

»Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren«¹
Soziale Menschenrechte für Flüchtlinge
im europäischen Kontext

Wolf-Dieter Just

I. Die soziale Vision der Vereinten Nationen

»Jeder (Mensch) hat als Mitglied der Gesellschaft das Recht auf soziale Sicherheit und Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit [...] in den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen, die für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlich sind«.²

So lautet Artikel 22 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948 – dem Basisdokument aller Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen. Eine wichtige und kühne Zusage, die jedem Menschen gilt – egal welcher Ethnie oder Nationalität er angehört, egal ob Mann oder Frau, schwarz oder weiß, Einheimischer, Flüchtling oder »sans papier«. Für Menschenrechte gilt das Gleichheitsprinzip. Die Kühnheit dieser Aussage wird noch gesteigert, wenn man näher schaut, was zu diesen »wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten« gehört. So heißt es in den folgenden Artikeln der AEMR:

»Jeder hat das Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl, auf gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen sowie auf Schutz vor Arbeitslosigkeit.

Jeder, ohne Unterschied, hat das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit.

Jeder, der arbeitet, hat das Recht auf gerechte und befriedigende Entlohnung, die ihm und seiner Familie eine der menschlichen Würde entsprechende Existenz sichert [...]« (Art. 23).

»Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seiner und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen sowie das Recht auf Sicher-

1. Aus dem Urteil des Bundesverfassungsgericht (BVerfG) zum Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) vom 18. Juli 2012, Az.: C-411/10 und C-493/10.
2. Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR), Art. 22, in: *Bundeszentrale für politische Bildung* (Hg.), *Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen*, Bonn 2004, 54-59. Im Folgenden werden auch die Menschenrechtspakte und -konventionen aus dieser Dokumentensammlung zitiert.

Wolf-Dieter Just

heit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Verwitwung [...]« (Art. 25).

»Jeder hat das Recht auf Bildung [...]« (Art. 26).

»Jeder hat das Recht, am kulturellen Leben der Gemeinschaft frei teilzunehmen, sich an den Künsten zu erfreuen und am wissenschaftlichen Fortschritt und dessen Errungenschaften teilzuhaben [...]« (Art. 27).

Das ist die soziale Vision der Vereinten Nationen, »das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal« wie es in der Präambel der AEMR heißt. Alle Mitgliedsstaaten der UNO haben sich verpflichtet, diesem Ideal nachzustreben, diese Rechte im eigenen Hoheitsbereich zu gewährleisten und durch internationale Zusammenarbeit³ auch weltweit voranzubringen.

Die Wirklichkeit sieht anders aus. Jeder achte Mensch weltweit muss Abend für Abend hungrig schlafen gehen. Unterernährung trägt jährlich zum Tod von 2,6 Mio Kindern unter fünf Jahren bei. Hunger ist das größte Gesundheitsrisiko weltweit – mehr Menschen sterben an Hunger als an AIDS, Malaria und Tuberkulose zusammen.⁴ Wir wissen, dass Milliarden von Menschen keinen ausreichenden Zugang haben zu Bildung, gesundheitlicher Versorgung und sauberem Wasser. Das fördert sozialen Unfrieden bis hin zu gewaltsamen Auseinandersetzungen. Die Rechte auf Arbeit und soziale Sicherheit sind nicht einmal in den reichen Industrienationen gewährleistet – weder in Deutschland, noch in der Europäischen Union oder den Vereinigten Staaten von Amerika.

Dies gilt in besonderem Maß für die soziale Sicherheit von Flüchtlingen. Gerade sie sind immer wieder Opfer von Verletzungen ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte. Weltweit versuchen Millionen von Menschen, Armut, Hunger, Arbeitslosigkeit und mangelnder medizinischer Versorgung zu entfliehen. An den Außengrenzen der Wohlstandsburgen, den USA, Australien und der Europäischen Union, werden sie gewaltsam an der Einreise, und das heißt ja doch an der Wahrnehmung ihrer sozialen Menschenrechte, gehindert. Wenn sie es trotzdem in die reichen Länder schaffen und Asyl beantragen, sind sie chancenlos: Hunger und Armut werden als Asylgründe nicht anerkannt. Im Gegenteil: sie werden als sog. »Wirtschaftsflüchtlinge« diffamiert, zurück in ihr Elend geschoben und so in ihrer Menschenwürde, zu der ja auch das materielle Existenz-

3. Vgl. den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR) vom 19. Dezember 1966 Art 2,1, in: Bundeszentrale (Hg.), Menschenrechte, 60.

4. Angaben laut World Food Programme der UNO 2013, online zugänglich unter: <http://de.wfp.org/hunger/hunger-statistik> (Zugriff v. 26.08.2013).

»Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren«

minimum gehört, verletzt. Wie können dies Staaten, die sich ausdrücklich zu den Menschenrechten bekennen, rechtfertigen? In Deutschland sind Menschenwürde und Menschenrechte im Grundgesetz verankert und oberste Rechtsnorm! In der Präambel der Charta der Grundrechte der EU, die 2009 mit dem Vertrag von Lissabon rechtskräftig geworden ist, bekennt sich die EU zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und im 1. Artikel zur Würde des Menschen: »Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie ist zu achten und zu schützen.«⁵ Das führt zu der Frage:

II. Was nützen Menschenrechtsabkommen, wenn sie doch ständig verletzt werden?

Sind sie nicht – wie es in einem Buchtitel heißt – ein »Uneingelöstes Versprechen«⁶, ja mehr noch: ein *uneinlösbares* Versprechen? Dies ist gerade an den sozialen Menschenrechten immer wieder kritisiert worden: sie überforderten die Staaten, die sie gewährleisten sollen. Der bekannte Völkerrechtler Christian Tomuschat bezeichnete den »Sozialpakt« der Vereinten Nationen (ICESCR), das wichtigste Abkommen für die sozialen Menschenrechte, als »ein Füllhorn von köstlichen Gaben«, das grundsätzliche Fragen nach der Umsetzbarkeit, Finanzierbarkeit und dem dahinterstehenden Menschenbild aufwerfe.⁷

Hat er Recht? Gewiss stehen die sozialen Menschenrechte unter dem Vorbehalt des Möglichen. Besonders die armen Länder des Südens haben es schwer, den Verpflichtungen dieses Pakts nachzukommen. Trotzdem ist diese Kritik aus mehreren Gründen unakzeptabel.

Ein bekanntes Buch von Dorothee Sölle trägt den Titel: »Ein Volk ohne Vision geht zugrunde«.⁸ Der Mensch ist ein auf Zukunft ausgerichtetes, ein seine Lebensbedingungen verändern wollendes Wesen. Welche Zukunft kann er aber wollen und anstreben ohne Vision, ohne eine Vorstellung dessen, was künftig sein soll, ohne lohnendes Ziel seines aktiven »In-der-Welt-Seins«, ohne Utopie – also etwas, was jetzt noch keinen Ort hat (»ou

5. Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 18. 12. 2000, Art. 1, in: Bundeszentrale, Menschenrechte, 414.

6. *Franz-Josef Hutter / Carsten Kimmle* (Hg.), *Das uneingelöste Versprechen. 60 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte*, Karlsruhe 2008.

7. Zitiert nach *Michel Krennerich*, *Soziale Menschenrechte*, Schwalbach/Ts 2013, 10.

8. Wuppertal 1996.

Wolf-Dieter Just

topos«), die Potentialität als künftig Seiendes aber in sich trägt.⁹ Auch Christen leben von einer Vision, der des Reiches Gottes, einer Verheißung, die der der Menschenrechte in manchem ähnelt, wenn auch dem UN-Pakt notwendigerweise der theologische »Überbau« fehlt.

Zur typischen Kritik an den Menschenrechten gehört auch der generalisierende Ohnmachtsverdacht, ihre weitgehende Macht- und Wirkungslosigkeit. Die zahllosen Menschenrechtsverletzungen weltweit scheinen dieser Kritik recht zu geben. Aber das Menschenrechtskonzept sollte nicht mit unangemessenen Erwartungen überfrachtet werden. Man braucht sich nur vorzustellen, wo wir ohne die Menschenrechte stünden. Ohne sie könnten wir keine Menschenrechtsverletzungen anprangern. Erst durch die Definition einer Norm, »wird ihre Verletzung (überhaupt) benennbar und kritisierbar. Erst durch die Anerkennung der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte wird eine bestimmte Form der Armut als Menschenrechtsverletzung skandalisierbar [...]. Wir nehmen also Missstände als Menschenrechtsverletzung wahr, die vorher als Schicksal, Tradition oder Kultur eingeordnet«¹⁰ und legitimiert wurden.

Menschenrechte definieren humanitäre Normen, auf die sich große Mehrheiten von Staaten dieser Welt geeinigt haben und die insofern eine breite internationale Legitimationsbasis besitzen. Wer trotzdem Zweifel an deren Sinnhaftigkeit hegt, beachte, was diejenigen dazu sagen, denen sie systematisch und existenzgefährdend versagt werden – den Ohnmächtigen, Armen, Hungernden, Unterdrückten und Verfolgten. »Das Recht ist die Waffe der Schwachen«.¹¹ Für Nelson Mandela war die AEMR ein »Leuchfeuer« in seinem Kampf gegen die Apartheid. »Für alle Gegner dieses böserartigen Systems waren die schlichten und edlen Worte der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ein plötzlicher Hoffnungsstrahl in einem unserer finstersten Augenblicke ... Es war der Beweis, dass wir nicht allein waren, sondern Teil einer globalen Bewegung gegen Rassismus und Kolonialismus, für Menschenrechte, Frieden und Gerechtigkeit«.¹²

In folgenden soll gezeigt werden, wie es trotz aller Skepsis gegenüber den Menschenrechten, insbesondere den sozialen Menschenrechten für Flüchtlinge, wichtige Fortschritte bei deren Durchsetzung gibt. Während Exekuti-

9. »Das Utopikum ist also dem Menschen als verändern-wollendem Wesen gesetzt, dem Welt gegeben ist als die Potentialität, [...] das der Möglichkeit nach Seiende [...]. Das Utopische selbst ist das Charakteristikum des Menschen« (*Ernst Bloch*, Abschied von der Utopie, Frankfurt 1980, 106).

10. *K. Peter Fritzsche*, Menschenrechte, Paderborn u. a. 2004, 42.

11. Gustav Heinemann bei einer Debatte im Bundestag am 10.05.1968, zitiert in: Die WELT vom 11.05.1968, 6.

12. A. a. O., 50.

»Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren«

ve und Legislative in Europa grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen gegenüber Flüchtlingen wenig Beachtung schenken, hat die Judikative in Deutschland und Europa wichtige menschenrechtliche Normen durchgesetzt. Dies soll gezeigt werden am Beispiel von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) und des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG).

III. Extraterritoriale Staatenpflichten

Die Durchsetzung der Menschenrechte ist zuerst Aufgabe und Pflicht der Nationalstaaten, die entsprechende Menschenrechtspakte und -konventionen ratifiziert haben. Sie müssen die eingegangenen Verpflichtungen auf ihrem Territorium durch entsprechende Gesetzgebung umsetzen und jedem Menschen dort gewährleisten. Die Angewiesenheit der Menschenrechte auf Durchsetzung durch die Nationalstaaten ist allerdings problematisch, sogar widersprüchlich: Menschenrechte erheben den Anspruch universeller Geltung, Nationalstaaten aber sind partikulare Mächte mit partikularen, vor allem egoistischen Interessen. Das Problem liegt nicht nur darin, dass die Nationalstaaten die von ihnen anerkannten menschenrechtlichen Pflichten auf ihrem eigenen Staatsgebiet immer wieder missachten, sondern auch jenseits der eigenen Grenzen.

Dieser Widerspruch wird, wie erwähnt, besonders augenfällig im Umgang reicher Staaten mit Flüchtlingen, insbesondere »Armutsflüchtlingen«, also Menschen, denen ihre sozialen Menschenrechte vorenthalten werden. Es ist der Widerspruch zwischen dem Universalitätsanspruch der Menschenrechte einerseits und den partikularen Souveränitätsansprüchen der Nationalstaaten andererseits, die auf dem Recht bestehen, ihre Grenzen zu kontrollieren und die Zuwanderung auf ihr Territorium zu steuern und zu begrenzen. Dieses große Thema, das besonders Hanna Arendt¹³ und Seyla Benhabib¹⁴ beschäftigt hat, kann hier nicht im Einzelnen entfaltet werden. Deutlich ist jedoch, dass diese »Nationalstaaterie« längst nicht mehr in eine globalisierte Welt mit ihren historisch beispiellosen Interdependenzen passt. Darum gibt es im aktuellen Menschenrechtsdiskurs eine größere Diskussion über »extraterritoriale Staatenpflichten«. Dabei geht es um »die brisante Frage, ob Staaten verpflichtet sind, nicht nur im eigenen Land, son-

13. *Hannah Arendt*, *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft*, Frankfurt a.M. 1955.

14. *Seyla Benhabib*, *Die Rechte der Anderen. Ausländer, Migranten, Bürger*, Bonn 2009.

Wolf-Dieter Just

dern auch über die Staatsgrenzen hinaus, die Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten«¹⁵. Dürfen sie z.B. ein anderes Land mit Wirtschaftssanktionen belegen, wenn dadurch der Genuss der sozialen Menschenrechte für viele Menschen dieses Landes unmöglich gemacht oder eingeschränkt wird, Nahrungsmittel und Medikamente nicht mehr ausreichend zur Verfügung stehen? Man denke auch an die schädlichen Auswirkungen der EU-Agrar- und Fischereipolitik für afrikanische Länder. Die zerstörerischen Wirkungen für deren eigene Lebensmittel-Produktion sind bekannt¹⁶ – Armut und Arbeitslosigkeit werden vergrößert, neue Fluchtursachen geschaffen. Dürfen das Staaten, die die UN-Sozialcharta ratifiziert haben? Sie verletzen doch ganz unmittelbar ihre Selbstverpflichtung, auch international zur Verwirklichung der sozialen Menschenrechte beizutragen! Die Achtung der sozialen Menschenrechte kann in einer Welt mit einem stark globalisierten Handelsregime nicht mehr auf das nationale Territorium beschränkt werden. Und so heißt es schon in dem UN-Sozialpakt von 1966: »Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit [...] die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen« (Artikel 2,1). Soziale Menschenrechte sind also auch jenseits der eigenen Staatsgrenzen zu achten und zu schützen. Es gibt diese extraterritorialen Staatenpflichten gerade im Bereich der Sozialrechte, wenn dies auch noch nicht in das allgemeine und politische Bewusstsein gelangt ist.¹⁷ Zu Recht hat der neue Papst in Lampedusa eine »Globalisierung der Gleichgültigkeit« beklagt. Niemand beweine die toten Bootsflüchtlinge, die Mütter, die mit ihren Kindern auf den Barken über das Mittelmeer setzten. In der heutigen »Kultur des Wohlbefindens« sei der »Sinn für brüderliche Solidarität« abhanden gekommen. Der Papst wörtlich: »Wir haben uns an das Leiden des anderen gewöhnt, es betrifft uns nicht, es interessiert uns nicht, es ist nicht unsere Sache«.¹⁸

15. Zeitschrift für Menschenrechte 2 (2012), Editorial, 5.

16. Jean Ziegler, Wir lassen sie verhungern. Die Massenvernichtung in der Dritten Welt. München 2012.

17. Ein wichtiges Dokument sind in diesem Zusammenhang »Die Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte«, dokumentiert in: Zeitschrift für Menschenrechte 2 (2012), 184-195. Diese Prinzipien wurden von einer internationalen Kommission prominenter Völkerrechts- und Menschenrechtsexperten verfasst und am 28.09.2011 an der Universität Maastrich vorgestellt.

18. Franziskus erschüttert über Flüchtlingsschicksale, in: FAZ 08.07.2013, online zugänglich unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/papst-auf-lampedusa-franziskus-erschuettert-ueber-fluechtlingsschicksale-12275123.html> (Zugriff v. 24.09.2013).

»Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren«

IV. Soziale Menschenrechte für Flüchtlinge im Kontext der Europäischen Union

A. Die »Festung Europa«

»Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen«.

Wie verhält sich dieser visionäre erste Artikel der AEMR mit seinem universalistischen Anspruch zu dem Flüchtlingssterben an den Außengrenzen der Europäischen Union? Wie mag dieser Artikel, in dem sich die humanitären Werte der europäischen Geistesgeschichte von Antike und Christentum bis hin zur Aufklärung spiegeln, in den Ohren jener Flüchtlinge klingen, die in kleinen seeuntüchtigen Booten ihr Leben auf's Spiel setzen, um den Kontinent der Freiheit und der Menschenrechte zu erreichen, und die wenig später von Beamten eben dieses Kontinents festgenommen, in Handschellen gelegt und dahin abgeschoben werden, wo sie hergekommen sind! Wie vielen Menschen Europas Abschottungspolitik bereits das Leben gekostet hat, weiß niemand genau. Die Schätzungen liegen bei mindestens 25.000.¹⁹

Kurz vor Fertigstellung dieses Manuskripts kam die schockierende Nachricht von der Flüchtlingskatastrophe vor Lampedusa, bei der über 360 Menschen um's Leben kamen. Ein Schiff mit über 500 Flüchtlingen aus Eritrea und Somalia, darunter Schwangere und Kinder, sank am 3. Oktober nachts eine halbe Seemeile vor dem ersehnten Ziel: Europa. Das Schiff war in Seenot geraten. Um im Dunkeln auf sich aufmerksam zu machen, hatten die Flüchtlinge Decken angezündet. Das Feuer aber griff über und breitete sich rasch auf dem Schiff aus. In Panik sprangen viele ins Wasser und ertranken, andere kamen im Schiffsinnen zu Tode. 155 Menschen konnten gerettet werden. Laut Augenzeugen fuhren mindestens drei Fischerboote am Unglücksort vorbei, weil sie – wie mehrere Fischer und Kapitäne vor ihnen – auf Grund eines italienischen Gesetzes von 2002 Strafen wegen »Beihilfe zu illegaler Einwanderung« fürchten mussten. Ähnlich verheerende Flüchtlingskatastrophen hat es in der Vergangenheit immer wieder gegeben – ohne große Beachtung zu finden. Dieses Mal ist die Betroffenheit größer. Italien ordnete Staatstrauer an. Bundespräsident Gauck kritisierte die europäische Asylpolitik: »Leben zu schützen und Flüchtlingen Gehör zu gewähren, sind wesentliche Grundlagen unserer Rechts- und Werteordnung«. Zuflucht Suchende seien besonders verletzbare Menschen. »Sie be-

19. Näheres s. Borderline Europe, online zugänglich unter: <http://www.borderline-europe.de>.

Wolf-Dieter Just

dürfen des Schutzes. Wegzuschauen und sie hineinsegeln zu lassen in einen vorhersehbaren Tod, missachtet unsere europäischen Werte«. Der Kontinent Europa bedürfe des »täglichen Engagements, um dem elementarsten Recht Geltung zu verschaffen: dem Recht auf Leben«²⁰.

Die »Festung Europa« wird im Wesentlichen mit drei Strategien verteidigt:

- Die illegale Zuwanderung wird an den Außengrenzen bekämpft: mit Zäunen und einem großen Aufgebot an bewaffneten Grenzschützern, mit Radarüberwachung und Satelliten-gestützter Luftaufklärung, mit Drohnen, Flugzeugen und Schiffen.²¹ Mit »Frontex«, der europäischen Agentur zum Schutz der Außengrenzen, haben sich die EU-Staaten auf eine enge Kooperation bei der Intensivierung der Luft- und Seeüberwachung geeinigt.²²
- Wirksamer noch als Grenzzäune und Küstenwachen sind allerdings die Zäune aus Paragraphen, mit denen illegale Einwanderung abgewehrt wird – vor allem durch Blockaden des Zugangs zu einem Asylverfahren: dazu gehören insbesondere die Dublin-Verordnung (IV B), Drittstaatenregelungen, das Konzept sogenannter »sicherer Herkunftsländer« und der Visumzwang. Bei Einreise über einen »sicheren Drittstaat« wird der Flüchtling nicht nach seinen Asylgründen, sondern nur nach den Flucht-

20. *Reuters Deutschland*, Bundespräsident Gauck fordert besseren Schutz für Flüchtlinge, 04.10.2013, online zugänglich unter: <http://de.reuters.com/article/domesticNews/idDEBEE99301W20131004> (Zugriff 05.10.2013).
21. *Gregor Peter Schmitz*, Überwachung per Eurosur. EU kauft Big-Brother-System für das Mittelmeer, in: *DER SPIEGEL* vom 10.10.2013. »Die EU zieht ihre ganz eigene Lehre aus dem Drama von Lampedusa – und kauft ein System zur Überwachung »problematischer Menschenströme«. Drohnen und Satelliten sollen Flüchtlinge schneller orten. Als Hilfe zur Seenotrettung ist die Technik aber nicht vorgesehen« (ebd.).
22. S. hierzu: *Jesuit Refugee Service*, *Protection Interrupted. The Dublin Regulation's Impact on Asylum Seekers' Protection*, Brüssel 2013; *Tillmann Löhr*, *Schutz statt Abwehr. Für ein Europa des Asyls*, Berlin 2010; *Deutscher Anwaltverein / Diakonie Deutschland u. a.* (Hg.), *Memorandum. Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union. Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit*, Gründau 2013; *Wolfgang Benz / Claudia Curio / Heiko Kauffmann* (Hg.), *Von Evian nach Brüssel. Menschenrechte und Flüchtlingsschutz 70 Jahre nach der Konferenz von Evian*, Karlsruhe 2008. – *Ruth Weinzierl / Urszula Lisson*, *Grenzschutz und Menschenrechte. Eine europarechtliche und seerechtliche Studie* (Deutsches Institut für Menschenrechte [Hg.]), Berlin 2007; *Jürgen Gottschlich / Sabine am Orde* (Hg.), *Europa macht dicht. Wer zahlt den Preis für unseren Wohlstand?* Frankfurt a. M. 2011; *Wolf-Dieter Just*, *Flüchtlingsdramen an den Außengrenzen und Europäische Menschenrechtsrhetorik*, in: *Komitee für Grundrechte und Demokratie* (Hg.), *Jahrbuch 2009 – Jenseits der Menschenrechte. Die Europäische Flüchtlings- und Migrationspolitik*, Münster 2009, 182-195.

»Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren«

wegen gefragt, um ihn in den Staat zurückschicken zu können, in dem er angeblich bereits »sicher« war. Formal wird also am Asylrecht festgehalten, seine Inanspruchnahme aber erschwert bis unmöglich gemacht.

- Eine dritte Strategie der Flüchtlingsabwehr – und dies ist im Blick auf die sozialen Menschenrechte besonders wichtig – besteht in abschreckenden Lebensbedingungen für die Flüchtlinge, die sich in Europa bereits aufhalten: in Griechenland z. B. werden Flüchtlinge unter menschenunwürdigen Bedingungen in Lagern inhaftiert oder gezwungen, auf der Straße zu leben. In Ungarn, Zypern und Malta werden Asylsuchende regelmäßig inhaftiert, in Italien überwiegend sich selbst überlassen und der Obdachlosigkeit preisgegeben,²³ in Deutschland gelten unter anderem Einschränkungen der Freizügigkeit (Residenzpflicht) und Leistungen unter dem Sozialhilfeniveau. Das Asylbewerberleistungsgesetz sieht vor, dass der Bedarf vorrangig in Sachleistungen anstatt Bargeld gedeckt wird (§ 3,2 AsylbLG). Außerdem wird Krankenhilfe nur noch »zur Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände« geleistet (§ 4 AsylbLG). Das soll sich in den Herkunftsregionen herumsprechen und jeden Anreiz zur Flucht nach Deutschland im Keim ersticken²⁴ (s. IV D).

Diese drei Strategien zur Flüchtlingsabwehr – quasi-militärische Abwehr an den EU-Außengrenzen, Blockaden des Zugangs zu einem Asylverfahren und abschreckende Lebensbedingungen für Flüchtlinge, die bereits da sind – das sind die Bausteine der »Festung Europa«. Wie lange wird sie halten? Mit den Flüchtlingen rückt Europäern die ungleiche Entwicklung auf unserem Globus unmittelbar auf den Leib. Sie sind Botschafter einer ganz anderen Welt als die Europas – einer Welt von Hunger und Elend, Verfolgung und Bürgerkrieg. Die Verdrängung dieser Not wird uns durch Katastrophen wie die von Lampedusa immer schwerer gemacht. Wird dies Konsequenzen haben für Europas Politik? Wird sie auf den wachsenden Druck durch Flüchtlinge und Migranten mit noch höheren Festungsmauern reagieren, um den eigenen Wohlstand zu sichern? Oder wird sie etwas unternehmen, um die Ursachen von Flucht und Migration zu mildern²⁵, und – bis dahin – legale Zugangswege nach Europa schaffen?

23. Deutscher Anwaltverein, Diakonie Deutschland, 3 f.

24. Diese Abschreckungsdoktrin hat in Deutschland Geschichte. Lothar Späth hat bereits 1982 als Ministerpräsident von Baden-Württemberg den Sinn dieser Strategie auf den Punkt gebracht: »Die Buschtrommeln werden in Afrika signalisieren – kommt nicht nach Baden-Württemberg, da müsst ihr ins Lager« (*Karl Kopp, Asyl*, Hamburg 2002, 28).

25. S. dazu *Wolf-Dieter Just*, Internationale Arbeitsmigration, nationaler Eigennutz und Menschenrechte, in: H. Bedford-Strohm u. a. (Hg.), *Arbeitswelten* (Jahrbuch Sozialer Protestantismus Band 5), Gütersloh 2011, 196.

Wolf-Dieter Just

B. Die Entwicklung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)

Am 12. Juni 2013 hat das Europäische Parlament das »Gemeinsame Europäische Asylsystem« (GEAS) verabschiedet, von mancher Seite euphorisch gefeiert, von anderer Seite heftig kritisiert. In einer Erklärung des Bundesinnenministeriums heißt es: Mit der GEAS »entwickelt die Europäische Union die rechtlichen Grundlagen für einen gemeinsamen Raum des Flüchtlingsschutzes und der Solidarität substanziell weiter. Das Gemeinsame Europäische Asylsystem sieht hohe Schutzstandards vor und gewährleistet faire, schnelle und wirksame Verfahren, mit denen auch Missbrauch verhindert werden kann. Unabhängig vom Mitgliedstaat, in dem sich Schutzsuchende aufhalten, sollen sie eine gleichwertige Behandlung bei Verfahrensgarantien und Aufnahmebedingungen sowie einheitlichen Schutzstatus erhalten«²⁶.

Pro Asyl, die unabhängige Menschenrechtsorganisation zum Schutz der Rechte von Flüchtlingen, zieht demgegenüber eine andere, »bittere Bilanz«²⁷.

»Die heute angenommenen Richtlinien zur sozialen Aufnahme, zu Asylverfahren und die Verordnungen zur Asylzuständigkeit (Dublin III) und dem europaweiten Fingerabdruckabgleich (Eurodac) werden die ›europäische Schutzlotterie‹ nicht beenden. Der Flickenteppich im Asylrecht wird fortbestehen. Das inhumane und unsolidarische Asylzuständigkeitssystem Dublin bleibt in seinen Grundstrukturen erhalten und wird die flüchtlingspolitische Systemkrise in Europa weiter verschärfen. Die Inhaftierung von Asylsuchenden droht zur Regel in der EU zu werden.«²⁸

Wie sind diese konträren Stellungnahmen zum GEAS zu beurteilen? Mit ihm soll ein EU-weites System von Normen und Verfahren errichtet werden, das Flüchtlingen Asyl oder subsidiären Schutz gewährt. Bringt es in menschenrechtlicher Sicht Fortschritte? Wird damit das erklärte Ziel der EU erreicht, »einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts aufzubauen, der allen offen steht, die wegen besonderer Umstände rechtmäßig in der Gemeinschaft um Schutz nachsuchen«?²⁹ Dann müssten die erwähn-

26. Pressemitteilung vom 07.06.2013, online zugänglich unter: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2013/06/europaeisches-asylsystem.html> (Zugriff v. 29.09.2013).

27. *Pro Asyl*, Pressemitteilung vom 12.06.2013, http://www.proasyl.de/de/presse/detail/news/europaparlament_verabschiedet_so_genanntes_asylpaket (Zugriff v. 29.09.2013).

28. Ebd.

29. Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom Februar 2003. – Das Ziel, in der EU

»Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren«

ten drei Strategien, die Europa zu einer »Festung« gegen Flüchtlinge machen, aufgegeben werden.

1. Zur Vorgeschichte des GEAS

Die Europäische Union ist auf dem Weg zum GEAS einen langen Weg gegangen. Die Einwanderungs- und Asylpolitik lag zunächst allein in der Verantwortung der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft (EG). Sie wurde in den Gründungsverträgen der EG, den Römischen Verträgen von 1957, nicht erwähnt. Die Mitgliedsstaaten taten und tun sich bis heute schwer, in diesem sensiblen Politikfeld nationale Souveränitätsrechte an die EU abzugeben. Andererseits haben sich in der Union immer wieder Koordinierungs- und Harmonisierungsnotwendigkeiten herausgestellt – insbesondere seit der Aufhebung der Binnengrenzkontrollen, die im Abkommen von Schengen 1985 beschlossen wurden. So kam es in der Folgezeit – über die im Maastricht-Vertrag 1993 vereinbarte intergouvernementale Zusammenarbeit als Zwischenschritt – schließlich doch zu einer weitgehenden Vergemeinschaftung dieses Politikfeldes. Mit dem Vertrag von Amsterdam 1999 erhalten die EU-Organe die Kompetenz, die Einwanderungs- und Asylpolitik der Mitgliedstaaten durch gemeinsame Richtlinien und Verordnungen schrittweise zu harmonisieren bzw. zu vereinheitlichen mit dem erwähnten Ziel, »schrittweise einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts aufzubauen«³⁰. Wichtig in menschenrechtlicher Hinsicht war die Entscheidung des EU-Rates in Tampere 1999, »auf ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem hinzuwirken, das sich auf die uneingeschränkte und allumfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention stützt, wodurch sichergestellt wird, dass niemand dorthin zurückgeschickt wird, wo er Verfolgung ausgesetzt ist«³¹. Dieses Bekenntnis zur Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), der »Magna Charta des internationalen Flüchtlingsschutzes«, war damals von Kirchen und Menschenrechtsorganisationen sehr begrüßt worden. Was ist aus dieser Absicht des Rates der Union geworden?

einen »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« zu schaffen, ist im Vertrag von Amsterdam verankert, der seit 01.05.1999 in Kraft ist.

30. Ebd.

31. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Tampere vom 15. und 16. Oktober, abgedruckt in: Europäische Asylpolitik, Wien 2003, Rn. 13.

Wolf-Dieter Just

2. Zur aktuellen Situation

a. Das Dublin-System

Von zentraler Bedeutung ist die Dublin-Verordnung von 2003³², die mit dem GEAS noch einmal reformiert worden ist³³, in ihren Grundprinzipien jedoch erhalten bleibt. Sie regelt, welcher Staat für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist, wenn ein Asylsuchender in die EU einreist. Zentraler Inhalt ist das »One-State-Only«-Prinzip, mit dem illegale Weiterwanderungen und die Asylantragstellung einer Person in mehreren Staaten verhindert werden soll. Nur ein Mitgliedsstaat ist für die Prüfung eines Asylantrags zuständig – in der Regel derjenige, der zuerst einem Antragsteller die Einreise in das EU-Gebiet gestattet (bzw. nicht verhindert!) hat. Reist dieser illegal weiter, ist der Ersteinreisestaat verpflichtet, den Bewerber zurück zu nehmen.

Die Dublin-Verordnung gilt in allen EU-Mitglied-Staaten, sowie in Norwegen, Island und der Schweiz. Sie ist höchst umstritten, weil sie nach Überzeugung ihrer Gegner – der Autor eingeschlossen – zu gravierenden Menschenrechtsverletzungen führt.³⁴ Sie weist drei folgenreiche strukturelle Defizite auf:

1. Die Regelung belastet überproportional die EU-Staaten an den Außengrenzen, insbesondere Griechenland, Malta, Zypern, Italien und Spanien, während sich die Mitgliedsstaaten in der geographischen Mitte der EU weithin ihrer Verantwortung entziehen können. Zwar wurden 2011 die meisten Asylanträge in Frankreich und Deutschland gestellt, proportional zur Bevölkerungszahl liegt Frankreich jedoch auf dem 11., Deutschland auf dem 14. Platz, Malta dagegen auf dem 1. Platz im EU-weiten Vergleich.³⁵
2. Da sich die Staaten an den Außengrenzen mit der Aufnahme von Flüchtlingen überfordert sehen, greifen sie zu rigorosen Abwehrmaßnahmen, bei denen es immer wieder zu Verletzungen des Refoulement-Verbots

32. Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom Februar 2003. Sie wird kurz als Dublin-II-Verordnung bezeichnet.

33. Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.06.2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung). Sie wird als Dublin-III-Verordnung bezeichnet und tritt am 01.01.2014 in Kraft.

34. S. Deutscher Anwaltsverein, Diakonie Deutschland, 3 ff.

35. Deutschland nimmt 0,7 Antragsteller pro 1000 Einwohner auf, die Republik Malta jedoch 4,5 Antragsteller pro 1000 Einwohner (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, Das Bundesamt in Zahlen, Nürnberg 2011,31).

»Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren«

der GFK³⁶ kommt: Abdrängen und Rückeskortieren von Flüchtlingsbooten auf Hoher See, Rückschiebung in Staaten, die die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) nicht unterzeichnet haben und notorisch Menschenrechte verletzen, Mängel der Seenotrettung – z. B. endloser Streit unter Mitgliedsstaaten um die Zuständigkeit für eine konkrete Seenotrettung – mit lebensbedrohlichen Konsequenzen für die jeweils betroffenen Flüchtlinge etc. Das Mittelmeer ist zu einem Massengrab geworden. Und auch an anderen Grenzen kommt es zu unerträglichen Abwehrmaßnahmen gegen Flüchtlinge: 2011 wurden über 55.000 Menschen im griechisch-türkischen Grenzgebiet inhaftiert, die zuvor den Grenzfluss Evros überquert hatten. An seinem griechischen Ufer werden jedes Jahr 80 bis 90 Leichen gefunden.

Diese Menschenrechtsverletzungen sind reichlich dokumentiert. Zwei Beispiele aus jüngster Zeit: Nach einem Bericht von Amnesty International vom Juli 2013 hindern griechische Behörden Flüchtlinge regelmäßig daran, griechisches Territorium zu betreten und geben ihnen keine Chance, einen Asylantrag zu stellen. Sogenannte »Push Back Operationen«, Misshandlungen, kollektive Abschiebungen, verlängerte Inhaftierung unter inakzeptablen Bedingungen – die dokumentierten Verstöße sind gravierend und zahlreich.³⁷ – In Melilla, der spanischen Enklave auf afrikanischem Boden, kommt es entlang des sechs Meter hohen Grenzzauns zu Marokko immer wieder zu menschlichen Tragödien. Flüchtlinge versuchen, die technisch hoch aufgerüstete Grenzanlage zu überwinden. Dabei kommt es zu schweren Verletzungen – nicht selten mit tödlichem Ausgang. Am 18. September 2013 berichtet der Deutschlandfunk wie rund 500 Schutzsuchende versuchten, über den Grenzzaun zu klettern. Rund hundert schafften es, nach Melilla zu gelangen und den Grenzbeamten zu entkommen, während über dreißig Flüchtlinge mit Verletzungen ins Krankenhaus eingewiesen wurden. Knapp hundert wurden von der Polizei festgenommen.³⁸

36. Es lautet: »Keiner der vertragschließenden Staaten werden einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde« (GFK Art. 33,1).
37. *Amnesty International*, Frontier Europe. Human Rights Abuses on Greece's border to Turkey, London 2013, online zugänglich unter: <https://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR25/008/2013/en/d93b63ac-6c5d-4d0d-bd9f-ce2774c84ce7/eur250082013en.pdf> (Zugriff v. 29. 9. 2013).
38. *Deutschlandfunk*, Flüchtlingansturm auf spanische Exklave Melilla, 18.09.2013, online zugänglich unter: <http://www.dradio.de/aktuell/2255254/> (Zugriff v. 19.09.2013).

Wolf-Dieter Just

3. Bei der Regelung des für das Asylverfahren zuständigen EU-Staates bleiben die Wünsche der Flüchtlinge unberücksichtigt. Ob ein Antragsteller in einem EU-Staat Freunde, entferntere Verwandte oder andere Bindungen hat, ob er die Landessprache spricht, gute Qualifikationen aufweist etc. – all das spielt keine Rolle. Entgegen der erklärten Absicht gibt es keine Garantie für ein faires Asylverfahren durch die Dublin-Verordnung. Es werden sogar Kern-Familien auseinandergerissen, Menschen inhaftiert oder von sozialer Unterstützung ausgeschlossen.³⁹ Das Dublin-System setzt einheitliche Standards der Schutzgewährung in der EU voraus, wovon in der Realität keine Rede sein kann. Z. B. klaffen die Anerkennungsquoten für Asylsuchende in den Mitgliedsstaaten weit auseinander. Die Anerkennungsquote für Flüchtlinge aus Pakistan liegt beispielsweise bei 1,6 % in Österreich, in Deutschland bei 20 %, in Italien bei 38 %. Man spricht von einer »Schutzlotterie«⁴⁰.

b. Die Aufnahmerichtlinie⁴¹

Auch bei den Aufnahmebedingungen für Flüchtlinge sind die Unterschiede extrem groß. Vor allem in südeuropäischen Ländern und Ungarn herrschen desolate Zustände: Obdachlosigkeit oder überfüllte Aufnahmeeinrichtungen mit mangelhaften hygienischen Standards, Inhaftierung von Asylsuchenden, Gewaltanwendung der Sicherheitskräfte etc. Es sei dahingestellt, ob dies primär auf Überforderung durch zuviel ankommende Flüchtlinge zurückzuführen ist – diese Staaten fordern seit Jahren erfolglos mehr europäische Solidarität – oder auf eine gezielte Politik der Abschreckung oder auf fremdenfeindliche Motive.

Die zum GEAS gehörende Aufnahmerichtlinie soll die Aufnahmebedingungen für Asylsuchende EU-weit vereinheitlichen und sieht dafür Mindeststandards vor. Die Richtlinie gilt für alle Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen, die an der Grenze oder im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats einen Asylantrag stellen. Die Mitgliedstaaten müssen Folgendes garantieren:

- bestimmte materielle Aufnahmebedingungen, wie Wohnung, Ernährung und Kleidung, die als Sach- oder Geldleistungen gewährt werden;
- angemessene Bestimmungen zur Wahrung der familiären Einheit;
- ärztliche und psychologische Betreuung;

39. *European Council on Refugees and Exiles*, Dublin II Regulation. Lives on hold. European Comparative Report, Brüssel 2013, 6 ff.

40. *Pro Asyl*, Flüchtlinge im Verschiebebahnhof EU – Die Zuständigkeitsverordnung »Dublin II«, Frankfurt a. M. 2008.

41. RICHTLINIE 2003/9/EG DES RATES vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten.

»Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren«

- Zugang der minderjährigen Kinder zum Bildungssystem, gegebenenfalls Zugang zu Sprachkursen, wenn nur so eine reguläre schulische Bildung gewährleistet ist.

Die FAZ schrieb als Reaktion auf das am 12.06.2013 beschlossene GEAS: »Schluss mit Lotto«. Aber werden die Aufnahmebedingungen für Flüchtlinge tatsächlich EU-weit bald einheitlich sein? Hierin dürfte sicherlich eine Fehleinschätzung liegen. Die Zuständigkeitsregeln des Dublin-System sind ja im Wesentlichen die gleichen geblieben und führen weiter zu einer überproportionalen Belastung der Staaten mit Außengrenzen. Europäische Solidarität – wiewohl offiziell einer der Grundwerte der Europäischen Union⁴² – ist Mangelware. Diese Staaten gehören zudem zu den ökonomisch schwächsten in der EU mit gewaltigen Staatsschulden und haben bisher wenig Neigung gezeigt, die Aufnahmebedingungen für Flüchtlinge zu verbessern. Die Aufnahmerichtlinie ist ja auch keine neue Erfindung, sondern seit 2003 in Kraft und durch das GEAS lediglich in einigen Punkten reformiert worden. Seit 2003 sind die Aufnahmestandards in den Mitgliedsstaaten jedoch eher auseinandergeklafft. Inwieweit Flüchtlinge in den Genuss ihrer sozialen Menschenrechte kommen, wird weiterhin entscheidend davon abhängen, welchem Mitgliedsstaat sie durch das Dublin-System zugewiesen werden. Kein »Schluss mit Lotto«, es bleibt ein großes Gerechtigkeitsdefizit.

Die Aufnahmerichtlinie sieht in ihrer Neufassung zwar Verbesserungen vor, z. B. die Verkürzung des absoluten Arbeitsverbots auf neun Monate (Art. 15,1). Gleichzeitig aber legitimiert sie die Inhaftierung von Asylsuchenden mit sechs sehr weit gefassten Haftgründen. So dürfen allein aus Gründen der Identitätsfeststellung Asylsuchende in Haft genommen werden; außerdem zur Beweissicherung, zur Entscheidung über das Einreiserecht bei verspäteter Asylantragstellung, aus Gründen der nationalen Sicherheit und zur Sicherung der Dublin-Überstellung (Art. 8,3). Besonders kritikwürdig ist die Regelung, nach der auch Minderjährige in die Haft genommen werden können – unvereinbar mit der UN-Kinderrechtskonvention.⁴³ Weil die Regeln so vage formuliert sind, dass Asylsuchende flächendeckend inhaftiert werden können, warnen SPD, LINKE und GRÜNE vor Masseninhaftierungen.⁴⁴

42. Artikel 8,3 Vertrag über die Europäische Union.

43. Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989, in: Bundeszentrale, Menschenrechte, 167-185. Einschlägig sind insbesondere Artikel 3 (Wohl des Kindes) und Artikel 37 (Verbot willkürlichen Freiheitsentzugs).

44. *Gwendolyn Buttersack*, EU-Aufnahmerichtlinie. Künftige Inhaftierungswellen von Asylantern?, in: MiGAZIN vom 07.02.2013.

Wolf-Dieter Just

C. Die Rechtsprechung des EGMR und des EuGH

Es gibt allerdings auch Widerstand gegen diese menschenrechtswidrige Asylpolitik der EU. Er kommt seit Jahren von den Kirchen in Deutschland und Europa⁴⁵, von Menschenrechtsorganisationen und von GRÜNEN und LINKEN. Besonders bemerkenswert ist, dass nun auch die Judikative Widerstand leistet. Das gilt insbesondere für die Rechtsprechung des EGMR, des EuGH und des BVerfG. Regierung und Gesetzgeber geraten auf diese Weise in ein Spannungsverhältnis zur Rechtsprechung, was bedenklich stimmen muss. »Die Rechtstaatlichkeit wird auf die Probe gestellt, wenn die drei Gewalten in ihrem Verständnis der Grund- und Menschenrechte, welcher für alle Staatsgewalten gleichermaßen das Fundament bilden und welche sie gleichermaßen binden, dauerhaft auseinanderdriften.«⁴⁶

1. *Durch die aktuelle Rechtsprechung muss die Praxis der Abwehr von Flüchtlingen an den Außengrenzen revidiert werden* – insbesondere die Praxis, Flüchtlinge auf Hoher See an der Weiterfahrt in ein EU-Land zu hindern, sie zurück zu schleppen oder in Nicht-EU-Länder zu verbringen, die der GFK nicht beigetreten sind und problematische Menschenrechtsstandards aufweisen. Bahnbrechend war hier das Urteil des EGMR in Straßburg vom 23.02.2012, in dem Italien wegen Verletzung der EMRK und der Missachtung des Refoulement-Verbots verurteilt wurde.⁴⁷ Der Anlass: Im Mai 2009 nahm die italienische Küstenwache über 200 eritreische und somalische Flüchtlinge südlich von Lampedusa an Bord und brachte sie zurück nach Libyen, anstatt ihnen in Italien die Möglichkeit zu geben, Asyl zu beantragen. 24 Flüchtlinge klagten daraufhin mit Unterstützung des italienischen Flüchtlingsrates vor dem EGMR und erhielten Recht. Das Gericht stellte

45. Die Synodenbeschlüsse und öffentlichen Erklärungen der Kirchen in Europa gegen die europäische Abschottungspolitik und das Flüchtlingssterben an den Außengrenzen sind zahlreich. Jedes Jahr finden am Tag des Flüchtlings im Juli Gottesdienste und ein Gedenken der toten Flüchtlinge an Europas Außengrenzen statt. Im Juli 2009 hat die Konferenz Europäischer Kirchen in Lyon erklärt: »Als Kirchen in Europa verpflichtet wir uns, [...] an einem jährlichen Tag des Gebets der Migranten und Flüchtlinge zu gedenken, die gestorben sind auf ihrem Weg, um ein menschenwürdiges Leben in Europa zu finden« (*Churches' Commission for Migrants in Europe / Ökumenische Bundesarbeitsgemeinschaft Asyl in der Kirche* [Hg.], Tag der Fürbitte und des Gedenkens an die Toten an den Grenzen der EU 2013, Berlin 2013, 2).
46. *Hendrik Cremer*, Die Asyldebatte in Deutschland: 20 Jahre nach dem »Asylkompromiss« (Deutsches Institut für Menschenrechte), Berlin 2013, 12.
47. EMRK (2012) Urteil vom 23.02.2012, Hirsi und andere gegen Italien, Auftragsnr. 27765/09

»Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren«

einstimmig fest, dass Italien gegen Artikel 3 EMRK (Verbot von Folter und unmenschlicher Behandlung), Artikel 4 EMRK (Verbot der Kollektivausweisung) und Artikel 13 EMRK (Recht auf einen effektiven Rechtsbehelf) verstoßen hat. Diese Bestimmungen garantieren jedem Menschen, der Schutz vor Menschenrechtsverletzungen sucht, den Zugang zu einem Verfahren, in dem sein Antrag individuell geprüft wird. »Ein solches Verfahren wie auch die Wahrnehmung von Rechtsschutzmöglichkeiten [...] kann aus praktischen Gründen nur auf dem Territorium eines Vertragsstaates durchgeführt werden und nicht auf einem Schiff auf hoher See«. ⁴⁸ Die große Bedeutung dieses Urteils liegt in der »Feststellung, dass der menschen- und flüchtlingsrechtlich verbrieftete Grundsatz der Nichtzurückweisung (Refolement-Verbot) auch auf Hoher See zu beachten ist«. ⁴⁹ Die deutsche Bundesregierung hat bis dahin die Auffassung vertreten, dass der in der GFK festgelegte Grundsatz der Nichtzurückweisung »erst bei territorialem Gebietskontakt, also an der Grenze und im Landesinnern« anzuwenden sei. ⁵⁰ Nach dem Urteil sind die Staaten jedoch nicht erst dann an die Verpflichtungen der EMRK gebunden, wenn Flüchtlinge ihr jeweiliges Territorium erreicht haben. »Entscheidend ist vielmehr, dass die Staaten Hoheitsgewalt ausüben, wenn sie Schiffe einsetzen und die Flüchtlinge auf Hoher See daran hindern, ihre Rechte aus der EMRK geltend machen zu können«. ⁵¹ Dieses Urteil verlangt nach entsprechenden Konsequenzen für die Grenzkontrollen auf Hoher See, sowohl für die Praxis der nationalen Grundschutzagenturen als auch der von Frontex. Ihre Menschenrechtsverpflichtungen enden nicht an den nationalen Grenzen. Mitgliedstaaten müssen damit aufhören, Flüchtlinge und Migranten gegen ihren Willen von der Reise nach Europa abzuhalten. Diese müssen die Chance erhalten, auf europäischem Boden einen Asylantrag zu stellen. Derzeit gibt es erheblichen Widerstand der Mittelmeerländer, eine EU-Verordnung zur Überwachung des Mittelmeers entsprechend zu überarbeiten. ⁵²

48. *Deutsches Institut für Menschenrechte*, Den europäischen Flüchtlingsschutz neu regeln, aktuell 01/2012,1.

49. Ebd.

50. Siehe Antwort auf Frage 10 in: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Josef Philip Winkler, Volker Beck (Köln), Marieluise Beck (Bremen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 16/2723, 25. September 2006, 6.

51. A. a. O.

52. Telepolis, Mittelmeerländer weigern sich, die EU-Grenzagentur FRONTEX auf Menschenrechte zu verpflichten. 17.10.2013, online zugänglich unter: <http://www.heise.de/tp/artikel/40/40113/1.html> (Zugriff v. 30. 10. 2013).

Wolf-Dieter Just

2. *Durch die Rechtsprechung des EGMR und des EuGH gerät auch das Dublin-System unter Druck.* Schon 2008 hatten mehrere deutsche, belgische und schwedische Verwaltungsgerichte Rechtsschutz gegen Abschiebungen nach Griechenland gewährt, weil auf Grund von Meldungen des UNHCR, von Medien und Nichtregierungsorganisationen Asylantragsteller in Griechenland Verletzungen ihrer Menschenrechte ausgesetzt sind: keine Grundversorgung, menschenunwürdige Zustände in Haft und kein Zugang zum Asylverfahren. Die europarechtlichen Mindeststandards würden in Griechenland nicht umgesetzt.⁵³

Am 21.01.2011 wurde diese Rechtsprechung durch den EGMR bestätigt. Er verurteilte Belgien und Griechenland wegen der Abschiebung eines Afghanen aus Belgien nach Griechenland. Das Gericht sah eine Verletzung des Artikels 3 EMRK (Verbot unmenschlicher und erniedrigender Behandlung) durch Griechenland aufgrund der Haft- und Lebensbedingungen in diesem Land. Belgien wurde verurteilt, weil es den afghanischen Flüchtling dorthin abgeschoben hat, so dass dieser »dem mangelhaften Asylsystem und den damit verbundenen Risiken sowie den dortigen Haft- und Lebensbedingungen ausgesetzt war«.⁵⁴ Ferner wurde eine Verletzung von Art. 13 EMRK durch Belgien festgestellt, weil der Beschwerdeführer über keinen wirksamen Rechtsbehelf gegen seine Überstellung verfügt hat.⁵⁵ Die Bundesregierung hat daraufhin Abschiebungen nach Griechenland auf unbestimmte Zeit ausgesetzt – ein Erfolg für die Würde und Menschenrechte von Flüchtlingen.

In jüngster Zeit gewährten deutsche Verwaltungsgerichte auch Rechtsschutz gegen Abschiebungen in andere Mitgliedsstaaten der EU wie Italien und Ungarn. So hat das Verwaltungsgericht Stuttgart die Rückführung einer syrischen Familie nach Italien gestoppt, weil aufgrund »systemischer Mängel« des Asylverfahrens und der Aufnahmebedingungen in Italien die Gefahr einer »unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung« (Artikel 3 EMRK) drohe. Nach den Erkenntnissen des Gerichts seien »die Aufnahmekapazitäten für Flüchtlinge in Italien völlig überlastet«.⁵⁶ Ebenso hat das Verwaltungsgericht Hannover am 15.07.2013 eine Abschiebung nach Ungarn gestoppt. Das Gericht »geht davon aus, dass der Antragsteller bei einer Abschiebung nach Ungarn keinen Zugang zu Sozialleistungen hat« und Obdachlosigkeit droht. »Flüchtlinge laufen zudem – insbesondere bei Obdach-

53. S. dazu Ruth Weinzierl, *Der Asylkompromiss 1993 auf dem Prüfstand* (Deutsches Institut für Menschenrechte), Berlin 2009.

54. EGMR – 30696 – Urteil vom 21.01.2011 (81.16 kB 2011-01-25 12:11:04).

55. Ebd.

56. Beschluss vom 02.07.2012, Aktenzeichen: VG Stuttgart A 7 K 1877/12.

»Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren«

losigkeit – Gefahr, Opfer rassistisch motivierter Übergriffe zu werden. Das gilt in besonderer Weise für Menschen schwarzer Hautfarbe.⁵⁷

Am 21. 12. 2011 urteilte auch der EuGH, dass Asylbewerber nicht »blind« in andere EU-Staaten abgeschoben werden dürften. Es gebe »keine unwiderlegbare Vermutung, dass die Mitgliedstaaten die Grundrechte der Asylbewerber beachten«⁵⁸. Falls dies ernsthaft bezweifelt werden kann, dürften Flüchtlinge nicht in dieses Land abgeschoben werden – so die Richter mit Verweis auf die Europäische Grundrechtecharta. Dieses Urteil hatte unmittelbare Auswirkungen auf die Neufassung der Dublin-Verordnung im GEAS. Zwar wurde das System nicht grundlegend reformiert – zuständig für ein Asylverfahren bleibt in der Regel das Ersteinreiseland. Weisen aber »das Asylverfahren und Aufnahmebedingungen für Antragsteller in diesem Mitgliedsstaat systemische Schwachstellen« auf, die die »Gefahr einer unmenschlichen oder entwürdigenden Behandlung im Sinne des Artikels 4 der EU-Grundrechtecharta mit sich bringen«⁵⁹, so darf in diesen Staat nicht abgeschoben werden. Zudem haben Asylbewerber jetzt Anspruch auf einen wirksamen Rechtsbehelf gegen eine Überstellung in ihr Ersteinreiseland.

Dies ist ein beachtlicher Fortschritt gegenüber der noch bis Ende 2013 geltenden alten Fassung der Dublin-Verordnung. Dennoch bleiben die strukturellen Defizite dieses Systems, insbesondere die Überlastung der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen mit den erwähnten Folgen für die Menschenrechte von Asylsuchenden. Darum hat die Diakonie Deutschland gemeinsam mit Pro Asyl und anderen Nichtregierungsorganisationen⁶⁰ in einem »Memorandum« zur Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union einen menschenrechtlichen Umbau dieses Systems gefordert. Kernpunkt der Forderung ist, »dass das Zuständigkeitskriterium der »illegalen Einreise« aufgegeben«⁶¹ wird und statt dessen Flüchtlinge frei wählen können, in welchem Mitgliedsstaat sie ihren Asylantrag stellen wollen. Der Ersteinreisestaat hätte dem Flüchtling die Weiterreise in diesen Staat zu gestatten. Dieser Vorschlag ist menschenrechtlich gut begründet. Mit einer

57. AZ 4B 5542/13.

58. EuGH, Urteil vom 21. 12. 2011 (Az.: C-411/10 und C-493/10).

59. VERORDNUNG (EU) Nr. 604/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 26.06.2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung) Dublin III-VO 6-13, Artikel 3,2.

60. Zu den unterzeichnenden Organisationen des Memorandums gehören: Deutscher Anwaltsverein, Arbeiterwohlfahrt, Diakonie Deutschland, Pro Asyl, Paritätischer Wohlfahrtsverband, Neue Richtervereinigung und Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland.

61. *Deutscher Anwaltsverein*, Diakonie Deutschland, 5 f.; vgl. 20 f.

Wolf-Dieter Just

solchen Regelung würde die freie Selbstbestimmung von Asylsuchenden respektiert. Sie wären nicht länger Objekte eines abstrakten Zuständigkeits-systems für Asylverfahren in der EU und würden nicht wie eine Ware zwischen Mitgliedsstaaten hin- und hergeschoben. Sie wären vielmehr Subjekte ihres eigenen Geschicks – eine zentrale Voraussetzung des Schutzes ihrer Menschenwürde. Sie wären frei, ihren Asylantrag dort zu stellen, wo sie am ehesten mit einem fairen Verfahren und dem Schutz ihrer Menschenrechte rechnen können – dies ist, wie wir sahen, trotz des GEAS nicht in allen EU-Mitgliedsstaaten gewährleistet. Ein weiterer Vorteil wäre, dass Sekundärwanderungen von Flüchtlingen stark zurückgehen würden – dies gehört eigentlich zu den zentralen Zielen der Dublin-Verordnung, ist aber deutlich gescheitert, wie jedes Jahr tausende von Rücküberstellungen in den jeweils zuständigen Mitgliedsstaat belegen. Ferner würden sich Flüchtlinge sehr viel leichter integrieren, wenn sie die freie Wahl des Mitgliedstaates haben. Sie würden Staaten vorziehen, in denen sie familiäre Kontakte haben und wo soziale Netze ihnen bei der Eingewöhnung und allen praktischen Fragen der Lebensbewältigung helfen, ihnen Sicherheit geben. Das läge natürlicherweise auch im Interesse des Aufnahmestaates. Schließlich würden die EU-Staaten an den Außengrenzen entlastet, die zu Recht über den Mangel an europäischer Solidarität klagen.

Der Haupteinwand gegen dieses »Free-Choice-Prinzip« ist, dass viele Flüchtlinge in die Staaten wandern würden, in denen die Anerkennungschancen und Sozialstandards am höchsten sind. Es würden also wieder einige Mitgliedstaaten überproportional belastet – voraussichtlich Staaten in der Mitte und im Norden der EU. Solange die Aufnahmebedingungen in der EU nicht angeglichen sind, was zwar Ziel des GEAS ist, aber noch lange nicht realisiert sein wird, wäre das unvermeidlich. Um dieses Argument zu entkräften, schlagen die Verfasser des Memorandums vor, Staaten, die überproportional Flüchtlinge aufnehmen, mit Hilfe eines finanziellen Ausgleichsfonds zu entschädigen.⁶²

Dies ist sicher ein guter Vorschlag im Sinne der Menschenrechte von Asylsuchenden. Aber die Staaten in der Mitte und im Norden der EU, die von der gegenwärtigen Dublin-Regelung profitieren, allen voran Deutschland, haben sich schon in der Vergangenheit vehement gegen jede grundlegende Änderung dieses Systems gesperrt.

Ein anderer Vorschlag zur Reform des Zuständigkeitsystems – vertreten u. a. von der EU-Kommission – zielt auf die Verteilung der Flüchtlinge auf die EU-Länder nach Quoten – ähnlich wie in Deutschland Asylsuchende

62. *Deutscher Anwaltsverein*, Diakonie Deutschland, 6.

»Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren«

nach dem sogenannten Königsteiner Schlüssel auf die Bundesländer verteilt werden.⁶³ Dies entspräche dem Gedanken der Solidarität und der Teilung der Verantwortung innerhalb der EU und würde die Staaten mit Außengrenzen entlasten. Nach der Flüchtlingskatastrophe vor Lampedusa am 04.10.2013 hat die EU-Innenkommissarin Malmström diesen Vorschlag wiederholt. Er wurde jedoch umgehend von der Mehrheit der EU-Innenminister bei ihrem Treffen am 08.10.2013 verworfen. Der deutsche Innenminister: »Dublin II bleibt unverändert, selbstverständlich.«⁶⁴ – Aus menschenrechtlicher Sicht blieben auch bei dieser Regelung die Wünsche und Bedürfnisse der Flüchtlinge unberücksichtigt. Die einen würden nach Deutschland oder Schweden verteilt, die anderen nach Griechenland oder Ungarn – angesichts der unterschiedlichen Aufnahmebedingungen in diesen Mitgliedsstaaten würden Flüchtlinge dies als ungerecht empfinden, und es würde weiter zu Sekundärwanderungen kommen.

In all den Überlegungen der politisch Verantwortlichen werden Flüchtlinge zuerst als Belastung und Kostenfaktor angesehen, nicht als schutzbedürftige Menschen und auch nicht als Personen, für deren Fluchtgründe Europa mitverantwortlich ist.⁶⁵ Diese ökonomistische Sichtweise wird vermutlich erst dann zu anderen Schlüssen führen, wenn man – wie es ansatzweise schon geschieht – das positive Potenzial von Flüchtlingen erkennt: die Tatsache, dass sie überwiegend jung sind und demographische Probleme in den Mitgliedsstaaten mildern könnten; dass es die Wendigsten, Klügsten und Mutigsten sind, die sich zur Flucht entschließen – immerhin haben sie ihre Heimat verlassen und gefährliche Fluchtwege auf sich genommen; und dass sie nicht selten Qualifikationen mitbringen, die volkswirtschaftlich von Nutzen sein könnten. Wenn also der Appell an die Menschlichkeit nicht ausreicht, mag der Verweis auf den nationalen Eigennutz die nötige Wirkung zeigen.⁶⁶ Günter Beckstein, früherer Innenminister Bayerns, hat dies klassisch auf den Punkt gebracht mit seiner Forderung nach einem Umsteuern in der Zuwanderungspolitik, »damit weniger kommen, die uns ausnützen, und mehr, die uns nützen«⁶⁷. In historischer Hinsicht haben die meisten Gesellschaften von Einwanderern und Flüchtlingen profitiert – auch in Europa: »Mauren in Spanien, Normannen in England, Hugenotten und

63. Online zugänglich unter: <http://www.europahirsch.eu/politisch/ausschusse/auschuss-burgerliche-freiheiten-justiz-inneres/asylpaket/europaischer-verteilungs-schlüssel-fur-asylsuchende> (Zugriff v. 25.09.2013).

64. FR 09.10.2013, 9.

65. S. Just, Arbeitsmigration, 196.

66. S. Just, Arbeitsmigration, 202-210.

67. Interview mit Die Welt vom 11.07.2000.

Wolf-Dieter Just

polnische Bergarbeiter in Deutschland, Siebenbürger Sachsen in Osteuropa – sie alle haben ihre Zielländer bis heute geprägt«. ⁶⁸

D. »Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren«. Das Urteil des BVerfG zum Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) vom 18.07.2012 ⁶⁹

Die sozialen Rechte von Flüchtlingen werden in Deutschland wesentlich durch das AsylbLG definiert. Es regelt die Höhe und Form sozialer und medizinischer Leistungen für Asylbewerber, Geduldete und ausreisepflichtige Ausländer. Es war Teil des Asylkompromisses von 1993 und hatte das Ziel, die Zahl Zuflucht suchender Asylbewerber in Deutschland zu begrenzen! Anreize durch ein im internationalen Vergleich zu hohes Leistungsniveau sollten verhindert werden – eine höchst problematische Zielsetzung: Darf man Sozialleistungen, die das Existenzminimum absichern sollen, in migrationspolitischer Absicht – d.h. zum Zwecke der Abschreckung – absenken? Darf man Flüchtlinge in soziale Not bringen, um die weitere Zuwanderung Schutzsuchender zu unterbinden? Das BVerfG hat dies in seinem Urteil vom 18. Juli 2012 für verfassungswidrig erklärt. Der Vorsitzende Richter Ferdinand Kirchhof prägte dabei den Satz: »Ein bisschen hungern, dann gehen die schon – das kann es ja wohl nicht sein«. ⁷⁰ Die Höhe der Geldleistungen sei »evident unzureichend«, weil sie seit 1993 trotz erheblicher Preissteigerungen in Deutschland nicht verändert worden sind. Zudem sei die Höhe der Geldleistungen weder nachvollziehbar berechnet worden noch realitätsgerecht am Bedarf orientiert und existenzsichernd. Der Gesetzgeber müsse dies ändern. Weil er dies aber jahrzehntelang versäumt hat, hat das BVerfG eine Übergangsregelung getroffen, die es sofort in Kraft gesetzt hat. Darin werden die Leistungen für Asylbewerber den Hartz-IV-Sätzen im Wesentlichen angeglichen. Die Übergangsregelung gilt rückwirkend ab Januar 2011. Man kann dieses Urteil getrost als eine Ohrfeige für die Bundesregierung werten. Nach ihm ist eine Neufassung des AsylbLGs unabdingbar. Aber bis heute hat sich die Bundesregierung auf keine Neufassung des Gesetzes einigen können.

Interessant ist die Begründung des Urteils – mit ihr wird man auch in anderen Zusammenhängen argumentieren können. Das Urteil stützt sich auf die Grund- und Menschenrechte, so dass alle oben zitierten Zweifel an

68. *Sebastain Schoepp*, Migration ist Menschenschicksal, in: SZ 5./6. 10. 2013, 4.

69. Az.: C-411/10 und C-493/10.

70. *Stuttgarter Zeitung.de*, »Ein bisschen Hunger, dann gehen die schon«, 21.06.2012.

»Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren«

deren Sinnhaftigkeit widerlegt werden. Im Gegenteil: allen, die für die Menschenrechte von Flüchtlingen kämpfen, wird der Rücken gestärkt. In dem Urteil heißt es, Art. 1 GG, die Unantastbarkeit der Menschenwürde, in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip nach Art. 20 GG garantiere »den Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums als Menschenrecht. Dieses Grundrecht steht deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, die sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, gleichermaßen zu [...]. Das Grundgesetz erlaubt es nicht, das in Deutschland zu einem menschenwürdigen Leben Notwendige unter Hinweis auf das Existenzniveau des Herkunftslandes von Hilfebedürftigen oder auf das Existenzniveau in anderen Ländern niedriger als nach den hiesigen Lebensverhältnissen zu bemessen [...]. Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren.«⁷¹

Weiter heißt es: »Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums umfasst sowohl die physische Existenz des Menschen als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben; dies sind einheitlich zu sichernde Bedarfe« (ebd.). Es genügt also nicht, darauf hinzuweisen, dass Flüchtlinge in Deutschland nicht verhungern! Der Mensch braucht mehr als Brot! Er ist ein soziales Wesen und muss auch »am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben« teilhaben können. »Der Mensch als Person existiert notwendig in sozialen Bezügen« (ebd.).

Kann man aus dieser Begründung nicht ableiten, dass Flüchtlinge auch einen Anspruch auf Integration haben? Integration wird am häufigsten als »Teilhabe am Leben der Gesellschaft« definiert – als Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben, an Bildung, Arbeitsmarkt, gesundheitlicher Versorgung usw. Das ist prinzipiell auch das Integrationsverständnis der Bundesregierung – so z. B. im Nationalen Integrationsplan 2007.⁷² Er enthält ein Gesamtkonzept für die Integration von Zuwanderern, das fast alle Dimensionen gesellschaftlicher Teilhabe umfasst. Er macht allerdings keine Aussagen über die Integration von Flüchtlingen. Dies liegt offensichtlich nicht in der Absicht der Regierung. Flüchtlinge will man nicht integrieren, sondern nach Möglichkeit loswerden. Wie aber, wenn dies nicht möglich ist, wie neben den anerkannten Flüchtlingen bei vielen Geduldeten? Dann macht man bezeichnender Weise eine Aufenthaltserlaubnis davon abhän-

71. BVerfG, Pressemitteilung Nr. 56/1012 vom 18. Juli 2012.

72. *Die Bundesregierung*, Nationaler Integrationsplan 2007 – Kurzfassung Berlin 2007, 1; vgl. *Die Bundesregierung*, Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen, Berlin 2012, 22-25.

Wolf-Dieter Just

gig, inwieweit sie sich integriert haben – ein immer wiederkehrender Widerspruch. Man verwehrt Flüchtlingen die Integration durch Nichtzulassung zu Sprach- und Integrationskursen, zu beruflicher Ausbildung, erschweren Zugang zum Arbeitsmarkt etc. Wenn man sie trotzdem nicht loswerden kann, macht man ein Aufenthaltsrecht davon abhängig, dass sie in Arbeit und Brot sind, dem Staat nicht zur Last fallen und sich auch sonst in jeder Hinsicht integriert haben.

Meines Erachtens sind auf Grund dieses Urteils konkrete Integrationsmaßnahmen für Flüchtlinge einzufordern – wie es u. a. die Evangelische Kirche und Diakonie in Hessen und Nassau tun.⁷³ Sogar Maria Böhmer, die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, hat sich dafür ausgesprochen, auch Asylbewerbern und Geduldeten den Zugang zu Sprachkursen, Ausbildung und Arbeitsmarkt zu ermöglichen.⁷⁴ Große Sammelunterkünfte dagegen und die damit verbundene Isolierung sind kontraproduktiv für die Integration von Flüchtlingen. Diese Unterkünfte sind zudem immer wieder Zielscheibe fremdenfeindlicher Übergriffe.

Das BVerfG begründet seine Position u. a. mit dem UN-Sozialpakt und der UN-Kinderrechtskonvention (KRK) von 1989, die in Deutschland seit 2010 ohne ausländerrechtlichen Vorbehalt gilt. Das Gericht verweist auf Art. 3 KRK, der dazu verpflichtet, bei allen Regelungen das Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen, auf Art. 22 Abs. 1 KRK, der ausdrücklich zu Schutz und humanitärer Hilfe von Flüchtlingskindern verpflichtet und jede Benachteiligung verbietet und auf Art. 28 KRK, der ein Menschenrecht von Kindern auf Bildung statuiert. Bis jetzt aber haben Kinder von Menschen, die Leistungen nach dem AsylbLG erhalten, in der Regel keinen Anspruch auf Leistungen des Bildungs- und Teilhabepaketes.

Leider ist das BVerfG nicht näher auf den höchstumstrittenen § 1a AsylbLG eingegangen. Danach können die Leistungen für geduldete und vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer und ihre Familienangehörigen unter bestimmten Umständen weiter eingeschränkt werden – wenn sie z. B. nur eingereist sind, um Sozialleistungen nach dem AsylbLG zu erlangen oder durch eigenes Verschulden aufenthaltsbeendende Maßnahmen verhindert haben. Sie bekommen dann drastische Kürzungen bis auf das »unabweisbar Gebotene«. Dies trifft derzeit vor allem Roma aus Exjugoslawien, aber auch z. B. Personen, die sich durch Kirchenasyl der Abschiebung entzogen haben.

73. *Diakonie Hessen / Evangelische Kirche in Hessen und Nassau*, Für eine inklusive Flüchtlings- und Migrationspolitik, Frankfurt a.M. 2013.

74. Böhmer beim 13. Symposium zum Flüchtlingsschutz im Juni 2013 in Berlin.

»Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren«

Nach der Argumentation des BVerfG vom 18.07.12 muss auch hier gelten, dass Sozialleistungen, die das Existenzminimum absichern sollen, nicht in migrationspolitischer Absicht abgesenkt werden dürfen. Jeder hat Anspruch auf Sicherung des Existenzminimums. Allein ausschlaggebend ist der Bedarf, der in einem transparenten Verfahren ermittelt werden muss. Es darf nicht zwei unterschiedliche Existenzminima geben. Dementsprechend muss der § 1a AsylbLG als verfassungswidrig gelten. Dies ist auch die Auffassung einer Reihe von Sozialgerichten, die in ihrer Rechtsprechung der letzten Monate wiederholt Leistungskürzungen nach § 1a AsylbLG untersagt haben.⁷⁵

Auch ist das BVerfG nicht auf die stark eingeschränkte gesundheitliche Versorgung nach § 4 AsylbLG eingegangen, weil dies nicht Gegenstand der Klage war. Danach haben Leistungsberechtigte nur Anspruch auf die »Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände«. In der Praxis erfolgt die Behandlung nur auf Krankenschein, der zuvor beim zuständigen Sozialamt beantragt werden muss. Diese Regelung ist nach Auffassung von Menschenrechtsorganisationen und Sozialrechtlern menschenrechtswidrig – sie verletzt das Menschenrecht auf gesundheitliche Versorgung. Nach der GFK haben Staaten den Flüchtlingen »auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge und sonstigen Hilfeleistungen die gleiche Behandlung wie ihren eigenen Staatsangehörigen zu gewähren« (Art. 23). Nach dem UN-Sozialpakt erkennen die Vertragsstaaten »das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit an« (Art. 12,1).

Auch ist das BVerfG nicht auf das Sachleistungsprinzip eingegangen, das heute wieder stärker angewandt wird. Auch dies geschieht in migrationspolitischer Absicht als Instrument der Abschreckung. Nach § 3 Abs. 1 AsylbLG wird der notwendige Bedarf an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts als Sachleistungen gedeckt. Es soll verhindern, dass Ausländer aus wirtschaftlichen Gründen in die Bundesrepublik einreisen.

Das Sachleistungsprinzip stellt eine massive Beeinträchtigung ihrer Lebensführung und Selbstbestimmung dar. Es verhindert die freie Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 2,1 GG, ist unverhältnismäßig und wird von den Betroffenen zu Recht als Schikane empfunden. Es »führt dazu, dass den Leistungsbeziehern jegliche Eigenverantwortung und Eigeninitiative genommen wird: Wohnort und Unterkunft werden vorgeschrieben«⁷⁶. Oft

75. Vgl. u. a. die Entscheidungen des SG Aachen vom 01.02.13 und des LSG Berlin/Brandenburg vom 06.02.13.

76. Bernd Mesovic, Stellungnahme zur Evaluierung des Sachleistungsprinzips nach dem

Wolf-Dieter Just

reichen die Sachleistungen zur Bedarfsdeckung nicht aus, sind minderer Qualität und nicht auf die Bedürfnisse der Bezieher abgestimmt.

Eindeutig menschenrechtswidrig ist schließlich die Residenzpflicht und Zwangsunterbringung in Lagern. In Art. 12,1 des UN-Zivilpakts heißt es: »Jedermann, der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, hat das Recht, sich dort frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen.«⁷⁷ Tatsächlich ist die Residenzpflicht eine deutsche Besonderheit, in keinem anderen Staat anzutreffen. Residenzpflicht und Lagerunterbringung greifen »den Kern der menschlichen Existenz an: die Lebensgestaltung an sich: Unmündigkeit, Perspektivlosigkeit sind die langfristigen Folgen. In Lagern isoliert von ihrer Umwelt werden Flüchtlinge durch die Residenzpflicht auf ein kleines Territorium beschränkt und durch das minimale Taschengeld ohnehin daran gehindert, Freundinnen, Freunde oder Verwandte zu besuchen oder am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen.«⁷⁸

Die Konsequenz aus dieser Analyse kann nur sein, die Abschaffung von Residenzpflicht und AsylbLG zu fordern. Sie verstoßen gegen den Gleichheitsgrundsatz – also den Kerngedanken der Menschenrechte. »Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren« (Art. 1 AEMR). Jeder Mensch – ohne Ausnahme – hat Anspruch auf die in den Menschenrechtsabkommen verkündeten Rechte und Freiheiten. Und so wird inzwischen nicht nur von Kirchen und Menschenrechtsorganisationen die Abschaffung des AsylbLG gefordert, sondern auch von mehreren SPD-geführten Bundesländern: Rheinland-Pfalz, Bremen, Brandenburg, Schleswig-Holstein und NRW.⁷⁹ Sie verweisen dafür auf die Rechtsprechung des BVerfG, wonach die Abschaffung dieses Gesetzes überfällig sei. Die betroffenen Personengruppen seien in die bestehenden Leistungssysteme nach dem SGB II und SGB XII einzubeziehen, damit ihre Mindestbedarfe gedeckt werden wie die aller anderen Hilfsbedürftigen auch. Für den Antrag fand sich jedoch bisher keine Mehrheit im Bundesrat, da auch einige sozialdemokratisch dominierten Bundesländer die Zustimmung verweigert haben.

Asylbewerberleistungsgesetz, 2010, online zugänglich unter: <http://www.proasyl.de/de/themen/rechtspolitik/stellungnahmen/2010/sachleistungsprinzip/> (Zugriff v. 23.08.13).

- 77. Internationaler Pakt über bürgerlich und politische Rechte vom 19.12.1966, in: Bundeszentrale, Menschenrechte, 69-85.
- 78. Mesovic, Stellungnahme. Allerdings ist die Residenzpflicht in letzter Zeit in mehreren Bundesländern gelockert worden. Freizügigkeit gilt z.B. in NRW für das Territorium des ganzen Bundeslandes.
- 79. Eingbracht im Bundesrat am 01.10.2012, s. BR – Drucksache. 576/12.

»Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren«

V. Unantastbarkeit der Menschenwürde verankert im christlichen Glauben

Entscheidend bleibt der Gleichheitsgrundsatz: Es kann und darf nicht zweierlei Menschenwürde geben – eine Menschenwürde erster Klasse für Einheimische und eine zweiter Klasse für Flüchtlinge. Das widerspricht auch der christlichen Überzeugung, nach der Gott den Menschen nach seinem Ebenbild geschaffen hat – den Menschen, d. h. in Gen 1 jeden Menschen – der Mensch als Gattung ist gemeint. Jeder Flüchtling ist ein Abbild Gottes. Diese Würde der Gottebenbildlichkeit ist nicht in besonderen Fähigkeiten oder Eigenschaften des Menschen begründet, auch nicht in einem besonderen sozialen, rechtlichen oder politischen Status, den der eine Mensch hat und der andere nicht. Das christliche Verständnis der Menschenwürde ist nicht das der Antike, für die die Würde das Resultat besonderer Leistungen und Verdienste eines Menschen war, etwa eines besonders tugendhaften Lebenswandels oder besonderer Verdienste im Staat. Die Menschenwürde ist nach christlichem Verständnis nicht in besonderen Leistungen begründet, nicht in Herkunft, Geschlecht oder Hautfarbe. Sie liegt auch nicht in der Natur des Menschen als solchem, nicht in besonderen Wesensmerkmalen. Nach christlichem Verständnis gründet die Menschenwürde allein in der Zuwendung Gottes zum Menschen als seinem Geschöpf. Menschenwürde ist ein Beziehungsbegriff. Gott hat den Menschen gewürdigt als sein Ebenbild, hat ihn als sein Gegenüber geschaffen, mit dem er in Beziehung tritt und das er liebt. In Christus hat er dem Menschen diese Liebe gezeigt und ihn erlöst – ohne eigenes Verdienst. »Nicht die menschliche Vollkommenheit, sondern göttliche Gnade konstituiert die menschliche Person. Eben deshalb ist sie jeder Verfügung durch andere Menschen entzogen. In seiner Endlichkeit ist der Mensch mit einer unendlichen Würde begabt, die gerade nicht sein eigenes Hervorbringen, sondern reines Geschenk ist.«⁸⁰ Darum auch können Christen Art. 1 GG voll zustimmen, wenn es darin heißt, dass die Menschenwürde unantastbar ist und die Menschenrechte unverletzlich und unveräußerlich.

Weil das so ist, haben Christen jedes Ansinnen zurückzuweisen, das unter Menschen nach deren Herkunft und Würdigkeit differenziert und so Ungleichheit legitimiert. »Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren« – immer wieder werden wir auf die zentrale Bedeutung dieses 1. Artikels der AEMR gestoßen. Er darf nicht ein schöner Spruch für Sonntagsreden bleiben. Die Judikative, vor allem die Rechtsprechung des

80. *Wolfgang Huber*, *Gerechtigkeit und Recht*, Gütersloh 1996, 253.

Wolf-Dieter Just

EGMR, EuGH und des BVerfG, gibt Grund zur Hoffnung. In ihrem Einsatz für Flüchtlinge haben Christen die Menschenrechte auf ihrer Seite – das macht ihre Position stark, ermutigt und verpflichtet.