist auf Grundlage der bisherigen Ankündigungen aber kaum absehbar. Ob die schon in der Vergangenheit oft reformierte Ausbildungsduldung und die ursprünglich als stichtagsbezogene Bleibe-rechtsregelung konzipierte Beschäftigungsduldung in der 20. Legislaturperiode eine grundlegende Wandelung erfahren und sich die „Duldung light“ schon kurz nach ihrem verstärkten Aufflackern in der Anwendungspraxis tatsächlich auf eine endgültige Abschiedstournee begibt, kann daher nur schwer prognostiziert werden. Das hinter abstrakten Rechts(setzungs)fragen des Migrationsrechts verborgene Ringen zwischen verstärkter Integration und einer konsequenteren Durchsetzung der Ausreisepflicht, das hinter dem letztlich unverzichtbaren Rechtsinstitut der Duldung⁵¹ stets mit besonderer Deutlichkeit aufscheint, wird jedoch auch weiterhin aktuell bleiben.

51 Vgl. zu einzelnen Entwicklungslinien des Rechtsinstituts der Duldung *Nachtigall*, ZAR 2020, 271 ff. sowie *Wittmann*, ZAR 2020, 183 ff.

Informationen zu den Autoren

Sebastian Röder (LL.M.) ist Rechtsanwalt, Mitarbeiter beim Flüchtlingsrat Baden-Württemberg und Lehrbeauftragter für Migrationsrecht an der Universität Heidelberg und der Hochschule Esslingen.

Philipp Wittmann ist Richter am Verwaltungsgericht Karlsruhe und Lehrbeauftragter für Migrationsrecht an den Universitäten Freiburg i. Br. und Heidelberg.

Schlagwörter

Aufenthaltserlaubnis (§ 18a AufenthG), Ausbildungsduldung, Ausbildungsduldung in Dublin-Fällen, Ausbildungsabschluss im Gestattungstatus, Beschäftigungsduldung, Vorduldungszeit, Duldung light, Kausalität, sicherer Herkunftsstaat

Instrumentalisation at the Belarussian borders and its impact on the new Pact

The discussions in this panel about the common European Asylum System took place in the context of the tensed situation at the Belarussian borders with Poland, Latvia and Lithuania. Belarussian border guards pushed migrants into the EU territory, and in response EU Member States pushed those migrants back without any individual assessment of their needs for protection or humanitarian aid. This political battle between authorities resulted in people stranded in forests, in the frozen cold and deprived of food, shelter and medical care. Although the conflict has been brought to an end through mediation and pressure at the international level, it has fueled the political debate in the Council on the need for strengthened border control, through more means (funds, fences, technical equipment, data-exchange) but also more legal possibilities to keep migrants out of the EU territory. The Commission served these needs with a proposal for an emergency measure¹, allowing Poland, Latvia and Lithuania to prevent the entrance of migrants at the ‘green borders’ by referring them to formal border crossing points, and to derogate from core provisions of the EU asylum acquis on procedures, reception and return. As other Member States also urged for this leeway, the Commission proposed similar derogations² for all Member States in cases of ‘instrumentalisation’ by third countries. These legislative pro-

-
- 1 Emergency measures: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0752&from=EN>
 - 2 Instrumentalisation proposal: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0890>

posals risk to legitimize or even legalize pushbacks. Because as migrants are being sent back from the borders, back into the country they want or have to depart, there are exposed to risks in that third country, but also to not being able to reach the formal border crossing points with an EU country. Belarussian border guards keep them away, and we know that Spain pays Morocco to prevent migrants from Sub Sahara to reach the border crossing points. Furthermore, these points are not always open and do not always guarantee access to an asylum procedure.

As these proposals and discussions on the right to control the borders touch upon the core of international and European asylum law, namely the right to have access to an effective asylum procedure and the prohibition of *refoulement*, they endanger to unbalance the negotiations on the new pact on asylum and migration. This pact should lead to a harmonized asylum system, in which all Member States respect the procedural safeguards and reception needs of asylum seekers in law and practice, and acknowledge their common responsibility. However, if instead the focus shifts to the legitimation of keeping our borders closed, the asylum *acquis* alone cannot guarantee the right to protection. The Schengen rules, should therefore anchor these obligations. It is therefore vital that for this part, the negotiations on the Schengen reform, the proposal for revision of the Schengen Borders Code and the Schengen Evaluation and Monitoring Mechanism, do not undermine the current asylum *acquis*, nor the negotiations on the pact on asylum and migration.

No political will to combat fundamental rights violations

Having the right rules in place is important, but compliance with the rules and enforcement in case of violations is essential to live up to the standards and to achieve harmonization. It is discouraging that all Member States expressed solidarity and support to Latvia, Lithuania and Poland in coping with the situation at the borders, without any comment or

criticism on the systematic pushbacks. Although the three Member States even amended their legislation to legalise these illegal practices, the European Commission, our Guardian of the Treaty tasked with enforcement, stayed silent. Already since last summer, the Commission replies to questions from the Parliament that they have this national legislation ‘under study’. During a hearing in the LIBE committee of the Parliament, the Commission seemed divided on the way forward. Commissioner Johansson acknowledged that pushbacks were taken place, whereas Commissioner Schinas said that there is no evidence for that. However, regarding Lithuania, where Frontex assists at the border, the Agency received over 600 serious incidents reports about violations of fundamental rights.

Also before the situation at the Belarussian/EU border, the Commission was reluctant to enforce compliance with the obligation to grant access to an asylum procedure and to guarantee *non-refoulement*. It still refuses to follow up the consistent reporting by authoritative bodies like bodies of the UN and Council of Europe, the EU Fundamental Rights Agency, national ombudsmen, NGO’s on (violent) pushbacks, especially at the borders with Greece, Croatia and Bulgaria. And although the Commission says it prioritises ‘systematic and persistent infringements’ to act upon, the Commission defends its policy of turning a blind eye to pushbacks with the argument that it is not an investigative body. However, the Commission could and should make use of those credible reports to shift the burden of proof to the Member States under allegation. In the case *Commission v Hungary*³ (CJEU 17 December 2020, C-808/18), the Commission attached three UNHCR reports to its application, which were referred to by the Court in its findings. Apart from acknowledging the value of these reports, the Court also referred to reports by the Special Representative of the Secretary General of the Council of

3 CURIA – Documents (europa.eu): <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=235703&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=690839>

Europe on Migration and Refugees and the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. In the N.S. and M.E. (CJEU 21 December 2011, C-411/10 and C-493/10, paragraph 90)⁴ the Court specifically referred to the ECtHR's judgement in the M.S.S. v Belgium and Greece case (ECtHR 21 January 2011, case no. 30696/09)⁵, and the "regular and unanimous reports of international non-governmental organisations" referred therein. So the Commission is rather encouraged instead of discouraged to make use of evidence gathered by third parties, in its role of Guardian of the treaty. However what we see is that the Commission lacks courage if it comes to enforcement, but it is eager to show it is a political ally for the Member States.

Better implementation is more harmonisation

The Commission should be vigilant to avoid that the EU sacrifices the asylum acquis and fundamental rights in responding to a geopolitical conflict. That would open the door to many more situations in which derogations could be justified and allowed. Furthermore the proposed emergency rules will create more divergence of the asylum rules of the Member States, which runs counter to the aim to avoid a different treatment and recognition rates and, as a result, secondary movements. They add derogations which are already foreseen in the different instruments for situations of crisis of emergency. At the same time, the proposals do not fill the gap of solidarity with measures of enhanced relocation in those situations. That would really relief the border countries.

4 JUDGMENT OF THE COURT (Grand Chamber) (asylumlawdatabase.eu): https://www.asylumlawdatabase.eu/sites/default/files/aldfiles/C-411_10%20NS%20and%20ME.pdf

5 CASE OF M.S.S. v. BELGIUM AND GREECE_0.pdf (asylumlawdatabase.eu): https://www.asylumlawdatabase.eu/sites/default/files/aldfiles/CASE%20OF%20M.S.S.%20v.%20BELGIUM%20AND%20GREECE_0.pdf

We don't need to await the adoption of a new Pact on asylum and migration, as we have many detailed rules at the EU level which would, if rightly implemented, lead to sufficient safeguards and harmonization. So instead of being distracted by new legislative proposals, let's take current rules seriously. This can be done with more attention to the implementation by conducting periodical evaluations, which is an obligation in every directive or regulation but long overdue. By starting infringement procedures, making funding for border management conditional upon respect for fundamental rights and imposing national monitoring mechanisms. The proposal for a Screening Regulation only provides for monitoring of the screening procedure, as pushbacks prevent migrants to enter into a screening procedure, this monitoring mechanism should be extended to border surveillance. The Commission should develop more guidelines on how to handle at the border, as suggested by the Fundamental Rights Agency in its report about fundamental rights violations at the land borders of December 2020, and by investing in access to justice at the borders. All other leverage and instruments should be used as well. It is a wrong signal that the Council recently concluded that Croatia meets all requirements to access Schengen, completely disregarding the systematic and flagrant violations at the border reported by many organisations. In essence it is a matter of political will to take respect for fundamental rights much more seriously.

No harmonization without solidarity. New Pact: fit for purpose?

Human rights violations at the external border cannot be seen apart from the lack of solidarity with in the EU. The 'first entry criterion' of the Dublin Regulation creates a disproportionate pressure at the Member States at the external borders. These border countries are judged (f.i. in the context of Schengen) on preventing irregular migration, but not on ensuring access to an asylum procedure. The lack of a system based on equal responsibility may contribute to the silence from the side of the

other Member States, because any criticism will fire back on them with demands to take a fair share.

As said, the EU has already developed a comprehensive legal framework on asylum, after a few rounds of revisions of the Procedures Directive, Reception Conditions Directive, Qualification Directive. If correctly implemented, where necessary with enforcement action, we would have reached a pretty high level of harmonization.

The main reason for a new pact would have been more equal responsibility sharing. Because this gap is an important cause for the huge differences. That was my biggest disappointment with this pact proposal: the Dublin first entry criterion remains. The pact proposal foresees in mandatory solidarity, but the a la carte system, in which Member States can choose whether to show solidarity through funding, deploying personnel, supporting return, cooperation with third countries or relocation of asylum seekers, doesn't guarantee a sufficient relief for the Member States at the borders. The mandatory screening and border procedure even increases the responsibility for border countries.

The negotiations of the last five years have distracted us from ensuring a proper implementation. So it would also create a huge opportunity: use the energy for stronger cooperation and support in practice.

The new EU AA Regulation foresees in a monitoring mechanism but this system will only enter into force after the whole pact has been adopted. We should immediately apply this, and create a public scoreboard of the performances by the Member States. In addition, more methods to enhance harmonization should be developed, such as the promotion of objective and transparent country of origin information and mutual learning through joint processing in the Member States.

The most important reason for adopting a new Pact is a fundamental change of the responsibility sharing, with the removal of the first entry criterion. In that sense, the pact proposals are a missed opportunity to resolve the most divisive and undermining element of the current asylum system. In the meantime, Member States should cooperate on a voluntary basis to relocate asylum seekers from the external borders, which

requires substantial financial incentives. Member States who refuse to cooperate should be faced with reduced funding. However, such financial incentives also requires legislation.

External dimension: outsourcing instead of sharing responsibility

Finally, the pact also deals with the external dimension, where member states seem to be much more in agreement, as it concerns outsourcing responsibility. One might remember the JHA Council declaration on Afghanistan,⁶ of September 2021 which emphasized that all refugees have to stay in the region, regardless of the possibility to seek refuge there. This is in sharp contrast to the current unity and solidarity with the people fleeing Ukraine. However, refugees have the same fears and needs, wherever they are in the world. A common responsibility, as confirmed in the Global Compact on Refugees⁷ in 2018, is the only way to ensure that their rights are respected.

The current emphasis in the cooperation with third countries on strengthening border controls and readmission without sufficient attention to access to asylum, enhances the risk of refugees stuck in transit countries without protection and longer, more expensive and more dangerous routes to protection. So we need a fundamental change in the external dimension: take more responsibility for refugees worldwide, invest substantially more money in the protection of refugees in developing countries (for instance with a Refugee Fund), make resettlement mandatory, ensure human rights impact assessments and monitoring of migration deals, ensure judicial and democratic control through formalized agreements and stop the conditionality on readmission and return.

6 Statement on the situation in Afghanistan – Consilium (europa.eu): <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/08/31/statement-on-the-situation-in-afghanistan/>

7 UNHCR – Global Compact on Refugees – Booklet: <https://www.unhcr.org/5c658aed4>

Tineke Strik

This is the only way to make EU asylum policies credible and fair.

Informationen zur Autorin

Tineke Strik is a Member of the European Parliament (MEP) for the Greens/EFA Group since July 2019. Besides, she is a Professor for Citizenship and Migration law at the Faculty of Law of Radboud University in the Netherlands.

Schlagwörter

European Asylum System, EU, migration law

(K)ein Paradigmenwechsel?

Migrationspolitik im Koalitionsvertrag

Der Abschnitt des Koalitionsvertrags zu Integration, Migration und Flucht beginnt mit den Worten: „Wir wollen einen Neuanfang in der Migrations- und Integrationspolitik gestalten, der einem modernen Einwanderungsland gerecht wird. Dafür brauchen wir einen Paradigmenwechsel.“¹ Den Paradigmenwechsel sucht man in den konkreten Vereinbarungen jedoch weitestgehend vergeblich.

Erkennbar ist ein Paradigmenwechsel noch am ehesten im Staatsangehörigkeitsrecht. Die Koalition will endlich die Mehrstaatigkeit zulassen, die Einbürgerung nach fünf Jahren ermöglichen, die Einbürgerungsvoraussetzungen präziser fassen und die Anforderungen in Härtefällen absenken. Zudem sollen Kinder, die in Deutschland geboren werden, die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben, wenn sich ein Elternteil rechtmäßig im Inland aufhält, ohne dass es auf die Art des Aufenthaltsrechts und die Dauer des Aufenthalts des Elternteils ankommt.²

Für deutsche Verhältnisse wären das in der Tat bahnbrechende Verbesserungen. Damit würden wir uns ein Stück weit an das annähern, was in vielen europäischen und amerikanischen Demokratien schon lange gilt.³ In meiner anwaltlichen Praxis erlebe ich, dass bspw. Kanadierin-

1 S. 137 des Koalitionsvertrags 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), abrufbar auf den Websites der unterzeichnenden Parteien.

2 S. 118 des Koalitionsvertrags.

3 In Frankreich ist bspw. die Einbürgerung regelmäßig nach fünf Jahren Vor-
aufenthalt möglich (Article 21–17 Code civil); bei der Einbürgerung von aner-

nen oder Briten oftmals auf die Einbürgerung verzichten, weil sie dafür ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufgeben müssen. Damit werden sie dauerhaft von der politischen Teilhabe ausgeschlossen. Die generelle Hinnahme der Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung wäre daher ein Gewinn an Demokratie.

Im Aufenthaltsrecht erkenne ich einen Paradigmenwechsel allerdings nicht.

Zum einen möchte die Koalition den Familiennachzug erleichtern.⁴ Das ist zu begrüßen. Allerdings ist die beabsichtigte Gleichstellung von subsidiär Schutzberechtigten und anerkannten Flüchtlingen beim Familiennachzug kein Paradigmenwechsel, sondern die Rückkehr zur Rechtslage, die es nach Artikel 1 Nummer 16 des Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung⁵ Mitte 2015 für kurze Zeit schon einmal gab. Andere Problemfelder des Familiennachzugs nimmt der Koalitionsvertrag gar nicht erst in den Blick: Beim Nachzug von volljährigen Familienangehörigen (etwa heranwachsende Kinder, die noch bei ihren Eltern leben, pflegebedürftige Angehörige ...) soll es offenbar bei den hohen Anforderungen des § 36 Abs. 2 AufenthG bleiben, die in der Praxis kaum zu erfüllen sind. In meiner beruflichen Praxis ist das größte Problem beim Familiennachzug allerdings in der Tat die Dauer der Visumverfahren. Meines Erachtens ist es die drin-

kannten Flüchtlingen und in weiteren Fällen ist ein Voraufenthalt von lediglich zwei Jahren erforderlich (Article 21–18 Code civil); in bestimmten Fällen ist gar keine bestimmte Voraufenthaltsdauer erforderlich (Article 21–19 f. Code civil). Im 14. Zusatzartikel zur Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika heißt es: „All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the state wherein they reside.“ In Section 3(1) des *Canadian Citizenship Act* ist geregelt: „[A] person is a citizen if the person was born in Canada after February 14, 1977.“

4 S. 140 des Koalitionsvertrags.

5 BGBl. I 2015 S. 1386.

gendste Aufgabe des Auswärtigen Amtes im konsularischen Bereich, die vereinbarte Beschleunigung der Visumvergabe umzusetzen.⁶

Zum anderen möchte die Koalition „das komplizierte System der Duldungstatbestände ordnen und neue Chancen für Menschen schaffen, die bereits Teil unserer Gesellschaft geworden sind.“⁷ Das ist in der Tat von großer Dringlichkeit: Die Reformen der letzten Jahre haben die Regelungen zu Duldung und Bleiberecht in ein kaum überschaubares Wirrwarr verwandelt. Allerdings verspricht der Koalitionsvertrag hier kaum Abhilfe. Es ist zwar gut und richtig, Beschäftigungsverbote abzuschaffen und die Voraufenthaltszeiten beim Bleiberecht abzusenken. Auch ein „Chancen-Aufenthaltsrecht“ für Menschen, die seit 2016 in Deutschland sind, ist zu begrüßen. Allerdings wird der weiterhin erforderliche Voraufenthalt von mindestens drei, meistens vier oder fünf Jahren nicht zur Abschaffung der „Kettenduldungen“ führen. Auch dass einem an sich bestehenden Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ein laufendes Asylverfahren nicht mehr entgegenstehen soll, wenn bei Einreise die Voraussetzungen für die Aufenthaltserlaubnis bereits vorlagen, wird in der Praxis kaum Auswirkungen haben: Fälle, in denen jemand bei Einreise bereits Anspruch auf eine Blaue Karte für Fachkräfte oder auf eine Aufenthaltserlaubnis aus familiären Gründen hat und dennoch Asyl beantragt, dürften in der Praxis recht selten sein. Sinnvoll und verständlich wäre es gewesen, Asylsuchenden und Geduldeten eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn und sobald sie die einschlägigen Voraussetzungen mit Ausnahme des Visumbesitzes erfüllen. Dann wäre auch die vereinbarte Umgestaltung der Ausbildungsduldung in eine Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Ausbildung für Geduldete entbehrlich – denn eine Aufenthaltserlaubnis zu diesem Zwecke kann schon jetzt gem. § 16a AufenthG erteilt werden.

Beim Flüchtlingsschutz fehlt im Koalitionsvertrag meines Erachtens nicht nur die Aussicht auf einen Paradigmenwechsel, sondern schon das Versprechen konkreter Verbesserungen.

6 S. 138 des Koalitionsvertrags.

7 S. 138 des Koalitionsvertrags.

Auf nationaler Ebene ist der vereinbarte Abschied von den AnKER-Zentren zwar gut und richtig.⁸ Doch wenn die Verpflichtung zum Aufenthalt in Aufnahmeeinrichtungen (§ 47 AsylG) bestehen bleibt, bedeutet dieser Abschied in der Praxis keine greifbare Verbesserung. In den Aufnahmeeinrichtungen will die Koalition offenbar nicht einmal die Schulpflicht konsequent durchsetzen; stattdessen ist die Rede von „schulnahen Angeboten“.⁹ Auf europäischer und internationaler Ebene lässt die Befürwortung von Migrationsabkommen befürchten, dass das Versprechen der Rechtsstaatlichkeit zur leeren Worthülse verkommt.¹⁰ Diese Befürchtung ist begründet, da nach dem Koalitionsvertrag explizit geprüft werden soll, ob die Feststellung des Schutzstatus in Drittstaaten möglich ist.¹¹ Damit würden Deutschland und die Europäische Union die Verantwortung für den Flüchtlingsschutz auf Drittstaaten abwälzen, die naturgemäß nicht dieselben verfahrensrechtlichen und materiellen Garantien bei der Flüchtlingsaufnahme bieten wie die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die unmittelbar an Unionsrecht gebunden und der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs unterworfen sind.

Den angekündigten Paradigmenwechsel, der einem modernen Einwanderungsland gerecht wird, erkenne ich nach alledem lediglich in den Passagen des Koalitionsvertrags zum Staatsangehörigkeitsrecht. Im Aufenthaltsrecht sehe ich zwar die Ankündigung punktueller Verbesserungen, doch auch viele offene Fragen. Beim Flüchtlingsschutz ist der Koalitionsvertrag bestenfalls eine Blackbox. Es bleibt zu hoffen, dass sie nicht nur böse Überraschungen enthält.

8 S. 140 des Koalitionsvertrags.

9 S. 139 des Koalitionsvertrags.

10 Migrationsabkommen als Ausdruck des Bestrebens, den Flüchtlingsschutz zu externalisieren, sind seit Jahren Gegenstand kritischer Auseinandersetzungen in Politik und Recht, Presse und Öffentlichkeit. Vgl. hierzu z. B. *Christian Jakob/Simone Schlindwein*, Diktatoren als Türsteher Europas, Berlin 2017; *Jérôme Valluy*, Rejet des exilés, Bellecombe-en-Bauges 2009.

11 S. 141 des Koalitionsvertrags.

(K)ein Paradigmenwechsel? Migrationspolitik im Koalitionsvertrag

Informationen zum Autor

Christoph Tometten, LL.M. (Köln/Paris I) ist Rechtsanwalt in Berlin. Er ist Mitglied des Ausschusses Migrationsrecht des DAV und des Netzwerks Migrationsrecht.

Schlagwörter

Koalitionsvertrag, Einbürgerung, Familiennachzug, Duldung, AnKER-Zentren, Migrationsabkommen