

Flucht und Asyl: Eine Skizze der Rechtsentwicklung

Adamski, Heiner

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Adamski, H. (2016). Flucht und Asyl: Eine Skizze der Rechtsentwicklung. *GWP - Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, 65(1), 109-116. <https://doi.org/10.3224/gwp.v65i1.22224>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Flucht und Asyl

Eine Skizze der Rechtsentwicklung

Heiner Adamski

Internationale Organisationen wie das (unterfinanzierte) Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen mit Sitz in Genf (UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees) oder der Verein Ärzte ohne Grenzen (Träger des Friedensnobelpreises) stellen in ihren Dokumentationen die dramatischen Flüchtlingsbewegungen der Gegenwart dar – danach sind weltweit etwa 60 Millionen Menschen auf der Flucht vor Kriegen, Konflikten und Verfolgung. Der UN-Flüchtlingskommissar António Guterres (Kommissar 2005 bis 2015) sagte dazu: „Flucht und Vertreibung prägen unsere Zeit. Betroffen sind die Leben von Millionen unserer Mitmenschen – sowohl jene, die zur Flucht gezwungen wurden als auch jene, die ihnen Zuflucht und Schutz gewähren. Es war nie wichtiger Toleranz, Mitgefühl und Solidarität gegenüber den Menschen zu zeigen, die alles verloren haben.“ Er bezeichnete die Lage als Paradigmenwechsel: „Wir geraten in eine Epoche, in der das Ausmaß der globalen Flucht und Vertreibung sowie die zu deren Bewältigung notwendigen Reaktionen alles davor Gewesene in den Schatten stellen.“ Und: „Es ist erschreckend zu beobachten, dass jene straflos bleiben, die Konflikte auslösen. Gleichzeitig scheint die internationale Gemeinschaft unfähig zur Zusammenarbeit, um Kriege zu beenden sowie Frieden zu schaffen und zu sichern. ... Riesige Defizite bei der Finanzierung und große Lücken im globalen System zum Schutz von zivilen Kriegsoptionen führen dazu, dass Menschen im Stich gelassen werden, die Mitgefühl, Unterstützung und sichere Zuflucht benötigen. ... In einer Zeit der beispiellosen Massenflucht und -vertreibung brauchen wir eine ebenso beispiellose humanitäre Unterstützung und ein erneuertes globales Bekenntnis zu Toleranz und Schutz für Menschen auf der Flucht vor Krieg und Verfolgung.“⁴¹



Heiner Adamski

Sozialwissenschaftler mit den Arbeitsschwerpunkten Bildung und Recht, Staatsformen und Rechtsbewusstsein in Deutschland.

Für die Menschen auf der Flucht gelten internationale und nationale rechtliche Regelungen. Dieses Recht (vielfach fußend auf den Genfer Konventionen) ist insgesamt extrem kompliziert und kann hier nicht „beschrieben“ werden. Es werden nur zwei Entwicklungsstränge des deutschen Rechts grob skizziert: *Asylrecht* und *Grundgesetz* sowie ein jüngst vom Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates verabschiedetes *Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz*. Zuvor werden aber einige Punkte aus dem aktuellen Jahresbericht „Global Trends“ der UNHCR dargestellt.²

I. UNHCR-Jahresbericht

In dem aktuellen UNHCR-Jahresbericht (Juni 2015) wird die Anzahl der Menschen auf der Flucht – 60 Millionen – die höchste Zahl genannt, die jemals vom UNHCR verzeichnet wurde, und es wird gesagt, dass sie rasant wächst. Es wird erläutert, dass diese Entwicklung 2011 mit dem Ausbruch des Krieges in Syrien begann und dass dieser Krieg mittlerweile weltweit die größten Fluchtbewegungen verursacht hat.

Für das Jahr 2014 wird belegt, dass täglich durchschnittlich 42.500 Menschen zu Flüchtlingen, Asylsuchenden oder Binnenvertriebenen wurden und dass dies einer Vervielfachung über die letzten vier Jahre entspricht. Bezogen auf die Bevölkerung auf dem Planeten Erde ist danach von 122 Menschen weltweit aktuell eine Person Flüchtling, binnenvertrieben oder asylsuchend. Zur Verdeutlichung wird in dem Bericht gesagt: Wenn alle Menschen auf der Flucht Bürgerinnen und Bürger eines einzigen Landes wären, dann stünde dieses Land in der Reihe der größten Nation der Welt auf Platz 24.

Weiterhin zeigt der Bericht auf, dass in allen Regionen die Zahl der Flüchtlinge und auch die Zahl der Binnenvertriebenen zunimmt. Dazu wird auf mindestens 15 neue oder wieder aufgeflammete Konflikte hingewiesen: Acht in Afrika (Côte d’Ivoire, Zentralafrikanische Republik, Libyen, Mali, Nordost-Nigeria, Südsudan und Burundi); drei im Nahen Osten (Syrien, Irak und Jemen); einer in Europa (Ukraine) und drei in Asien (Kirgisistan und in einigen Gebieten von Myanmar und Pakistan). Ein weiterer Berichtspunkt: Im vergangenen Jahr konnten nur 126.800 Flüchtlinge in ihre Heimat zurückkehren. Das ist die niedrigste Anzahl seit 31 Jahren. Ferner wird gesagt, dass jahrzehntelange Instabilität und Konflikte in Afghanistan, Somalia und anderswo bedeuten, dass Millionen von Menschen weiterhin nicht zurückkehren können und immer häufiger als Flüchtlinge und Binnenvertriebene mit ungewisser Zukunft an den Rändern der Gesellschaft leben müssen. „Weithin sichtbare Auswirkung der weltweiten Konflikte und des damit einhergehenden unfassbaren Leides ist die dramatisch ansteigende und besonders gefährliche Flucht über das Meer, sei es über das Mittelmeer, über den Golf von Aden und das Rote Meer oder in südostasiatischen Gewässern.“

Der Krieg in Syrien hat nach dem Bericht weltweit die meisten Menschen zur Flucht innerhalb des Landes (knapp acht Millionen Binnenvertriebene) und außerhalb des eigenen Landes (knapp vier Millionen Flüchtlinge) gezwungen. Es folgen Afghanistan mit etwa zweieinhalb Millionen und Somalia mit etwas mehr als einer Millionen Flüchtlinge.

Ein weiterer Berichtspunkt ist die ungleiche Verteilung. Es wird ausgeführt, dass selbst in Zeiten stark ansteigender Zahlen Flüchtlinge global sehr ungleich verteilt sind. Reichere Länder nehmen weit weniger Flüchtlinge auf als weniger reiche. Knapp neun von zehn Flüchtlingen befanden sich 2014 in Ländern, die als wirtschaftlich we-

niger entwickelt gelten. Ein Viertel aller Flüchtlinge war in Staaten, die auf der UN-Liste der am wenigsten entwickelten Länder zu finden sind.

Zu Europa wird im Bericht vermerkt, dass der Konflikt in der Ukraine, die Mittelmeerüberquerungen sowie die sehr große Zahl von syrischen Flüchtlingen in der Türkei – die zum größten Flüchtlingsaufnahmeland weltweit wurde – im positiven als auch negativen Sinn verstärkt die Aufmerksamkeit auf Flüchtlingsfragen gelenkt hat. Zu Asylanträgen in der EU wird erwähnt, dass die meisten in Deutschland und Schweden gestellt wurden. Anzumerken ist hier, dass der Bericht nur teilweise die aktuellen Fluchtbewegungen über das Mittelmeer nach Europa widerspiegelt. Die Flucht über das Mittelmeer nach Europa ist ja in der zweiten Jahreshälfte stark angestiegen und liegt damit außerhalb des Berichtszeitraums. In Deutschland wurden bereits in der ersten Jahreshälfte 2015 mit 159.000 die meisten Asylanträge weltweit gestellt. Das sind fast genauso viele wie für das gesamte Jahr 2014.

Insgesamt wurden in Europa mit Ende des Jahres 2014 mehr als sechseinhalb Millionen Menschen gezählt, die zwangsweise ihre eigentliche Heimat bzw. Heimatregion verlassen mussten: Ein Viertel davon waren syrische Flüchtlinge in der Türkei. Im Vergleich zum vorherigen Berichtszeitraum wird für Europa ein Flüchtlingszuwachs von 51 Prozent genannt. Für den Nahen Osten und Nordafrika sind es 19, für Sub-Sahara Afrika sind es 17 (ohne Nigeria), für Asien 31 und für den amerikanischen Kontinent 12 Prozent.

II. Asylrecht und Grundgesetz

Asylrecht ist rechtsgeschichtlich gesehen eine Art Heiligtum. Das griechische *ásylon* und das lateinische *asylum* meinen das Unverletzliche. Es sollte Schutz bieten vor Ergreifung. Über das Kirchenasyl ist es über Jahrhunderte bewahrt geblieben. In der Zeit der zwei Weltkriege in der ersten Hälfte des vorigen Jahrhunderts mit Zerstörungen und rassistischen wie politischen Verfolgungen (Nationalsozialismus und Stalinismus) und dadurch ausgelöste Fluchtbewegungen von 50 bis 60 Millionen Menschen allein in Europa zeigten, dass das Asylrecht eine Herausforderung moderner Verfassungsstaaten ist. Nach der Nazi-Zeit haben dann Exilerfahrungen von Mitgliedern des Parlamentarischen Rates eine Rolle gespielt bei der Aufnahme eines Asylrechts als Grundrecht in das Grundgesetz. Asylrecht als Grundrecht – das heißt: Asylberechtigte (und das sind ja logischerweise Ausländer) haben einen Anspruch gegen den Staat Bundesrepublik Deutschland. Damals wurde in das Grundgesetz ein schlichter Satz geschrieben. Art. 16 Abs. 2 Satz 2: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.“

1993/94 ist diese Verfassungskultur beschnitten worden. Eine damalige Entwicklung der Asylantenzahlen und ein tatsächlicher oder behaupteter Missbrauch des Asylrechts sowie eine die Verwaltungen und Gerichte überfordernde Anzahl von Verfahren machten nach Meinung vieler eine Änderung erforderlich (1992 gab es einen sprunghaften Anstieg der Asylbewerber auf knapp 440.000).

Nach außerordentlich heftigen Auseinandersetzungen fanden dann Ende 1992 CDU, CSU, SPD und FDP einen Kompromiss zur Änderung des Asylrechts im Grundgesetz. Dabei ging es auch um eine Beschleunigung der Verwaltungsverfahren und der gerichtlichen Verfahren. Für manche Sozialdemokraten (z.B. Günter Grass) war dieser Kompromiss Grund für einen Parteiaustritt.

Die Änderung wurde durch einen Artikel 16a vorgenommen. Darin wurden für Asylbewerber der Schutzzumfang eingeschränkt und Teilbereiche des Asylverfahrens

neu geregelt. In Artikel 16a Abs. 1 heißt es weiterhin: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.“ Aber durch weitere Bestimmungen in dem neuen Artikel wurde diese Rechtslage geschaffen:

Ausländer haben keinen Anspruch auf Asyl, wenn sie über sichere Drittstaaten einreisen, in denen sie nicht verfolgt werden, sondern Schutz finden können. Der Gesetzgeber kann eine Liste sicherer Herkunftsstaaten erstellen. Dabei muss gewährleistet erscheinen, dass in diesen Staaten Menschen weder politisch verfolgt noch unmenschlich oder erniedrigend behandelt werden. Kriterium dafür sind die Rechtslage, die Rechtsanwendung und die allgemeinen politischen Verhältnisse im jeweiligen Land. Eine Vermutung, dass dem Asylbewerber in einem solchen sicheren Herkunftsstaat keine politische Verfolgung drohe, kann widerlegt werden. Abschiebungen dürfen nur bei ernsten Zweifeln an der Rechtmäßigkeit der Maßnahme ausgesetzt werden.

Durch diese Grundgesetzänderung wurde eine völkerrechtliche Öffnung zur Ratifikation des Schengener Durchführungsübereinkommens und des Dubliner Asylrechtsübereinkommens ermöglicht. Die daraus folgenden Rechte und Pflichten hat die Bundesrepublik Deutschland übernommen.

Das Bundesverfassungsgericht hat dazu 1996 in einem Urteil (BVerfGE 94, 49) entschieden:

1. a) Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. Juni 1993 hat der verfassungsändernde Gesetzgeber eine Grundlage geschaffen, um eine europäische Gesamtegelung der Schutzgewährung für Flüchtlinge mit dem Ziel einer Lastenverteilung zwischen den an einem solchen System beteiligten Staaten zu erreichen.
b) Der verfassungsändernde Gesetzgeber ist auch in der Gestaltung und Veränderung von Grundrechten, soweit nicht die Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG berührt sind, rechtlich frei und gibt dem Bundesverfassungsgericht den Maßstab vor. Das Asylgrundrecht gehört nicht zum Gewährleistungsinhalt von Art. 1 Abs. 1 GG. Was dessen Gewährleistungsinhalt ist und welche Folgerungen sich daraus für die deutsche Staatsgewalt ergeben, ist eigenständig zu bestimmen.
2. Art. 16a Abs. 2 GG beschränkt den persönlichen Geltungsbereich des in Art. 16a Abs. 1 GG nach wie vor gewährleisteten Grundrechts auf Asyl. Wer aus einem sicheren Drittstaat im Sinne des Art. 16a Abs. 2 Satz 1 GG anreist, bedarf des Schutzes der grundrechtlichen Gewährleistung des Absatzes 1 in der Bundesrepublik Deutschland nicht, weil er in dem Drittstaat Schutz vor politischer Verfolgung hätte finden können.
3. Die jeweiligen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften sind unmittelbar kraft Verfassung sichere Drittstaaten.
4. a) Die für eine Bestimmung zum sicheren Drittstaat durch Gesetz (Art. 16a Abs. 2 Satz 2 GG) erforderliche Sicherstellung der Anwendung von Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und Europäischer Menschenrechtskonvention (EMRK) setzt insbesondere voraus, daß der Staat den beiden Konventionen beigetreten ist und nach seiner Rechtsordnung einen Ausländer nicht in den angeblichen Verfolgerstaat abschieben darf, ohne vorher geprüft zu haben, ob ihm dort Verfolgung im Sinne von Art. 33 GFK oder Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Strafe oder Behandlung im Sinne von Art. 3 EMRK drohen.
b) Dem Gesetzgeber steht bei der Bestimmung von Staaten zu sicheren Drittstaaten für die Gewinnung der Tatsachengrundlage ein Spielraum bei der Auswahl seiner Erkenntnismittel zu. Die Beurteilung des Gesetzgebers muß sich als vertretbar erweisen.
5. a) Der Ausländer, der in den Drittstaat zurückgewiesen oder zurückverbracht werden soll, kann den Schutz der Bundesrepublik Deutschland vor einer politischen Verfolgung oder sonstigen schwerwiegenden Beeinträchtigungen in seinem Herkunftsstaat grundsätzlich nicht mit der Begründung einfordern, für ihn bestehe in dem betreffenden Drittstaat keine Sicherheit, weil dort in seinem Einzelfall – trotz normativer Vergewisserung – die Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechts-

konvention nicht erfüllt würden. Demgemäß kommen für ihn entsprechend dem mit Art. 16a Abs. 2 GG verfolgten Konzept normativer Vergewisserung über die Sicherheit im Drittstaat auch die materiellen Rechtspositionen, auf die ein Ausländer sich sonst gegen seine Abschiebung stützen kann (insbesondere §§ 51 Abs. 1, 53 AuslG), nicht in Betracht.

b) Die Bundesrepublik Deutschland hat allerdings Schutz zu gewähren, wenn Abschiebungshindernisse nach § 51 Abs. 1 oder § 53 AuslG durch Umstände begründet werden, die ihrer Eigenart nach nicht vorweg im Rahmen des Konzepts normativer Vergewisserung von Verfassung oder Gesetz berücksichtigt werden können und damit von vornherein außerhalb der Grenzen liegen, die der Durchführung eines solchen Konzepts aus sich heraus gesetzt sind.

c) Eine Prüfung, ob der Zurückweisung oder sofortigen Rückverbringung in den Drittstaat ausnahmsweise Hinderungsgründe entgegenstehen, kann der Ausländer nur erreichen, wenn es sich aufgrund bestimmter Tatsachen aufdrängt, daß er von einem der im normativen Vergewisserungskonzept nicht aufgefangenen Sonderfälle betroffen ist. An diese Darlegung sind strenge Anforderungen zu stellen.

6. a) Art. 16a Abs. 2 Satz 3 GG wendet sich nicht nur an den Gesetzgeber sondern auch unmittelbar an Behörden und Gerichte: Rechtsbehelfe gegen aufenthaltsbeendende Maßnahmen sollen keine aufschiebende Wirkung entfalten; Anträge an die zuständigen Gerichte mit dem Ziel, den Vollzug dieser Maßnahmen vorläufig auszusetzen, sollen ohne Erfolg bleiben.
- b) Diese Ausschlußwirkung des Art. 16a Abs. 2 Satz 3 GG reicht nicht über die Grenzen hinaus, die dem Konzept normativer Vergewisserung gesetzt sind.

III. Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz

Im Verlauf der letzten Jahre ist deutlich geworden, dass die Änderung der grundgesetzlichen Asylrechtsbestimmung – insbesondere die Drittstaatenregelung – zu einer Reduzierung der Asylfälle geführt hat. Zugleich hat aber die große Anzahl der Menschen auf der Flucht – die ja eine Massenflucht ist – gezeigt, dass die Bundesrepublik Deutschland aktuellen Fragen nicht ausweichen kann und dass diese Flüchtlingsströme ein nur im europäischen Rahmen lösbares Problem sind.

Diese Flüchtlingsströme sind in Deutschland und Europa ein fast alle andere Probleme überlagerndes Thema. Die Diskussionen der „Lösungsmöglichkeiten“ werden hart geführt. Kontroversen werden Tag für Tag zwischen den Parteien und quer durch die Parteien und in den Medien und auch in der Bevölkerung ausgetragen. Die Lage stellt sich so dar: Die deutsche Bundeskanzlerin hat gegenüber Flüchtlingen aus den von Krieg und Unruhen bedrohten Gegenden in Syrien und Irak und auch in Afghanistan und Teilen von Afrika ein „freundliches Gesicht“ gezeigt. Das hat eine weltweit beachtete positive Willkommenskultur für Flüchtlinge begründet und zugleich heftigste Kritik im Inland und aus einigen befreundeten Staaten ausgelöst. Es ist eine Willkommensstimmung entstanden: „Refugees welcome“. Viele sehen – freilich ohne Belege – einen Zusammenhang zwischen dieser Stimmung und den nach Deutschland strömenden Flüchtlingen. Diese Stimmung könnte „auslaufen“ – sie könnte kippen. In der Praxis sind ja Behörden auf allen Ebenen von der Bundes- über Landesregierungen zu den Landratsämtern und Kommunalverwaltungen an Belastungsgrenzen gekommen. In der Bevölkerung kann die Hilfsbereitschaft nicht unbegrenzt anhalten. Ereignisse wie die in Köln verschlimmern die Lage. Es wird auch Widerstand propagiert (Stichworte sind AfD und Pegida). Hier und da tauchen politische Karrieristen auf und gerieren sich als Verteidiger Deutschlands und gleich auch noch des Abend-

landes. Zudem gibt es unsägliche „Beiträge“ von rechts, die für einige Gründer und Befürworter der AfD inzwischen Anlass zur Abkehr von dieser Formierung und zu ihrer Bekämpfung geworden sind. Manches erinnert an nationalsozialistische Dumpfheit und lässt erschrecken. Außerdem gibt es eine im Internet agierende komplett verrückte Reichsbürgerbewegung mit Stimmungsmache gegen Flüchtlinge. In dieser Situation war die Regierung offenbar alarmiert und hat mit großem Tempo – freilich nicht so schnell und schon gar nicht mit Finanzmitteln wie bei der Bankenrettung zur Zeit der Finanzkrise – ein Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz auf den Weg gebracht. Dieses Gesetz ist ein sog. Artikelgesetz, d.h. ein Gesetz, mit dem gleichzeitig mehrere Gesetze geändert werden. Es ist vom Bundestag und Bundesrat verabschiedet worden und in Kraft getreten.

Die Bundesregierung verfolgt mit diesem Gesetz eine Begrenzung der nach Deutschland strömenden Flüchtlinge sowie die Einführung eines geordneten Verfahrens zur Registrierung der Flüchtlinge und damit eine Verbesserung der Möglichkeiten einer Bewältigung der aufgetretenen Verwaltungsprobleme auch mit Folgen für die aus rechtsstaatlichen Gründen unaufgebbaren gerichtlichen Verfahren zum Asylrecht. Dieses Gesetz ist außerordentlich kompliziert; ein Blick etwa auf die einschlägigen Seiten des Bundesgesetzblattes macht schlagartig deutlich, dass es nur von Fachleuten verstanden werden kann. Hier sollen unterhalb der rechtstechnischen Ebene nur allgemeinverständlich einige strategische Punkte erwähnt werden.

Eine erste Ebene ist die Trennung von Personen mit und ohne Bleibeperspektive:

- Personengruppen ohne Aussicht auf Gewährung von Asyl sollen in ihrem Heimatland darüber informiert werden.
- Beschleunigungen der Asylverfahren sollen dazu beitragen, dass Personen ohne Bleibeperspektive Deutschland schnell verlassen und Asylberechtigte möglichst schnell in einen Integrationsprozess gebracht werden können.
- Personen mit Bleibeperspektive sollen kurzfristig in Sprach- und Integrationskurse gebracht werden. Dadurch sollen der Besuch von Bildungseinrichtungen für eine Berufsausbildung und zur Aufnahme einer Beschäftigung erleichtert und beschleunigt werden.
- Durch Baurechtsänderungen soll für Länder und Kommunen die Schaffung von Wohnraum und Notunterkünften für Asylberechtigte erleichtert werden.
- Im Sinne von Art. 16 a Abs. 3 GG werden Albanien, Kosovo und Montenegro zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt. Angehörige dieser Staaten können dann schneller ausgewiesen werden.
- Asylbewerber aus sicheren Herkunftsländern können verpflichtet werden, bis zum Ende ihres Asylverfahrens in Erstaufnahmeeinrichtungen zu verbringen. Dadurch soll eine Beschleunigung der Verfahrensabwicklung erreicht werden.
- Zum Verbleib in Erstaufnahmeeinrichtungen können auch andere Asylbewerber bis zu drei Monaten verpflichtet werden.
- Asylbewerbern soll die Barauszahlung von Taschengeld vorenthalten werden können, wenn mit vertretbarem Verwaltungsaufwand die Erbringung von Sachleistungen und Wertgutscheinen möglich ist. Mit dieser Praxis sollen falsche Anreize vermieden werden.
- Geldleistungen werden höchstens für einen Monat im Voraus gezahlt.
- Bei Ausreisepflichtigen ohne Aussicht auf ein Bleiberecht soll die Gewährung von Geld- und Sachleistungen bis zum Datum der Ausreise befristet werden können. Bei widerrechtlichem Aufenthalt in Deutschland sollen nur noch Leistungen zur

Deckung des unbedingt notwendigen Bedarfs an Ernährung und Unterkunft sowie zur Körper- und Gesundheitspflege gewährt werden.

- Für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsländern gilt ein Beschäftigungsverbot im Falle der Asylantragstellung nach dem 31. 8. 2015.
- Die Strafbarkeit von Schleusern wird verschärft (Mindestfreiheitsstrafe drei Monate).

Eine zweite Ebene ist die Entlastung von Ländern und Kommunen:

- Der Bund will die durch die Flüchtlingswelle angestiegenen finanziellen Belastungen durch Beteiligung an den gesamtstaatlichen Kosten auffangen und zahlt unter anderem 670 Euro pro Flüchtling und Monat an die Bundesländer.
- Durch eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung nach dem Finanzausgleichgesetz wird der Bund die Länder von Kosten für Asylbewerber und für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge entlasten.
- Leistungen des Bundes für den sozialen Wohnungsbau werden aufgestockt.

Eine dritte Ebene ist die Verbesserung der Situation von Flüchtlingen mit guten Bleibeaussichten durch Maßnahmen auf den Gebieten Medizin, Unterkunft und Integration:

- Hier geht es um die Entscheidung über die Einführung einer Gesundheitskarte für Flüchtlinge. Sie wird den Ländern überlassen. Gesetzliche Krankenkassen können von den Ländern verpflichtet werden, gegen Kostenerstattung die Krankenbehandlungen bei den Asylbewerbern zu übernehmen.
- Impfschutz für Asylbewerber wird verbessert.
- Asylsuchende mit einer abgeschlossenen Ausbildung in einem medizinischen Heilberuf sollen in die medizinische Erstversorgung von anderen Asylsuchenden eingebunden werden können.
- Für den Bau von Gebäuden zur Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen werden bauplanungs- und bauordnungsrechtliche Standards geändert.
- Mittel für Integrationskurse werden durch den Bund erheblich aufgestockt. Berufsbezogene Sprachkurse und Integrationskurse werden unter Einbeziehung der Bundesagentur für Arbeit besser vernetzt. Maßnahmen zur Vermittlung erster Kenntnisse der deutschen Sprache sollen auch im Rahmen des Arbeitsförderungsrechts gefördert werden.
- Personen mit guter Bleibeperspektive können die für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt erforderliche Vermittlung unterstützende Leistungen der aktiven Arbeitsförderung erhalten.

IV. Kommentar

Die hier skizzierten Rechtsentwicklungen sind ein minimaler Ausschnitt der gesamten Rechtsproblematik zum Thema Flucht. Es konnte nur angedeutet werden, wie die verfassungsrechtliche Asylrechtslage ist und wie durch jüngste Gesetzesänderungen versucht wird, eine gewisse Humanität und Ordnung in die Deutschland betreffende Flüchtlingskrise zu bringen. Die Neuerungen des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes werden von den Oppositionsparteien wegen angeblicher Nichtbeachtung des verfassungsrechtlichen Rahmens kritisiert. Es ist nicht ausgeschlossen, dass das Gesetz das Bundesverfassungsgericht und europäische Gerichte beschäftigen wird. Zudem könnte es zu weitreichenden rechtlichen Schritten gegen die Bundesregierung

kommen. Der Staatsrechtler und frühere Präsident des Bundesverfassungsgerichts Papier hat verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Regierungspolitik auf dem Gebiet der Flüchtlingskrise. Der Verfassungsrechtler und frühere Richter am Bundesverfassungsgericht Di Fabio kritisiert die Regierungspolitik in einem Gutachten für die Regierungspartei CSU ebenfalls. Er kommt zu dem Ergebnis, dass die Bundesregierung mit ihrer Weigerung, die Landesgrenzen umfassend zu kontrollieren, eindeutig das Verfassungsrecht bricht. In dem Gutachten heißt es: „Der Bund ist aus verfassungsrechtlichen Gründen (...) verpflichtet, wirksame Kontrollen der Landesgrenzen wieder aufzunehmen, wenn das gemeinsame europäische Grenzsicherungs- und Einwanderungssystem vorübergehend oder dauerhaft gestört ist.“³ Weit darüber hinaus geht ein dritter Staatsrechtler: Schachtschneider. Eine in dem Magazin „Compact. Magazin für Souveränität“ veröffentlichte rechtliche Prüfung kommt zu dem Ergebnis: „Merkels Einwanderungspolitik ist verfassungswidrig.“ Tenor dieser staatsrechtsprofessoralen Untersuchung ist: „Deutschland ist kein Einwanderungsland. Moralismus überwuchert Recht. Empört euch!“⁴

Über die Verfassungsrechtlichkeit der Politik der Bundesregierung entscheiden nicht irgendwelche Rechtsprofessoren. Sie können eine Meinung haben und sich an dem bekannten Spiel „Zwei Juristen und drei Meinungen“ auf hochwissenschaftlicher Ebene beteiligen. Zuständig ist aber das Bundesverfassungsgericht – so es denn angerufen wird. In den Beratungen dieses Gerichts wird dann vermutlich und hoffentlich eine Frage eine große Rolle spielen, die von den Kritikern bislang nicht beantwortet worden ist: Was soll eigentlich konkret mit den Menschen auf der Flucht gemacht werden? Soll ihnen der erste Artikel des Grundgesetzes vorgelesen werden? Dort steht u.a.: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt. Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.“ Oder soll ihnen an der Grenze gesagt werden: *Fiat iustitia et pereat mundus* (es soll Gerechtigkeit geschehen, und gehe die Welt darüber zugrunde)? Soll ihnen diese Botschaft im Namen der Humanität und Moralität und vielleicht auch des Christentums mit Stacheldrahtzäunen, Wasserwerfern und Schusswaffen verdeutlicht werden? Die Kritiker werden das selbstverständlich oder vermutlich nicht wollen. Aber sie beantworten nicht die Frage: Was soll mit den leibhaftigen Menschen auf der Flucht und an der Grenze passieren? Wo bleiben diese Flüchtlinge in der Kälte des Winters?

Anmerkungen

- 1 Zitiert nach der UNHCR-Presseerklärung zu dem UNHCR-Jahresbericht (erschieden Mitte 2015).
- 2 Die Angaben stützen sich auf den Bericht und die Presseerklärung.
- 3 http://www.bayern.de/wp-content/uploads/2016/01/Gutachten_Bay_DiFabio_formatiert.pdf
- 4 <https://www.compact-online.de/professor-dr-karl-albrecht-schachtschneider/>