

# VERLETZTE RECHTE UND VERLETZTE MENSCHENWÜRDE

Flüchtlinge: Lästige Objekte oder  
schutzsuchende Träger von Menschenrechten?



## Impressum:

### Verletzte Rechte und verletzte Menschenwürde

Herausgeber: Bildungswerk Berlin der Heinrich-Böll-Stiftung e.V.

Autor: Percy MacLean

Redaktion: Götz Schwarzrock

Mitarbeit: Heidi Bischoff-Pflanz

Gestaltung: Hinkelsteindruck

Druck: Hinkelsteindruck

Titelgrafik: Hinkelsteindruck unter Verwendung eines Fotos von Erik Marquardt

Rechtsgrundlagen und Abkürzungen: siehe hintere Umschlagsseite

## Bildquellenverzeichnis:

Umschlag: Erik Marquardt;

S. 4: picture-alliance/dpa-infografik;

S. 11: Erik Marquardt;

S. 17: Amesty International/Foto Giorgos Moutatis;

S. 22: Umbruch Bildarchiv/Manfred Kraft;

S. 31: Fotolia/VDR;

S. 33: picture-alliance/dpa/EPA/Georgi Licovski;

S. 37: Erik Marquardt;

S. 41: Berliner Abendblatt/Stefan Bartylla;

S. 52: Tanya Lazova



Bildungswerk Berlin der Heinrich-Böll-Stiftung  
Sebastianstraße 21  
10179 Berlin

Telefon: 030 308779480

Email: [info@bildungswerk-boell.de](mailto:info@bildungswerk-boell.de)

Internet: [www.bildungswerk-boell.de](http://www.bildungswerk-boell.de)



Diese Publikation wurde realisiert aus Mitteln  
der Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin

Dezember 2015

# VORWORT

## des Bildungswerks Berlin der Heinrich-Böll-Stiftung

Die bisherige europäische Abschottung gegenüber Flüchtlingen ist gescheitert. Weder Stacheldrahtzäune und Mauern auf dem Balkan noch die militärische Aufrüstung der Grenzschutzorganisation Frontex haben verhindern können, dass sich hunderttausende Flüchtlinge über die gefährlichsten Wege und unter den unmenschlichsten Umständen auf den Weg nach Europa gemacht haben und noch machen.

Es wäre an der Zeit, einen grundsätzlich neuen Weg in der deutschen und europäischen Flüchtlingspolitik einzuschlagen. Was wir zurzeit auf der politischen Ebene zwischen Berlin und Brüssel jedoch erleben, sind taktische Lösungsversuche, die sich zwischen »noch mehr Abschottung« und »mit mehr Geld weiter wie bisher« bewegen. Die Alternative wäre jedoch, die Flüchtlingspolitik konsequent an Menschenrechten und Menschenwürde auszurichten.

Die Basis für eine solche alternative Politik muss nicht neu erfunden werden, sie gibt es bereits: Mit der Genfer Flüchtlingskonvention der Vereinten Nationen, der Menschenrechtskonvention des Europarates, der Grundrechtecharta der Europäischen Union, den Grundrechten im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland und weiteren gesetzlichen Regelungen und Vereinbarungen (UN-Kinderrechtskonvention, Zivil- und Sozialpakt der UN u.a.) sind die rechtlichen Maßstäbe festgelegt, an denen sich auch heute schon eine solche alternative Flüchtlingspolitik orientieren muss.

Das Bildungswerk Berlin der Heinrich-Böll-Stiftung hat die hier vorgelegte Studie in Auftrag gegeben, um die Erfahrungen der Flüchtlinge auf dem Weg nach und dem Leben in Deutschland mit diesen humanitären und menschenrechtlichen Vorgaben zu konfrontieren. Eine wesentliche Rolle spielen dabei nicht die abstrakten Paragraphen und Bestimmungen, sondern ihre Auslegung durch Behörden und Gerichte, die bei den Flüchtlingen zu Verletzungen der Menschenrechte und Menschenwürde führen. An exemplarischen Fällen werden diese Verstöße deutlich gemacht und Verbesserungen vorgeschlagen.

Wir hoffen, dass die Studie zur Versachlichung der derzeit hektischen Diskussion über Flüchtlingspolitik beiträgt und sie Anstöße zur Verbesserung der Lage der Flüchtlinge geben kann. Wir danken Percy MacLean, dass er sich die Mühe gemacht hat, den Paragraphenschwungel zu durchforsten und Lichtungen für eine Willkommenskultur zu schlagen.

Heidi Bischoff-Pflanz  
Vorstand

Inga Börjesson  
Geschäftsführung

**Zum Autor:** Percy MacLean arbeitet als Rechtsanwalt und ist Vorstandsmitglied von XENION. Von 1994 bis 2012 war er Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Berlin, 2002/2003 beurlaubt für das Amt des Gründungsdirektors des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Für seinen Einsatz für die Menschenrechte von Flüchtlingen wurde er 2004 mit der Carl-von-Ossietzky-Medaille 2004 der Internationalen Liga für Menschenrechte ausgezeichnet.

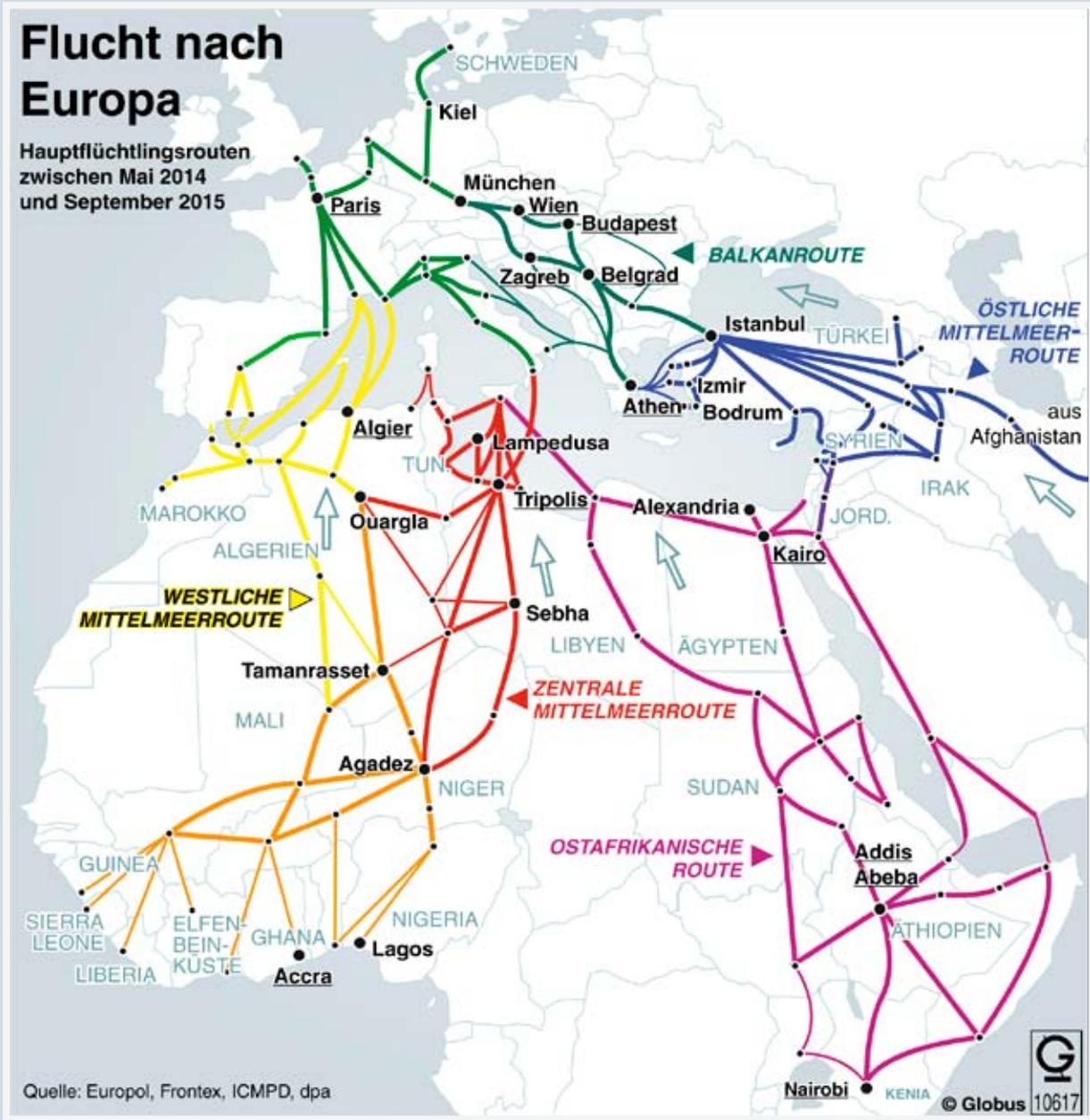
# INHALT

<b>Einleitung</b> .....	5
<b>Grundlegende Fakten</b> .....	7
<b>I. Vorurteile gegen Flüchtlinge</b> .....	7
Vorurteil 1: Ausländer sind besonders kriminell .....	7
Vorurteil 2: Zuwanderer wollen sich nur Sozialleistungen erschleichen .....	7
Vorurteil 3: Islam und Muslime - das bedeutet nur Unruhe und Terror .....	8
<b>II. Dringender Bedarf an Zuwanderung</b> .....	8
<b>III. Fluchtursachen verringern</b> .....	9
<b>Die Menschenrechte der Flüchtlinge</b> .....	11
<b>I. Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit</b> .....	12
<b>II. Das Recht auf Asyl</b> .....	16
1. Zurückweisung auf Land und See .....	16
2. Gibt es »sicheren Herkunftsländer«? .....	18
3. Dauer der Entscheidung über Asylanträge .....	19
4. Fehlende Rechtsberatung .....	20
5. »Obergrenzen« und »Aufnahmestopp« .....	20
6. Fehlende einheitliche Rechtsprechung.....	21
<b>III. Das Recht auf Freiheit (vor willkürlicher Inhaftierung)</b> .....	21
1. Haftgrund Asylantrag .....	21
2. Der Fall Kemal Altun .....	22
3. Abschiebung nach dem Dublin-Abkommen .....	23
<b>IV. Das Recht auf humanitären Aufenthalt</b> .....	24
1. Aufenthaltserlaubnis für syrische Flüchtlinge.....	24
2. Aufenthaltserlaubnis für »geduldete« Ausländer .....	25
3. Palästinenser aus dem Libanon .....	26
4. Menschen ohne Papiere .....	26
5. Diskriminierte Volksgruppen .....	27

<b>V. Das Recht auf eheliche/familiäre Lebensgemeinschaft</b> .....	27
1. Familiennachzug .....	27
2. Abschiebeschutz von Familienangehörigen .....	28
3. Ausgeschlossener Familiennachzug .....	28
4. Verletzungen des Grundrechts auf Schutz von Ehe und Familie .....	29
<b>VI. Das Recht auf Freizügigkeit</b> .....	31
1. Innerstaatliche Freizügigkeit .....	32
2. Innereuropäische Freizügigkeit: Das gescheiterte Dublin-Verfahren .....	32
3. Quoten als Alternative zum Dublin-Verfahren? .....	34
<b>VII. Das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard</b> .....	35
<b>VIII. Das Recht auf Gesundheit</b> .....	38
1. Das Grundrecht auf Gesundheit während des Aufenthalts in Deutschland.....	38
2. Das Grundrecht auf Gesundheit bei geplanter Rückführung .....	39
<b>IX. Das Recht auf Bildung</b> .....	41
<b>X. Das Recht auf Arbeit</b> .....	43
<b>XI. Das Recht auf Religionsfreiheit</b> .....	45
<b>XII. Das Recht auf Härtefallprüfung (Petitionsrecht)</b> .....	46
1. Petitionsausschüsse .....	46
2. Härtefallkommissionen .....	46
3. Kirchenasyl .....	47
<b>XIII. Das Recht auf Zugang zum Recht</b> .....	48
<b>XIV. Die Rechte von Kindern und Jugendlichen</b> .....	49
<b>XV. Verstöße gegen die Menschenwürde der Flüchtlinge</b> .....	51
<b>Ausblick: Yes we can!</b> .....	56
<b>Anhang</b> .....	58

# Flucht nach Europa

Hauptflüchtlingsrouten zwischen Mai 2014 und September 2015



Quelle: Europol, Frontex, ICMPD, dpa



© Globus 10617

# VERLETZTE RECHTE UND VERLETZTE MENSCHENWÜRDE

## Flüchtlinge: Lästige Objekte oder schutzsuchende Träger von Menschenrechten?

*»Der Fremde, der sich bei Euch aufhält, soll Euch wie ein Einheimischer gelten und Du sollst ihn lieben wie Dich selbst. Denn Ihr seid selbst Fremde in Ägypten gewesen. Ich bin der Herr, Euer Gott.«*  
3. Buch Mose (Levitikus) 19, 34

**»Das Land, das die Fremden nicht beschützt, geht bald unter.«**  
(Goethe, West-östlicher Divan, 1819)

*»Alle Menschen sind Ausländer – fast überall.«*

*»Jeder hat ein Recht auf Menschenrecht.«*  
<http://www.recht-auf-menschenrecht.de/>

### Einführung

Weltweit sind - erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg - fast 60 Millionen Menschen auf der Flucht; die meisten von ihnen als sogenannte Binnenflüchtlinge im eigenen Land, nur 16,7 Millionen in anderen Ländern. Seit dem Jahr 2012 ist die Zahl der Flüchtlinge um 7 Millionen gestiegen, hauptsächlich infolge des Syrienkriegs, der allein etwa 4 Millionen Menschen in die Flucht trieb, vor allem in die Nachbarländer. Afghanistan (mehr als 2,5 Mio.) und Somalia (1,1 Mio.) gehören hingegen schon seit Jahren zu den Ländern, aus denen die meisten Menschen fliehen. 86 Prozent der Flüchtlinge, die ihr Heimatland verlassen haben, leben unter härtesten Bedingungen in Entwicklungsländern, da die meisten allenfalls in ein angrenzendes Nachbarland gelangen. Die fünf größten Aufnahmeländer sind bislang Pakistan und die Türkei (jeweils mehr als 2 Mio.), Iran (ca. 900 000), Libanon (ebenfalls ca. 900 000) und Jordanien (ca. 650 000).

Nach Deutschland kamen im Jahr 2014 ca. 200 000 Flüchtlinge (davon fast 40 000 allein aus Syrien), um hier Schutz zu suchen. Für das Jahr 2015 sind nach ursprünglichen Schätzungen von etwa 300 000 neuen Anträgen nunmehr etwa 1 Millionen Flüchtlinge nach Deutschland gekommen. Auf der Durchreise über

die »Balkan-Route« wurden allein von Mitte Oktober bis Mitte November 2015 in Slowenien 210 000 Menschen auf der Flucht registriert. Sie angemessen aufzunehmen und ihnen eine neue Lebensperspektive zu geben, bedeutet unstreitig eine enorme finanzielle, organisatorische und humanitäre Herausforderung. Gleichwohl sollte dies von einem der reichsten Länder der Welt mit einer rechtsstaatlichen Struktur, dessen Steuereinnahmen derzeit um mehrere Milliarden Euro über den Voraussagen liegen, vorbildlich zu leisten sein. Verschiedene Faktoren wie irrationale Überfremdungsängste, die von verantwortungslosen Politikern aus rein wahltaktischen Gründen noch geschürt werden, und das Fehlen von Rechtskenntnissen auch bei Behörden (z.B. die völkerrechtliche, grundsätzlich zahlenmäßig unbegrenzte Verpflichtung Deutschlands zur Gewährleistung von Asylrecht nach der Genfer Flüchtlingskonvention) sowie bedauerliche Planungs- und Organisationsfehler haben jedoch dazu beigetragen, dass immer wieder grundlegende Menschenrechte der Flüchtlinge missachtet werden.

Die vorliegende Studie möchte durch Information über die rechtliche und tatsächliche Situation der Flüchtlinge zur Versachlichung beitragen. Darüber hinaus möchte sie aufrütteln und Anstöße zur Verbesserung der humanitären und menschenrechtlichen Lage der Flüchtlinge geben. Vielleicht gelingt es ihr sogar, einen kleinen Beitrag dazu zu leisten, unbegründete Ängste »besorgter Bürger« abzubauen zu helfen. Sie erhebt keinen wissenschaftlichen oder statistisch fundierten Anspruch. Vielmehr möchte sie das Bewusstsein dafür stärken, welche grundlegenden Rechte jedem Menschen auch auf der Flucht zustehen. Sie thematisiert deshalb die Rechte von Flüchtlingen auf dem Weg nach Europa und nach ihrer Ankunft in Deutschland und fragt, inwieweit den Flüchtlingen Menschenrechte nur unvollständig gewährt bzw. verletzt werden.

Folgendes muss man sehen: Es gibt mitunter ganz banale Ursachen für die Verletzung von Menschenrechten. Da sitzen oft mehr oder weniger überforderte Beamte oder Richter an ihren Schreibtischen, die vielleicht ganz gutwillig sind, sich im Einzelfall aber gar nicht vorstellen können, was sie durch Fehlentscheidungen anrichten. Vielfach mag ihnen auch einfach der Bezug zur Realität verloren gegangen sein, weil sie sich wenig dafür interessieren, wie es in der Heimat der Flüchtlinge wirklich aussieht. Oder sie sind durch die pure Zahl der Ankommenden überfordert und verlieren dadurch die notwendige Empathie für den konkret vor ihnen stehenden Menschen.

So ist sicherlich auch jeder Mitarbeiter der zahlreichen deutschen Ausländerbehörden, jeder Innenminister und jeder Verwaltungsrichter subjektiv der vollen Überzeugung, sich in jedem Einzelfall ganz nach Recht und Gesetz zu verhalten: Denn bei Vorliegen bestimmter formaler Voraussetzungen ist eben abzuschieben, und nach Gleichheitsgrundsätzen besteht damit - dies wohl die irriige Annahme vieler Entscheidungsträger - die schematische Pflicht, ohne Ansehen des konkreten Einzelfalles entsprechend zu handeln. Es fehlt also oft an Kenntnissen über die tatsächlichen Umstände und ferner an einem Gespür für die Menschenrechte, die immer eine konkrete Würdigung des Einzelfalles erfordern. Daraus folgt ein großer Bedarf an Fortbildung in Fragen des Menschenrechtsschutzes, wie er unter anderem auch vom »Deutschen Institut für Menschenrechte« in bescheidenem Rahmen gedeckt wird. Es muss auch immer wieder an die Gerichte appelliert werden, dass sie in ausländerrechtlichen Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes grundsätzlich mündliche Verhandlungen durchführen. Denn nur wenn der Richter die Antragsteller, über deren Zukunft er mit weitreichenden Folgen zu befinden hat, konkret als Menschen wahrnimmt und mit ihnen spricht, wird er sich ein umfassendes Bild von ihrer Situation und den Folgen seines Tuns machen können - essenzielle Voraussetzung für eine gerechte Entscheidung.

Dies ist mir ein besonderes Anliegen an die Leser dieser Studie: Mögen sie auf vielen Ebenen gegenüber Entscheidungsträgern bewusstseinsbildend wirken und dadurch vielleicht einen kleinen Beitrag zur Überwindung argloser und banaler Grausamkeiten im Behörden- und Gerichtsalltag leisten!

Percy MacLean, Dezember 2015

# GRUNDLEGENDE FAKTEN

## I. Vorurteile gegen Flüchtlinge

### **Vorurteil 1: Ausländer sind besonders kriminell**

Falsch. Erwachsene Einwanderer fallen »insgesamt eher nicht vermehrt durch Straftaten« auf, legt Christian Walburg, Kriminalwissenschaftler der Universität Münster, in einem Gutachten für den Mediendienst Integration dar. So zeigt etwa die polizeiliche Kriminalstatistik für 2012, dass nur jeder vierte der gut zwei Millionen Tatverdächtigen keinen deutschen Pass hatte. Und diese Zahl beinhaltet auch Touristen oder Angehörige krimineller Banden, die aus dem Ausland kommen. Tatsächlich ist die Anzahl ausländischer Tatverdächtiger in den vergangenen Jahren gesunken.

### **Vorurteil 2: Zuwanderer wollen sich nur Sozialleistungen erschleichen**

Nein. Denn obwohl das deutsche Sozialsystem seine Bürgerinnen und Bürger sehr gut versorgt, profitiert die Bundesrepublik ebenso von den Einwanderern. Erst vor wenigen Wochen beschäftigte sich eine Studie des Mannheimer Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung mit dem Thema. Demnach spülen Ausländer ein erhebliches Plus in die deutschen Sozialkassen: Für einen Überschuss von rund 22 Milliarden Euro haben danach die 6,6 Millionen Menschen ohne deutschen Pass im Jahr 2012 gesorgt. Das bedeutet, dass jeder Ausländer pro Jahr etwa 3 300,-- Euro mehr Steuern und Sozialabgaben zahlt, als er an staatlichen Leistungen erhält, und damit auch die Renten aller Deutschen sichert.

Für Unterbringung, Ernährung, Kindertagesstätten, Schulen, Deutschkurse und Verwaltung rechnen Experten mit 15 bis 20 Milliarden Euro Mehrausgaben pro Jahr. Wie das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin schreibt, gilt als Faustregel: Ein einziger Flüchtling kostet den Staat jährlich etwa 12 000,-- Euro. Dabei müsse aber unterschieden werden zwischen der kurzfristigen Betrachtung und einer langfristigen

Perspektive. Denn wenn wir heute in die Kindertagesstätten und in die Schulen unserer Kinder investierten, sagten wir ja auch nicht, dass das Kosten, sondern Investitionen in die Zukunft sind. Es dürfe nicht außer Acht gelassen werden, dass die Ausgaben für Flüchtlinge ja auch teilweise in die deutsche Wirtschaft fließen. Von den Aufwendungen für Lebensmittel sowie andere Güter und Dienstleistungen profitierten in erster Linie deutsche Unternehmen und Arbeitnehmer. Die finanzielle Flüchtlingshilfe sei also auch ein kleines Konjunkturprogramm. Deshalb kann es nach der Studie sehr gut sein, dass bereits nach fünf oder sechs Jahren der wirtschaftliche Nutzen der Flüchtlinge die Kosten übertrifft.

### Vorurteil 3: Islam und Muslime – das bedeutet nur Unruhe und Terror

Nein. Der Islam ist eigentlich eine friedliche Religion. Es sind nur die radikalen Islamisten und Krieger der IS-Terrormiliz, die das öffentliche Bild der Muslime zunehmend verzerren. Doch auch wenn sie mehr werden, sind die radikalen Anhänger stark in der Minderheit: Der Verfassungsschutz zählte zuletzt lediglich ca. 7 500 Salafisten in ganz Deutschland.

Dennoch halten sich die Vorurteile hartnäckig, sobald sie einmal in der Welt sind. Das liegt auch daran, dass vor allem die negativen Beispiele im Gedächtnis hängen bleiben – etwa ein besonders brutales Verbrechen. »Ghettodiskurs« nennt Kriminologe Walburg diese Stereotypen, die mancher verallgemeinert. Mit der Realität aber hat das nichts zu tun.

## II. Dringender Bedarf an Zuwanderung

Außer unserer (noch) standhaften Bundeskanzlerin beginnen inzwischen verantwortungslose Politiker der CDU/CSU (insbesondere Horst Seehofer und Markus Söder), aber in der Folge aus offensichtlich wahltaktischen Gründen gelegentlich auch der SPD (Sigmar Gabriel und Thomas Oppermann) und sogar der Grünen (Winfried Kretschmann), die angeblichen Grenzen der Aufnahmekapazitäten zu beschwören. Doch was hat es damit wirklich auf sich?

### Fremdenfeindliche Übergriffe in Deutschland 2015

Angriffe auf Unterkünfte*	482
davon Brandanschläge	109
davon sonstige Angriffe (Steinwürfe, Schüsse, Schmierereien u.ä.)	373
Tätliche Übergriffe (Körperverletzungen)	136
Körperverletzte	242
Flüchtlingsfeindliche Kundgebungen, Demonstrationen u.ä.	276

\* laut Mitteilung des Bundesinnenministeriums hat es bis zum Jahresende 2015 850 Angriffe auf Flüchtlingsunterkünfte gegeben  
Quelle: Chronik der Amadeu Antonio Stiftung und PRO ASYL, Stand: 12.12. 2015

Herbert Grönemeyer hat in diesem Zusammenhang entgegen aller Schelte zu Recht von politischen Brandstiftern gesprochen, und in der Tat nehmen Brandanschläge inzwischen sogar auf bewohnte Flüchtlingsunterkünfte und sonstige rechtsextreme Gewalttaten zu. Aufgabe verantwortungsbewusster Politiker wäre es, irrationalen Ängsten in der Bevölkerung und daraus zunehmend entstehenden Übergriffen gegen Flüchtlinge durch beständige Aufklärung über eindeutige Tatsachen entgegenzuwirken: Um das Erwerbspersonenpotenzial und damit unseren Lebensstandard in den nächsten Jahrzehnten konstant halten zu können, benötigt der deutsche Arbeitsmarkt jährlich bis fast 500 000 Zuwanderer aus Nicht-EU-Staaten.<sup>1)</sup> *»Wir verlieren bis zum Jahr 2040 zehn bis zwanzig Millionen Menschen im erwerbsfähigen Alter. Insofern sind Zuwanderer absolut notwendig. Wir müssen uns überlegen, wie wir mehr Menschen dazu bewegen können, in Deutschland zu leben und zu arbeiten«,* sagte Holger Schäfer vom Institut der Deutschen Wirtschaft jüngst dem ZDF.

Insofern kommen die großenteils hochqualifizierten Flüchtlinge wie ein »Geschenk des Himmels«, um langfristig unseren Wohlstand zu sichern. Viele Migranten haben studiert oder einen Abschluss als Facharbeiter und können die entstandene Lücke füllen. »Deutschland hat sich zu einem Magneten entwickelt für hochqualifizierte Zuwanderer vor allem aus Europa, aber auch aus Drittstaaten«, schreibt der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration in seinem Jahresgutachten für 2014. Danach habe sich die Zahl der bestens ausgebildeten Zuwanderer zwischen 2000 und 2009 fast verdoppelt.

Von einer »Grenze der Aufnahmekapazität« kann also nicht ansatzweise die Rede sein. Vielmehr gilt es, die organisatorische und integrationspolitische Herausforderung anzunehmen und die bewundernswerte, empathische Hilfsbereitschaft in der Bevölkerung in jeder Hinsicht zu fördern und zu stärken, um eine Win-Win-Situation entstehen zu lassen, die den Flüchtlingen hilft und zugleich für uns selbst von großem Wert ist: Neben den günstigen Zukunftsperspektiven für unsere (ohne Zuwanderung allmählich aussterbende) Gesellschaft erhalten nicht nur zahlreiche ehrenamtlich tätige Helfer durch die Betreuung von Flüchtlingen eine wertvolle persönliche Aufgabe, sondern darüber hinaus entsteht für die Bewältigung der anstehenden Integrationsaufgaben auch eine Vielzahl neuer Arbeitsplätze, beispielsweise im Bildungsbereich: Die Lehrgewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) rechnete Anfang Oktober 2015 für die kommenden zwölf Monate mit bundesweit rund 300 000 zusätzlichen Flüchtlingskindern im Schulalter, für die rund 25 000 Lehrkräfte benötigt würden.

Dass wir aufgrund der hohen Flüchtlingszahlen 2015 vor einer enormen organisatorischen und integrationspolitischen Aufgabe stehen, ist unbestreitbar. Aber dies ist gerade von Deutschland zu bewältigen – einem Land, das schon ganz andere Herausforderungen wie die Aufnahme von zwölf Millionen Ost- und Sudetendeutschen in den Trümmern des Zweiten Weltkriegs, die Wiedervereinigung und die Finanzkrise gestemmt hat. Der SPD-Abgeordnete Axel Schäfer erklärte dazu im Bundestag: *»Dabei dürfen Fehler der Vergangenheit nicht wiederholt werden. Entscheidend ist, dass für diejenigen, die dauerhaft bei uns bleiben, sofortiger Spracherwerb, Schulbildung, berufliche Qualifizierung und Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglicht werden. Auch die Stärkung der Arbeit von Kulturdolmetschern und der Wohnungsbau für alle sind wichtige Bausteine. Wir müssen die Gesellschaft mitnehmen, eine positive Stimmung erzeugen. Aber auch Sorgen und Nöte ernst nehmen. Denn die Zahl an Schutzsuchenden ist gewaltig auch für ein Land mit der Größe und Stärke von Deutschland. Heribert Prantl hat Recht, wenn er wie zuletzt in der Süddeutschen Zeitung schreibt, dass die Herausforderungen, mit denen sich Gesellschaft und Politik konfrontiert sehen, 'mit bisherigen Erfahrungen nicht zu bewältigen sind.' Nur durch eine gemeinsame Kraftanstrengung aller Beteiligten werden wir das schaffen.«*<sup>2)</sup>

### III. Fluchtursachen verringern

Letztlich ist allgemein anerkannt, dass zur Eindämmung des Flüchtlingsstroms am sinnvollsten die Konflikte in den Herkunftsländern selbst gelöst werden müssten. Was wäre zu tun?

- Bezüglich der von den Taliban in **Afghanistan** ausgehenden Gefahren beispielsweise wäre es dringend erforderlich, massiv und kurzfristig auf das reaktionär-wahabistisch-sunnitische Saudi-Arabien einzuwirken, das diesen Terror maßgeblich finanziert und der sich - neben Ausländern und Polizisten - hauptsächlich gegen

die schiitische Minderheit der Hazara richtet und sie zur Flucht nach Europa treibt. Auch der islamistische Terrorstaat IS könnte ohne maßgebliche Unterstützung der Diktatoren in Riad nicht überleben. Saudi-Arabien, das mithin durch maßgebliche Förderung des internationalen Terrorismus erhebliche Flüchtlingsströme produziert, aber selbst aus Angst vor kritischen Einflüssen auf sein unterdrückerisches System keinen einzigen Flüchtling aufnimmt, gilt es unabhängig von dessen Ölreserven wirtschaftlich und politisch zu isolieren und höchstmöglich unter Druck zu setzen.

- **Syrien** zu befrieden, dürfte die absolut vorrangige und gerade erst viel zu spät angelaufene diplomatische Aufgabe sein, wobei auch eine Neuordnung des nach dem Ersten Weltkrieg willkürlich nur nach den Interessen der damaligen Siegermächte gestalteten Nahen Ostens nicht mehr auszuschließen ist. Militärische Eingriffe von außen - noch dazu von Staaten mit gegensätzlichen Interessen - bringen jedenfalls mit Sicherheit keinen Frieden, sondern nur neue Zerstörung und weitere Opfer unter der Zivilbevölkerung und produzieren damit zusätzliche Flüchtlingsströme; das dürfte eigentlich inzwischen für jeden erkennbar geworden sein.

- Ohne den völkerrechtswidrigen **Angriff der USA** und ihrer »Koalition der Willigen« **auf den Irak** beispielsweise hätte der Islamistische Terrorstaat nie entstehen können. **Afghanistan** wäre ohne den völkerrechtswidrigen Überfall der Nato-Staaten nach dem 11. September 2001 zwar sicher keine funktionierende Demokratie im westlichen Sinn (die es auch ohnehin bis heute nicht ist), aber auch keiner der Staaten, die die meisten Flüchtlinge nach Europa aufbrechen lassen.

- Die Armut in vielen afrikanischen Herkunftsländern schließlich hängt zumindest auch mit **neoliberalen Freihandelsabkommen** dieser Staaten mit der EU zusammen, die einheimische Märkte und die Fischerei zusammenbrechen lassen. Diesen Staaten müsste es deshalb dringend wieder erlaubt werden, Schutzzölle gegen Lebensmittelimporte einzuführen.

- **Waffenlieferungen aus Deutschland** in Staaten außerhalb der NATO befeuern vielfach erst Kriege und Bürgerkriege und damit Fluchtursachen. Sie haben deshalb in Zukunft völlig zu unterbleiben. Für Amnesty International beispielsweise sind die jahrzehntelangen Rüstungsgeschäfte mit dem Irak eine der Ursachen für die Ausbreitung des IS und damit ein »Lehrbeispiel, wie man Gräueltaten in großem Stil befördert«. Das in diesem Zusammenhang immer wieder bemühte Arbeitsplatzargument zählt überhaupt nicht, denn es gibt genügend gesellschaftlich wertvolle Arbeitsplätze, auf die sich die Waffenproduzenten umschulen lassen können.

- Schließlich müsste Deutschland endlich die selbst auferlegte Verpflichtung erfüllen, **0,7% des Bruttoinlandsproduktes für die Entwicklungszusammenarbeit** einzusetzen; allerdings reicht es nicht aus, Gelder in korrupte Systeme zu pumpen, sondern es bedarf in Afrika einer »skills revolution«, um den dort lebenden Menschen eine selbstbestimmte Perspektive zu eröffnen. Zu Recht hat deshalb die deutsche Bundeskanzlerin am 9. Oktober 2015 bei »Anne Will« erklärt, die Bundesregierung werde in Zukunft in der Außen- und Entwicklungspolitik selbstbewusster und mit größerem Engagement auftreten.

Bisher hat man gedacht, dass Krisen wie die in Syrien weit weg von der eigenen Haustüre stattfänden. Nunmehr ist jedoch deutlich geworden, dass die **Globalisierung** weltweite Konflikte direkt nach Europa und nach Deutschland bringt, dass es mithin bei der Bewältigung der aktuellen Flüchtlingswanderung um das große Ganze geht, um Mitmenschlichkeit für Menschen in Not, um die Verteidigung der europäischen Werte und um eine konkrete Lösung bislang vernachlässigter Probleme in den Herkunftsländern.

# DIE MENSCHENRECHTE DER FLÜCHTLINGE



*Ankunft eines Flüchtlingsboots in Lesbos, August 2015*

(Hinweis: Der Aufbau der folgenden Kapitel gliedert sich nach den einzelnen Menschenrechten. Wesentliche (nicht alle!) Rechtsgrundlagen zu dem jeweiligen Menschenrecht werden vorangestellt und kurz erläutert. Typische Einzelfälle aus der behördlichen und gerichtlichen Praxis werden an diesen Maßstäben gemessen, wobei vielfach auf Informationen und Stellungnahmen von »Pro Asyl« und lokalen Flüchtlingsräten sowie dem »Deutschen Institut für Menschenrechte« zurückgegriffen wird. Aus den geschilderten Defiziten werden dann politische und rechtliche Forderungen abgeleitet.)

## I. Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit

### **Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG:**

*»Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit.«*

### **Art. 2 Abs. 1 Satz 1 EMRK:**

*»Das Recht jedes Menschen auf Leben wird gesetzlich geschützt.«*

### **Art. 6 Abs. 1 Zivilpakt:**

*»Jeder Mensch hat ein angeborenes Recht auf Leben. Dieses Recht ist gesetzlich zu schützen.«*

### **Artikel 12 Abs. 2 Zivilpakt:**

*»Jedermann steht es frei, jedes Land einschließlich seines eigenen zu verlassen.«*

### **Artikel 21 Abs.1 Qualifikationsrichtlinie:**

*Die Mitgliedstaaten achten den Grundsatz der Nichtzurückweisung in Übereinstimmung mit ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen.*

Träger des Rechts auf Leben ist jeder Mensch, Verpflichteter sind die deutsche und die europäische staatliche Gewalt (Art. 1 Abs. 3 GG). Das Recht auf Leben schützt zum einen als subjektives Abwehrrecht den Grundrechtsträger gegen Verletzungen seines Lebens durch den Staat. In zweiter Linie folgen daraus aber auch Schutzpflichten, die den Staat nicht nur verpflichten, Eingriffe zu unterlassen, sondern aktiv zum Schutz des Lebens tätig zu werden.

Und was tun die europäischen Staaten?

Seit dem 1. Januar 2000 sind nach zuverlässigen Schätzungen auf dem Weg zur »Festung Europa« mindestens 30 000 Menschen ums Leben gekommen, allein im Jahr 2014 waren ca. 3 500 Opfer zu beklagen. Nach Angaben der Internationalen Organisation für Migration (IOM) sind im Jahr 2015 insgesamt 3781 Flüchtlinge im Mittelmeer ertrunken. Ständig erreichen uns neue Horrormeldungen über Schiffbruch-Tragödien: So ertranken am 3. Oktober 2013 vor der Küste von Lampedusa 368 Flüchtlinge aus Somalia und Eritrea. Am 11. Oktober 2013 starben über 260 syrische Frauen und Kinder, als ihr Boot zwischen Malta und Lampedusa sank. Am 6. Februar 2014 versuchten etwa 400 Flüchtlinge, die spanische Enklave Ceuta in Marokko (und damit europäisches Territorium) schwimmend zu erreichen und wurden dabei von der Guardia Civil mit Schlagstöcken, Gummigeschossen und Tränengas abgewehrt – 15 Menschen kamen ums Leben, viele weitere wurden zum Teil schwer verletzt; 23 Personen, die die Küste erreichten, wurden unmittelbar und ohne rechtliche Prüfung nach Marokko zurückgeschoben:

*»Die spanische Regierung räumte erst infolge zahlreicher veröffentlichter Videos und Augenzeug/Innenberichte ein, dass Gummigeschosse eingesetzt worden waren, um die Flüchtlinge abzuwehren. Und erst ein Jahr nach der Tragödie leitete die spanische Justiz Ermittlungen gegen 16 Beamte der Guardia Civil ein. Im März 2015 sollen sie vernommen werden. Die Guardia Civil beharrt jedoch bis heute darauf, dass die Beamten lediglich ins Wasser schossen und keine Flüchtlinge verletzten. Die Überlebenden hingegen berichteten gegenüber Medien und Menschenrechtsorganisationen in Spanien, die Schüsse*

*seien gezielt auf Flüchtlinge und Schwimmringe abgegeben worden. Das brutale Vorgehen in Ceuta ist symptomatisch für die gewaltsamen und unrechtmäßigen »Push-Backs« an den EU-Außengrenzen. In den beiden Exklaven Ceuta und Melilla gehen Grenzschutzbeamte regelmäßig und mit massiver Gewalt gegen Flüchtlinge und Migranten vor. Wer versucht, in eine dieser spanischen Städte und somit auf europäisches Territorium zu gelangen, wird umgehend und ohne Prüfung eines Asylgesuchs nach Marokko deportiert.« (European Center for Constitutional and Human Rights, ECCHR)*

Am 11. September 2014 ertranken auf dem Weg von Ägypten nach Malta erneut ca. 500 Flüchtlinge, nur 10 Menschen wurden gerettet; möglicherweise hatten kriminelle Besatzungsmitglieder das Boot vorsätzlich versenkt. Am 9. Februar 2015 kamen mehr als 330 Flüchtlinge vor der italienischen Küste und am 13. April 2015 etwa 400 Flüchtlinge vor der libyschen Küste ums Leben. Wenige Tage später ereignete sich am 19. April 2015 vor der libyschen Küste mit 800 Toten die bislang schwerste Flüchtlingskatastrophe im Mittelmeer.

Nachdem Italien die Rettung Schiffsbrüchiger ursprünglich sogar strafrechtlich wegen »Beihilfe zur illegalen Einreise« bzw. »Schlepperei« und »Menschenhandel« verfolgt hatte, investierte das Land nach dem Unglück von Lampedusa im Oktober 2013 monatlich ca. 9 Mio. Euro zur Rettung schiffsbrüchiger Flüchtlinge im Rahmen der **Aktion »Mare Nostrum«** (von der EU zusätzlich gefördert mit 1,8 Mio. Euro): Ca. 150 000 Menschen konnten dadurch vor dem Ertrinken bewahrt werden. Dieses Projekt ist jedoch im Oktober 2014 ausgelaufen, weil sich die anderen EU-Staaten nicht mehr finanziell daran beteiligen wollten bzw. die als Nothilfe gedachte Rettungsaktion als »Brücke nach Europa« empfanden (Innenminister de Maizière).

Zum 1. November 2014 startete danach die **Operation »Triton«** (bzw. »Frontex Plus«) im Rahmen der EU-Grenzschutzagentur **Frontex** mit einem Monatsbudget von nur noch 2,9 Mio. Euro. Triton soll sich jedoch nur innerhalb der EU-Grenzen bewegen und nicht - wie »Mare Nostrum« - auch die aktive Suche nach Flüchtlingen in Seenot etwa vor der nordafrikanischen Küste umfassen. Außerdem steht bei Triton vor allem die Grenzsicherung im Mittelpunkt und nicht mehr die Rettung von Menschen in Not. Denn Aufgabe von Frontex ist es primär, die Außengrenzen des sogenannten Schengen-Raums zu sichern und Aktionen der nationalen Grenzpolizeien zu unterstützen und zu koordinieren. Allerdings ist in Art. 9 der »Seeaußengrenzenverordnung«<sup>3)</sup> klargestellt, dass Frontex (nebenbei) auch die Pflicht zur Seenotrettung hat. Aber dieser Aufgabe kann es gar nicht im erforderlichen Maße gerecht werden, wie die erneuten Flüchtlingstragödien im Jahr 2015 gezeigt haben.

Selbst wenn die Rettungsmaßnahmen weiter verstärkt würden: Seit Jahresanfang 2015 machten sich bereits wieder Tausende »Boatpeople« auf den Weg über das Mittelmeer. Einer der Brennpunkte des Flüchtlingsdramas ist inzwischen die griechische Insel Lesbos, auf der allein in der zweiten Oktoberhälfte 2015 mehr als 30 000 Flüchtlinge aus der Türkei ankamen.

Zu humanitären Katastrophen wird es also im Mittelmeer weiter kommen, bis ungefährliche Wege nach Europa ausschließlich auf dem Landweg offenstehen. Zur Öffnung eines solchen Zugangs sind die EU-Staaten zum Schutz der Grundrechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit verpflichtet; stattdessen verriegeln sie den Landweg von der Türkei nach Bulgarien bzw. Griechenland und zwingen damit die Flüchtlinge auf den lebensgefährlichen Seeweg zu den griechischen Inseln. Wenn dann auch noch die Türkei, um die ihr angebotenen europäischen Milliarden zu kassieren, ihre Küste für Überfahrten nach Griechenland sperren sollte, werden die Flüchtlinge sogar wieder auf die weitaus längere und noch gefährlichere Überfahrt von Libyen aus verdrängt – und damit vielfach in den sicheren Tod.

Noch im April 2015 hatte Bundesinnenminister de Maizière im ZDF erklärt: »Würden wir jetzt jeden, der im Mittelmeer ankommt, einfach aufnehmen nach Europa, dann wäre das das beste Geschäft für die Schlepper, was man sich denken könnte. Das wäre Beihilfe für das Schlepperunwesen.« Auf diese geradezu zynisch wirkende Logik erwiderte Grünenchefin Peter in der »Neuen Osnabrücker Zeitung«: »Wenn die Rettung von Menschen aus dem Mittelmeer Beihilfe für Schlepper ist, dann macht sich die Feuerwehr der Beihilfe für Brandstifter schuldig.« Angesichts solcher Debatten lohnt es sich, an die Menschenrechtslage am »Eisernen Vorhang« zu erinnern: An der Berliner Mauer starben zwischen dem 13. August 1961 und dem 9. November 1989 nach verschiedenen Schätzungen zwischen 138 und 245 Menschen beim Versuch, die Grenzsicherungsanlagen zu überwinden.

Insgesamt waren von 1945 bis 1989 an der innerdeutschen Grenze und anderen Grenzen des Ostblocks zu westlichen oder neutralen Staaten nach neuester Forschung 1 676 Todesopfer zu beklagen. Dies sind im Vergleich zu dem heutigen Massensterben an den EU-Außengrenzen vergleichsweise geringe Zahlen. Gleichwohl wurde damals die Praxis der DDR, dem überragenden Interesse an der Verhinderung von Grenzübertreten Vorrang vor persönlichen Rechtsgütern einschließlich des Lebens einzuräumen, heftig als Menschenrechtsverletzung kritisiert, die den Artikeln 6 und 12 des Zivilpaktes widerspreche.<sup>4)</sup>

Diese Maßstäbe müssen auch heute gelten: Wenn grundsätzlich jeder Mensch nach Art. 12 Abs. 2 des Zivilpaktes das Recht hat, sein eigenes Land zu verlassen, und er als Schutzsuchender an der Grenze des von ihm erstrebten Aufnahmeandes nicht ohne Prüfung seines Antrages zurückgewiesen werden darf, müssen alle staatlichen Stellen aufgrund ihrer Pflicht zum Schutz des Lebens<sup>5)</sup>

- einen legalen Zugang zum Asylverfahren in Europa ohne Lebensgefahr gewährleisten (EU-Außengrenzen wieder öffnen für »anklopfende« Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge sowie Visaerteilung [Botschafts-asyl] für unstrittig besonders schutzbedürftige Menschen und Familienangehörige z.B. aus Syrien, Eritrea und Somalia bzw. Abschaffung des völkerrechtlich und grundrechtlich problematischen Verbots für Beförderungsunternehmer/Fluggesellschaften, Asylbewerber ohne Sichtvermerk nach Deutschland zu bringen).
- mit der sofortigen Einrichtung eines zivilen europäischen Seenotrettungsdienstes bzw. der erneuten Finanzierung von »**Mare Nostrum**« beginnen. Lediglich das grundsätzlich auf bloße Abwehr ausgerichtete Programm Triton um mehr Rettungseinsätze auszuweiten, wie es die EU beschlossen hat, reicht nicht aus.

Erwähnt sei in diesem Zusammenhang die Verleihung des mit 10 000,-- € dotierten Sonderpreises der Eberhard-Schultz-Stiftung für soziale Menschenrechte und Partizipation am 27.10.15 an den Verein SOS-Méditerranée für sein Projekt einer zivilen Seenotrettung im Mittelmeer. In seinem Dank schilderte der Kapitän Dr. Klaus Vogel die Vorgeschichte zum Erwerb eines geeigneten Schiffes, dessen humanitärer Einsatz für diesen Winter geplant ist. Er betonte: *»Es ist eine Schande für Europa, dass die Zivilgesellschaft Seenotrettung betreiben muss. Warum müssen wir so viele Jahre nach der Begründung der Menschenrechte diese verteidigen?«*

Andere Vorschläge wie »Stabilität in den Herkunftsländern schaffen« oder »Schlepper bekämpfen« sind eher langfristig zu erreichen bzw. erledigen sich von selbst, wenn die »Schlepper« wegen direkter Einreisemöglichkeiten auf dem Land- oder Luftweg keine Verdienstmöglichkeit mehr haben.

Lebensgefährliche Fluchtversuche werden sich nie durch Grenzbefestigungen (wie die Stacheldrahtverhaue um Ceuta und Melilla) und rechtlich zweifelhafte Militäreinsätze auf See verhindern lassen, sondern nur durch die Eröffnung sicherer Zugangswege.

Von der EU mitfinanzierte **Asylzentren** in Nordafrika würden hingegen schon wegen der Freiheitsbeschränkungen menschenrechtlich problematisch sein und ohnehin nicht die große Menge von Flüchtlingen an der gefährlichen Überfahrt über das Mittelmeer hindern.

Nach aktuellen Berichten der Vereinten Nationen haben zudem Migranten, die in Haftlagern in **Libyen** festgehalten werden, unter massiver Folter und Übergriffen zu leiden: Sie würden etwa mit Metallstangen und Kabeln ausgepeitscht und bekämen in den überfüllten Anstalten nicht genügend Trinkwasser; außerdem seien sie rassistischen Angriffen ausgesetzt.<sup>6)</sup> Den ca. zwei Millionen Flüchtlingen in Lagern in der **Türkei**, die nach Vereinbarungen mit der EU an einer Weiterwanderung nach Europa gehindert werden sollen, werden bisher keinerlei Integrationsmöglichkeiten und Lebensperspektiven geboten. Auch das immer wieder diskutierte und leider oft auch praktizierte **Abfangen und Zurückbringen** von Flüchtlingsbooten mit Marineschiffen ohne Prüfung der Einzelfälle in Drittländer mit zweifelhaften Strukturen - wie es beispielsweise die Australier ohne jeglichen Skrupel praktizieren - widerspricht nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte der Europäischen Menschenrechtskonvention.<sup>7)</sup>

## Strafbarkeit von Fluchthilfe

Die Strafbarkeit von Fluchthilfe, auf die die meisten von Krieg und Verfolgung betroffenen Menschen dringend angewiesen sind, ist rechtsstaatlich im Übrigen höchst problematisch, solange sie nicht ausbeuterisch oder lebensgefährdend erfolgt. Denn die Asylsuchenden selbst dürfen nach Art. 31 Abs. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention nicht wegen unrechtmäßiger Einreise bestraft werden, und zwar auch dann nicht, wenn sie ohne schuldhaftes Verzögern über einen sicheren Drittstaat als Durchgangsland einreisen (BVerfG, Beschluss vom 8. Dezember 2014 - 2 BvR 450/11, juris, Rn. 31 mwN). Darüber hinaus sind weder ihre Einreise noch ihr Aufenthalt in Deutschland unerlaubt im Sinne des Aufenthaltsgesetzes, wenn sie bereits unmittelbar an der Grenze bei der Polizei um Asyl nachsuchen und damit eine Aufenthaltsgestattung erhalten sowie von der Passpflicht befreit sind.<sup>51)</sup> Nach dem Europäischen Flüchtlingsrecht sind Schutzsuchende bis zu einer unanfechtbaren Entscheidung über ihre Flüchtlingseigenschaft ganz allgemein nicht mehr mit dem Makel der Illegalität von Einreise und Aufenthalt belegt. Insofern war es ein Stück aus dem Tollhaus, dass beispielsweise in Berlin noch bis zum 12. Oktober 2015 für jeden Flüchtling eine (später sofort wieder eingestampfte) Strafanzeige wegen angeblich illegalen Grenzübertritts gefertigt wurde - was der Polizei so viel sinnlose Arbeit machte, dass nachts keine Funkstreifen mehr besetzt werden konnten!

Damit entfällt aber eigentlich nach allgemeinen Grundsätzen mangels einer Haupt-Tat auch eine Strafbarkeit wegen Hilfeleistung (Beihilfe) zur unerlaubten Einreise und zum illegalen Aufenthalt. Nichts anderes kann gemeint sein, wenn auch das Ergänzungsprotokoll gegen Menschenschmuggel zur UN-Konvention gegen transnationales organisiertes Verbrechen im Hinblick auf Fluchthilfe für Asylsuchende ausdrücklich die Gewährleistung der Rechte, Pflichten und Verantwortlichkeiten der Staaten und Einzelpersonen aus der Genfer Flüchtlingskonvention festschreibt.

Gleichwohl hat der Bundesgerichtshof mit großer Anstrengung die Rechtmäßigkeit von Haftstrafen von drei und vier Jahren für Fluchthilfe sogar von Griechenland (mit seinen unwürdigen Aufnahmebedingungen) nach Deutschland bejaht, und zwar mit dem dogmatischen Ansatz, dass es sich bei dem Verweis auf die Genfer Flüchtlingskonvention in § 95 Abs. 5 AufenthG nicht um einen Rechtfertigungs-, sondern lediglich um einen Strafausschließungsgrund für den Flüchtling selbst, nicht aber für seine Helfer handele. In Bayerischen Gefängnissen sitzen demzufolge Tausende von ausländischen Kraftfahrern, die für kaum mehr als ein Taschengeld von ca. 100,- € asylberechtigte Flüchtlinge beispielsweise von Rumänien nach Deutschland transportiert haben und dafür nun mit mehrjährigen Haftstrafen rechnen müssen. Es handelt sich hier eindeutig um politisch motiviertes Strafrecht zu Abschreckungszwecken, das diametral dem Geist der Genfer Flüchtlingskonvention widerspricht. Denn einem Flüchtling, der heute fast immer auf die Hilfe Dritter angewiesen ist, zu seinem verfassungsmäßigen Recht auf Schutz vor Verfolgung zu verhelfen, kann per se kein Unrecht sein, sofern weder Ausbeutung noch Lebensgefährdung vorliegen.

Erinnert sei in diesem Zusammenhang an die im Westen seinerzeit hochgelobten Fluchthelfer für ausreisewillige DDR-Bürger, die je nach Gefahrenlage durchaus gelegentlich 45 000,- DM verlangten und von denen einige sogar noch 2012 mit dem Bundesverdienstkreuz ausgezeichnet wurden (während die DDR-Regierung sie wegen »staatsfeindlichen Menschenhandels« strafrechtlich verfolgt hatte). Auch hätten viele europäische Juden ohne Fluchthelfer, die ebenfalls oft hohe Beträge verlangten, nie den rettenden Hafen von Lissabon erreicht.

## II. Das Recht auf Asyl

### Artikel 16a GG:

(1) Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.

(2) Auf Absatz 1 kann sich nicht berufen, wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften oder aus einem anderen Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist...

(3) Durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können Staaten bestimmt werden, bei denen aufgrund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet....

### Art. 18 GRC:

»Das Recht auf Asyl wird nach Maßgabe des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 und des Protokolls vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie nach Maßgabe des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden »die Verträge«) gewährleistet.«

Durch die aufgrund des sog. Asylkompromisses zwischen CDU/CSU und der damals oppositionellen SPD vom Deutschen Bundestag am 26. Mai 1993 beschlossene Grundgesetzänderung wurde der Zugang zu politischem Asyl in Deutschland stark eingeschränkt. Dazu gehörten:

- (a) das Prinzip der »sicheren Drittstaaten«, zu denen alle Anrainerstaaten Deutschlands gehören, sodass kein Flüchtling mehr das »große« Asyl bekommen kann, wenn er auf dem Landweg eingereist ist, sondern nur noch eine »Duldung« erhält, wenn er aus tatsächlichen Gründen nicht in den Drittstaat rückgeführt und verfolgungsbedingt auch nicht in seine Heimat abgeschoben werden kann;
- (b) das Prinzip der »sicheren Herkunftsstaaten«, die durch Bundesgesetz festgelegt werden und deren Staatsangehörige regelmäßig von der Anerkennung als Asylberechtigte ausgeschlossen sind (und bei Einreise über einen Flughafen in einem gesonderten Schnellverfahren beschieden werden);
- (c) die Verabschiedung des Asylbewerberleistungsgesetzes: Leistungsgewährung außerhalb der Sozialhilfe und deutlich niedriger, Sachleistungsprinzip, Einweisung in Gemeinschaftsunterkünfte;
- (d) die Schaffung eines eigenständigen Kriegsflüchtlingsstatus, der jedoch in der Praxis kaum zugebilligt wurde.

Da fast alle Asylbewerber Deutschland nur über »sichere« Anrainerstaaten erreichen können, ist das »große« Asyl faktisch abgeschafft worden. Abschiebungsschutz für politisch Verfolgte gibt es, falls keine Rückführung in den »sicheren Drittstaat« erfolgt, zunächst nur noch als Duldung gem. § 60 Abs. 1 AufenthG bzw. als Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 AufenthG (»Kleines Asyl«).

Das Bundesverfassungsgericht, auf das damals von Seiten der Politik ein erheblicher Druck ausgeübt wurde, segnete die Grundgesetzänderung am 14. Mai 1996 ab. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass nach Art. 18 GRC das Recht auf Asyl in dynamischer Fortschreibung des europäischen Grundrechtsschutzes zum Bestand der Gemeinschaftsgrundrechte zählt.

### 1. Die Zurückweisung auf Land und See

Die Behinderungen der Flucht auf dem Landweg und das Aufbringen und Abdrängen der Boote im Mittelmeer verhindern vielfach schon rein faktisch die Inanspruchnahme des Grundrechts auf Asyl. Ein nicht lebensgefährlicher Zugang zum Aufnahmeland muss Flüchtlingen aber auch nach den asylrechtlichen Normen zugebilligt werden. Denn neben dem Recht auf Ausreise gelten auch das *refoulement*-Verbot und die diesbezüglichen Verfahrensrechte bei allen Maßnahmen der Migrationskontrolle. Europäische Grenzschützer haben die einschlägigen Rechtsnormen zu beachten, wenn sie Maßnahmen



*Aktion von Amnesty International gegen die europäische Abschottungspolitik vor der Küste von Lesbos. Foto 2013*

- innerhalb des Küstenmeeres
- in der Anschlusszone
- auf hoher See
- oder im Küstengewässer der afrikanischen Küstenstaaten durchführen.

Die Bindung der Grenzschutzorgane folgt nicht zuletzt daraus, dass ihre Tätigkeit einen funktionalen Territorialbezug und somit einen sachlichen Bezug zum Hoheitsgebiet aufweist. Die Zurückweisung, das Zurück eskortieren, die Verhinderung der Weiterfahrt, das Zurückschleppen bzw. die Verbringung in nichteuropäische Küstenländer stellt sich als Ausübung von Hoheitsgewalt dar, die die völkerrechtlichen Menschen- und Flüchtlingsrechte beachten muss. Aus der Grundrechte-Charta der EU, die Kollektivausweisungen und Refoulement verbietet, ergibt sich eine Verpflichtung der europäischen Grenzbehörden zu aktiven Schutzmaßnahmen.<sup>8)</sup>

Auch mitten auf dem Meer aufgegriffene Flüchtlinge haben demzufolge das Recht, einen Asylantrag zu stellen. Sie dürfen auch nicht zurückgeschoben werden, wenn ihnen möglicherweise Verfolgung oder Misshandlung droht. Die von der EU-Grenzschutzagentur Frontex vielfach geübte Praxis sogenannter Push-Back-Aktionen, durch die Flüchtlinge teilweise sogar unter Lebensgefahr in andere Staaten abgedrängt bzw. abgeschoben wurde, ist bereits am 23. Februar 2012 vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte für menschenrechtswidrig erklärt worden.<sup>9)</sup>

In der Seeaußengrenzenverordnung vom 16. April 2014 ist nunmehr klargestellt, dass Frontex auch die Pflicht zur Seenotrettung hat und Einwandererboote nicht mehr abdrängen oder zur Umkehr aufs offene Meer zwingen darf. Pro Asyl kritisiert jedoch zu Recht, dass zahlreiche Fragen weiter ungeklärt bleiben: Wie kann kontrolliert werden, ob sich ein Flüchtlingsboot auf Hoher See »führen« lässt oder ob es gegen den Willen der Betroffenen zwangsweise abgedrängt wird? Wie kann sichergestellt werden, dass den Schutzsuchenden im Drittstaat, in den das Boot »geführt« wird, keine schweren Menschenrechtsverletzungen drohen?

Die Vorstellung, auf See eine faire und rechtsstaatlichen Prinzipien entsprechende Prüfung von Asylgesuchen vornehmen zu können, ist fragwürdig. Denn Rechtsbeistände, Übersetzer und medizinisches Personal sollen der Verordnung zufolge bei Frontex-Operationen nur zum Einsatz kommen, wenn dies als

»notwendig« erachtet wird. Es ist zu befürchten, dass es angesichts der weitreichenden Befugnisse der Frontex-Beamten auch künftig wieder zu illegalen Push-Back-Aktionen kommen wird.

Darüber hinaus widerspricht es genauso dem Geist des Asylgrundrechts, wenn die deutsche Regierung - wie es im Koalitionsvertrag anklingt und inzwischen mit der Türkei verhandelt wird - Transitländern Geld dafür anbietet, dass sie die Flüchtlinge gewaltsam daran hindern, Schutz in Europa zu suchen.

## 2. Gibt es »sichere Herkunftsländer«?

Das Prinzip der »sicheren Herkunftsstaaten«<sup>10)</sup> bedarf einer grundsätzlichen Überprüfung. Zu Recht hat das Deutsche Institut für Menschenrechte am 17. Februar 2015 erklärt:

*»Ausgehend vom menschen- und flüchtlingsrechtlichen Anspruch auf Zugang jedes Menschen zu einem Verfahren, in dem die Schutzbedürftigkeit **individuell geprüft** wird, ist das Konzept sicherer Herkunftsstaaten schon in sich rechtstaatlich problematisch. Zweifelsfreie Garantien über die Sicherheit von Staaten kann es nicht geben. Gerade Gefährdungssituationen für Minderheiten können sich nicht nur für die Weltöffentlichkeit sichtbar, sondern auch versteckt und schleichend entwickeln. Nun in Reaktion auf hohe Antragszahlen immer weitere Staaten zu »sicheren Herkunftsstaaten« zu erklären, führt zu einer Beschneidung des Menschenrechts auf Zugang zum Recht.*

*Auch jenseits dieser prinzipiellen Überlegungen bestehen erhebliche menschenrechtliche Bedenken, insbesondere wegen der problematischen Menschenrechtssituation für Roma und weitere Minderheiten in den Ländern des Westbalkans. Vor diesem Hintergrund können sich für einzelne Personen existenzielle Bedrohungssituationen ergeben, die den Schweregrad der flüchtlingsrechtlichen Verfolgung erreichen. In der Entscheidungspraxis in Deutschland wird hingegen die sogenannte »kumulative Verfolgung« nur wenig berücksichtigt. Dieses flüchtlings- und europarechtlich vorgegebene Verständnis nimmt Verfolgung auch dann an, wenn eine Vielzahl von Verletzungshandlungen zusammenkommen, die sich insgesamt für die Betroffenen ebenso gravierend auswirken wie eine schwerwiegende Verletzung fundamentaler Menschenrechte durch eine einzelne Handlung.«*

- In diesem Sinne stellt sich die **Lebenssituation der Roma** in vielen Ländern als besonders problematisch dar – zum Teil sogar innerhalb von EU-Ländern, die per se als »sichere Herkunftsstaaten« gelten: *»Wer einmal gesehen hat, wie Roma auf dem Balkan leben müssen, wird sie nicht zurückschicken wollen. In Belgrad haben sich Menschen mitten in der Stadt kleine Hüttsiedlungen aus Wellblech, gesammeltem Sperrholz oder Presspappe gebaut. Wenn es regnet, durchnässt der Schlamm die vom Schrottplatz geholten Matratzen. Niemand hat hier einen Arbeitsplatz. Viele arbeiten schwarz, die meisten gehen Flaschen oder Schrott sammeln oder betteln. Geheizt wird mit brennendem Müll in Regentonnen. Am Rande der »Schutka« in Mazedoniens Hauptstadt Skopje, eines Stadtbezirks mit wahrscheinlich um die 50 000 Einwohnern, wachsen Kinder in fensterlosen Verschlüssen auf, auch im kalten Winter dem Wetter ausgesetzt, und schlafen auf Lumpen, die ihre Eltern gesammelt oder gefunden haben. Aber Verfolgung? Wenn irgendwo in der Region Roma ethnischer Verfolgung ausgesetzt sind, dann im EU-Land Ungarn, wo rechtsextreme Gruppen die Stimmung anheizen, regelrecht Jagd auf Roma machen und die Polizei wegschaut. Aus EU-Ländern aber werden prinzipiell keine Asylanträge entgegengenommen. Selbst die Diskriminierung aufgrund der Volkszugehörigkeit dürfte in Serbien, Mazedonien und Bosnien weit unter dem liegen, was Roma in Ungarn, Tschechien oder Frankreich zu erdulden haben.«* (Frankfurter Rundschau, 9.9.14)

Von daher ist eine individuelle Prüfung durchaus geboten. Sofern beispielsweise im Einzelfall vorwiegend oder gar ausschließlich gesundheitliche Gründe als Fluchtursache genannt werden, insbesondere eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib und Leben im Falle der Rückführung (z.B. bei Suizidgefahr nach traumatisierenden Ereignissen), darf mangels eines Asylantrages kein Asylverfahren eingeleitet werden. Vielmehr ist der Fall dann direkt an die allein sachlich zuständige Ausländerbehörde abzugeben, die über eine Duldung bzw. eine Aufenthaltserlaubnis zu entscheiden hat. Überlegungen im Bundesinnenministerium, Erkrankungen, die bereits im Heimatland bestanden haben, unabhängig von konkret drohenden schwerwiegenden Verschlechterungen der körperlichen und seelischen Verfassung bis hin zum Suizid generell nicht mehr als Abschiebungshindernis anzuerkennen, widersprechen dem Menschenrecht auf Gesundheit (siehe unten Kap. VIII).

Die Planungen der Bundesregierung für ein »Gesetz zu beschleunigten Asylverfahren« laufen jedoch in die entgegengesetzte Richtung: Statt fairer Asylverfahren - so Pro Asyl - drohen vielen Schutzsuchenden künftig Schnellverfahren in besonderen Aufnahmezentren (BAE). Zwei solcher Aufnahmezentren, im bayerischen Manching und Bamberg, sind bislang eigens für Balkan-Flüchtlinge in Betrieb: Asylgesuche werden dort innerhalb weniger Tage in einem Schnellverfahren abgefertigt, ein Schutzanspruch aufgrund des Herkunftslandes vorab pauschal angezweifelt. Nach einem ähnlichen Vorbild sollen drei weitere Zentren entstehen, die künftig aber eine weitaus größere Gruppe an Schutzsuchenden abwickeln sollen. Über ihr Asylgesuch entscheidet das BAMF in nur einer Woche. Für Traumatisierte ist dies beispielsweise viel zu kurz. Sie benötigen viel mehr Zeit als eine Woche, um stabil genug für eine Anhörung zu sein.

- Insbesondere die **Türkei** darf nicht aus opportunistischen Gründen (nur um ihre Grenzen für Flüchtlinge Richtung Europa dicht zu machen) als »sicherer Herkunftsstaat« eingestuft werden. Die desolante Menschenrechtslage (insbesondere bezüglich der Kurden) würde eine solche Maßnahme nicht ansatzweise rechtfertigen.
- Erst Recht gilt dies für **Afghanistan** – ein Land, in dem seit dem deutschen Truppenrückzug Terror und Gewalt unvermindert wüten, von »Sicherheit« also nicht ansatzweise die Rede sein kann. Mehr als zwei Drittel der Bewerber (68%) werden derzeit folgerichtig als Schutzberechtigte anerkannt.

### 3. Dauer der Entscheidung über Asylanträge

Die Asylanträge müssen - da sind sich alle einig - insgesamt deutlich schneller bearbeitet werden. Derzeit (Oktober 2015) betragen beispielsweise in Berlin die Wartezeiten allein auf Registrierung des Asylantrages und förmliche Einleitung des Asylverfahrens beim zuständigen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) bis zu fünf Monate; bis dahin sind die Flüchtlinge darauf verwiesen, ohne jegliche Integrationsmöglichkeit (Deutschkurse, Schulbesuch der Kinder, Ausbildung) quasi an die Wand ihrer Massenunterkünfte zu starren. Das Beschleunigungsgebot gilt insbesondere für Herkunftsländer mit positiver Anerkennungserwartung im Interesse einer schnellen Integration (während bei Ablehnungen zwar auch eine zeitnahe Klärung wünschenswert ist, jedoch die notwendige Einzelfallprüfung nie vernachlässigt werden darf). Beispielsweise stammen derzeit mehr als 25% aller Asylbewerber in Deutschland aus Syrien: Von Anfang Januar bis Ende Oktober 2015 wurden bundesweit fast 244 000 syrische Antragsteller registriert, allein im Oktober waren es 88 640. Sie erhalten fast ausschließlich den gesicherten Schutzstatus als Flüchtling und damit eine Aufenthaltserlaubnis für drei Jahre, einschließlich des Rechtes auf Familiennachzug. Dass deren Verfahren dennoch bisher im Schnitt 4,7 Monate dauern, ist unter keinem denkbaren Gesichtspunkt zu vertreten. Hier wäre ohne Weiteres durch organisatorische Maßnahmen zumindest eine Halbierung der Verfahrensdauer zu erzielen, um nicht länger unnötig vergeudete (und für den Steuerzahler auch kostspielige) Zeit beim Hineinwachsen der Flüchtlinge in unsere Gesellschaft zu verlieren.

Zu denken wäre beispielsweise ganz allgemein an ein beschleunigtes Verfahren für »offensichtlich begründete« Asylanträge. Es müsste dann nur noch geprüft werden, ob es sich tatsächlich beispielsweise um echte Syrer handelt oder um »Trittbrettfahrer« mit gefälschten Pässen vom Schwarzmarkt. Letztere machen im Übrigen keineswegs (was aber Bundesinnenminister Thomas de Maizière ohne jeden tatsächlichen Anhaltspunkt mehrfach frei erfunden behauptet hat) 30% der syrischen Asylbewerber aus: In der ersten Jahreshälfte 2015 wurden laut Frontex nicht etwa 73 000, sondern nur etwa 170 falsche syrische Pässe entdeckt und in 80% dieser Fälle sogar von echten Syrern benutzt, die auf regulärem Wege vor ihrer Flucht keine Papiere mehr hatten erhalten können.<sup>11)</sup>

Aber auch die generelle Verfahrensdauer von zur Zeit durchschnittlich mehr als zwölf Monaten sollte im allseitigen Interesse deutlich reduziert werden, wobei das im Koalitionsvertrag formulierte Ziel von drei Monaten aber keinesfalls zu Lasten von Qualität und Sorgfalt durchgesetzt werden darf.

Was jedoch keinesfalls geht, ist die Bearbeitung aller Asylanträge von Flüchtlingen ohne Papiere im künftig geplanten einwöchigen Schnellverfahren in den besonderen Aufnahmezentren in Bayern. Ignoriert wird dabei nämlich – so die berechtigte Kritik von Pro Asyl –, dass ein Großteil der Schutzsuchenden schlicht gezwungen ist, ohne Reisedokumente nach Deutschland zu kommen, weil ihnen die Verfolgerstaaten keine Dokumente ausstellen.

#### 4. Fehlende Rechtsberatung

Damit Flüchtlinge überhaupt im Verfahren eine ernsthafte Chance haben, mit ihrem Anliegen gehört zu werden, bedürfen sie einer unabhängigen, kostenlosen Rechtsberatung unter Einschaltung von Dolmetschern und ggf. medizinischen bzw. psychologischen Fachleuten. Rechtlich beraten werden Asylsuchende jedoch nicht einmal während des künftigen einwöchigen Schnellverfahrens in den Besonderen Aufnahmeeinrichtungen. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch schon in seinem Urteil zum Flughafenverfahren von 1996 klargestellt, dass die Schutzsuchenden bei beschleunigten Sonderverfahren Anspruch auf eine kostenlose asylrechtliche Beratung und gegebenenfalls anwaltliche Unterstützung haben müssen.

Aus der Praxis ein konkretes Beispiel: Am Donnerstag, dem 23. Januar 2014, wurde der Verfasser von einem bosnischen Ehepaar aufgesucht, dessen Asylantrag mit am Vortag zugestelltem Bescheid als »offensichtlich unbegründet« abgelehnt worden war. Nunmehr mussten wegen der gesetzlichen Frist bis zum darauffolgenden Mittwoch Klage und Eilantrag beim Verwaltungsgericht eingereicht werden, um mit dem auf »Traumatisierung« der Ehefrau begründeten Antrag überhaupt noch eine Chance auf Erfolg haben zu können. Dies gelang nur dadurch, dass der Leiter eines psychotherapeutischen Beratungs- und Behandlungszentrums für traumatisierte Flüchtlinge dazu gewonnen werden konnte, noch am Montag mit der Frau in Anwesenheit einer Dolmetscherin ein zweistündiges Explorationsgespräch zu führen. Anschließend verfasste er in zwei Nächten ein 14-seitiges Gutachten, in dem für den Fall der Rückführung nach Bosnien die erhebliche Gefahr einer schwerwiegenden Gesundheitsverschlechterung bis hin zum Suizid dokumentiert wurde. Die daraufhin (unter Stundung des anwaltlichen Honorars) noch am Donnerstag, dem 30. Januar 2014, eingereichten Anträge im Klage- und im Eilverfahren hatten sodann zunächst vorläufig Erfolg (Abschiebestopp). Ein Termin für die mündliche Verhandlung steht allerdings bis heute aus.

Aus dieser Schilderung dürfte deutlich werden, dass es dem Ehepaar angesichts der extrem kurzen Fristen im heutigen Asylverfahren und noch dazu ohne jegliche finanzielle Mittel normalerweise völlig unmöglich gewesen wäre, ihr Schicksal vor Gericht erfolgreich darzustellen.

Faktisch ist es somit bereits aus strukturellen Gründen vielen Flüchtlingen von vornherein verwehrt, ihr Grundrecht geltend zu machen, selbst wenn es ihnen zuvor mit größtem und vielfach sogar lebensgefährlichem Aufwand gelungen ist, überhaupt nach Deutschland einzureisen (siehe unten Kap. XIII). Hier sind deshalb – wie eingangs erwähnt – dringend Verbesserungen geboten.

#### 5. »Obergrenzen« und »Aufnahmestopp«

Im Asylrecht gibt es grundsätzlich – weder national (im Grundgesetz) noch international (in der Genfer Flüchtlingskonvention) »Obergrenzen« oder einen »Aufnahmestopp«. Die Festlegung einer Obergrenze für die Aufnahme von Schutzsuchenden wäre eine Aufkündigung der Verpflichtungen Deutschlands aus der Genfer Flüchtlingskonvention (und der Europäischen Menschenrechtskonvention). Wenn demgegenüber populistisch auftretende Politiker nach »Obergrenzen« rufen (wie sollten denn diese festgelegt und durchgesetzt werde?) und der Bundesinnenminister – nach Erfüllung eines (nach welchen Kriterien errechneten?) Kontingents - politisch Verfolgte nach einer lebensgefährlichen Flucht über das Mittelmeer umgehend »an einen sicheren Ort in Afrika« zurückbringen möchte, so fehlt solchen Vorschlägen jede verfassungs- und völkerrechtlich umsetzbare Substanz.

Ob diese Rechtslage in dem extremen Notfall relativiert würde, dass der Bestand unseres Staatswesens ernsthaft gefährdet wäre (wenn wir beispielsweise von mehr Zuwanderern »überrollt« würden als wir eigene Staatsbürger haben), kann in einer Zeit wirklich dahinstehen, in der der deutsche Arbeitsmarkt jährlich allein bis zu 491 000 Zuwanderer aus Nicht-EU-Staaten benötigt, um das Erwerbspersonenpotenzial und damit unseren Lebensstandard in den nächsten Jahrzehnten konstant halten zu können (s.o. I.2.). Dass derzeit die schutzsuchenden Flüchtlinge vor Krieg, Verfolgung und Folter unsere »nationale Identität als deutsche Kulturturnation« ernsthaft bedrohen würden und deshalb unsere »Aufnahmefähigkeit« gefährdet wäre, was ein emeritierter Rechtsprofessor behauptet hat, entbehrt mithin jeglichen Realitätsbezuges.

Besonders befremdlich wirkt die Forderung des Zentralrates der Juden nach Einführung einer Aufnahmebegrenzung mit Hinweis auf angeblichen Judenhass und Intoleranz in den muslimisch geprägten Herkunftsländern, nachdem bisher Juden und Muslime in demonstrativem Miteinander ihre Ablehnung von Gewalt, Ausgrenzung und Rassismus bekundet und gemeinsame Werte und Wurzeln hervorgehoben hatten.

## 6. Fehlende einheitliche Rechtsprechung

Schließlich müssten die Rechtsmittel wieder so gestaltet werden, dass regelmäßig die Oberverwaltungsgerichte und – jedenfalls in Grundsatzfragen – auch das Bundesverwaltungsgericht angerufen werden können, um für eine **einheitliche Rechtsprechung** in Deutschland zu sorgen. Zurzeit ist die erstinstanzliche Verwaltungsgerichtsbarkeit in vielen Fragen (etwa zur Abschiebung gem. »Dublin-III-Verfahren« nach Bulgarien, Italien, Polen oder Ungarn) gegensätzlicher Auffassung, gelegentlich sogar innerhalb derselben Kammer eines Gerichts, weil zumeist nur noch der Einzelrichter entscheidet und kaum noch Rechtsmittel zu einer weiteren Instanz eröffnet sind. Mangels einer vereinheitlichenden ober/und höchstrichterlichen Rechtsprechung ist damit die Anrufung der Justiz in der Praxis weitgehend zum Glücksspiel entartet.

## III. Das Recht auf Freiheit (vor willkürlicher Inhaftierung)

**Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG:** *Die Freiheit der Person ist unverletzlich.*

### **Art. 5 EMRK:**

*(1) Jede Person hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit. Die Freiheit darf nur in den folgenden Fällen und nur auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise entzogen werden:*

*b) rechtmäßige Festnahme oder rechtmäßige Freiheitsentziehung ... zur Erzwingung der Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung;*

*f) rechtmäßige Festnahme oder rechtmäßige Freiheitsentziehung zur Verhinderung der unerlaubten Einreise sowie bei Personen, gegen die ein Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahren im Gange ist.*

**Art. 6 GRC:** *Jeder Mensch hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit.*

## 1. Haftgrund Asylantrag

Flüchtlinge aus Anlass ihres Asylantrages in Haft zu nehmen, ist ein Widerspruch in sich: Durch Inhaftierung von Schutzsuchenden macht sich der Aufnahmestaat zum verlängerten Arm des Verfolgerstaates, setzt also – statt Schutz zu gewähren – selbst die Verfolgung fort. Grundsätzlich hat deshalb zu gelten, dass Flüchtlinge, die um politisches Asyl oder subsidiären Schutz nachsuchen, allein deshalb während des Verfahrens auf keinen Fall ihrer Freiheit beraubt werden dürfen. In vielen Staaten der Welt sieht jedoch die Praxis anders aus: Australien beispielsweise weist Flüchtlinge, denen es trotz schärfster Überwachung der Seewege gelungen ist, das Land zu erreichen, entweder in Stacheldrahtverhaue ein, ohne ihnen auch nur die Gelegenheit für ein Asylgesuch zu geben, oder vertreibt sie in Lager nach Papua-Neuguinea, Nauru oder Kambodscha, und zwar gegen finanzielle Leistungen an diese Länder. Aber auch innerhalb der EU werden Asylbewerber völkerrechtswidrig während des Verfahrens wegen angeblich illegalen Grenzübertritts vielfach bis zu einem Jahr inhaftiert, beispielsweise in Griechenland (2014: mehr als 50 000 unter menschenunwürdigen Bedingungen inhaftierte Flüchtlinge), Bulgarien, Malta und Ungarn. Völlig rechtlos sind Flüchtlinge sogar in den von der EU mitfinanzierten Haftanstalten in der Ukraine. Auch die von der CSU ursprünglich geforderten »Transitzentren« wären – da als Haftlager geplant – erkennbar verfassungswidrig gewesen.

## 2. Der Fall von Cemal Kemal Altun

Ein besonders erschreckendes Beispiel für ein behördliches Fehlverhalten in Deutschland war der tragische Fall von Cemal Kemal Altun: Als Mitglied einer linken Gruppierung war er 1982 der türkischen Militärdiktatur entkommen, die ihn unter dem Vorwand der Beteiligung an einem politischen Mord, für den längst andere Personen angeklagt worden waren, zu inhaftieren versuchte. Die Berliner Staatsanwaltschaft missbrauchte diese Information aus dem Asylantrag, um sich an die türkischen Behörden mit der Anfrage zu richten, ob man Altun nicht ausgeliefert haben wolle. Nachdem diese Anfrage umgehend positiv beantwortet worden war, verhängte das Berliner Kammergericht gegen den 23-jährigen Mann über insgesamt dreizehn Monate (!) Auslieferungshaft und trieb ihn damit in den verzweifelten Todessprung aus der mündlichen Verhandlung am 30. August 1983 im Berliner Verwaltungsgericht, das pikanterweise gerade seine Anerkennung als Asylberechtigten hatte bestätigen wollen. Die seinerzeit von Amnesty International gegen den zuständigen Staatsanwalt erstattete Strafanzeige wegen »Vorbereitung der Verschleppung« wurde bereits knapp zwei Monate später mit der Begründung eingestellt, die Beschuldigten hätten »die ihnen jeweils obliegenden gesetzlichen Verpflichtungen in vollem Umfang erfüllt«. Bis heute hat sich der Bundestag trotz dieses dramatischen Falles nicht dazu durchgerungen, die rechtsstaatlich in höchstem Maße zweifelhafte Auslieferung Asylberechtigter an den Verfolgerstaat wegen (angeblicher) Straftaten generell zu untersagen und strafrechtlichen Vorwürfen allenfalls in Deutschland nachzugehen.



Trauermarsch anlässlich des Todes von Cemal Kemal Altun am 30. August 1983

### 3. Abschiebung nach dem Dublin-Abkommen

Wenn also grundsätzlich Asylbewerber vor rechtskräftiger Ablehnung ihres Gesuchs keinesfalls in Sicherungs- oder Abschiebungshaft genommen werden dürfen, so gibt es seit den Dublin-Abkommen eine europarechtliche Ausnahme für Fälle, in denen die Flüchtlinge das Erstaufnahmeland in der Europäischen Union ohne Genehmigung verlassen und deshalb in dieses »zurückgeführt« werden dürfen. Nachdem der BGH in zwei Entscheidungen zur »Fluchtgefahr«<sup>12)</sup> entschieden hatte, dass die bisherigen gesetzlichen Regelungen nicht den Anforderungen an die Konkretisierung des einzigen Haftgrundes der Fluchtgefahr gem. Art. 28 und Art. 2 Buchstabe n der Dublin-III-Verordnung entsprachen, formulierte der Bundestag mit dem »Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung«<sup>13)</sup> »konkrete Anhaltspunkte« für Fluchtgefahr, von denen zwei menschenrechtlich besonders zweifelhaft sind:

- Der Ausländer hat zu seiner unerlaubten Einreise erhebliche Geldbeträge [lt. Gesetzes-Begründung ab 3 000,- €] an einen Dritten für dessen Handlung aufgewandt, die für ihn nach den Umständen derart maßgeblich sind, dass darauf geschlossen werden kann, dass er die Abschiebung verhindern wird, damit die Aufwendungen nicht vergeblich waren.
- Der Ausländer hat einen Mitgliedstaat vor Abschluss eines dort laufenden Verfahrens zur Zuständigkeitsbestimmung oder zur Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz verlassen und die Umstände der Feststellung im Bundesgebiet deuten konkret darauf hin, dass er den zuständigen Mitgliedstaat in absehbarer Zeit nicht aufsuchen will.

Nach diesen beiden Vorgaben kann praktisch jeder Schutzsuchende in Deutschland inhaftiert werden, um die »Rückführung« gemäß »Dublin III« in den Anrainerstaat vorzubereiten. Denn zum einen haben Schutzsuchende oft keine andere Wahl als teure Fluchthelfer zu engagieren, da ihnen legale Fluchtwege systematisch versperrt werden. Kaum ein Flüchtling kann also ohne die Aufwendung erheblicher Geldbeträge nach Deutschland gelangen und den gesetzlich vorgegebenen »Fluchtverdacht« entkräften – steht mithin zur Inhaftierung an. Zum andern hat praktisch jeder nach Deutschland kommende Flüchtling zuvor einen Anrainerstaat auf dem Landweg passiert, der ihn nach dem Dublin-Abkommen aufnehmen müsste, und durch seine Weiterreise unter Beweis gestellt, dass er dort nicht bleiben wollte. Diese **Regelung, die die jederzeitige Verhaftung aller Schutzsuchender ermöglicht**, widerspricht im Übrigen auch im Sinne der BGH-Rechtsprechung eindeutig den Bestimmungen der Dublin-III-Verordnung, die eine Festnahme nur bei Fluchtgefahr zulässt.

Werden die festgenommenen Flüchtlinge dann beispielsweise nach Griechenland oder Ungarn zwangsweise rücküberstellt, droht ihnen dort (völkerrechtswidrig) weitere Haft.<sup>14)</sup> Um derartige Menschenrechtsverletzungen zu verhindern, hat das Verwaltungsgericht Berlin in einer grundsätzlichen Entscheidung<sup>15)</sup> die Rückführung nach Ungarn untersagt, weil die Praxis dieses Staates, Asylbewerber und hier insbesondere die im Dublin-Verfahren überstellten Personen nahezu ausnahmslos in Asylhaft zu nehmen, gegen das in der EU-Grundrechtecharta kodifizierte Recht auf Freiheit verstoße:

*Die Vermutung, dass Ungarn im Asylverfahren das Recht auf Freiheit nach Art. 6 EU-GR-Charta achtet, ist auf der Grundlage der aktuellen Erkenntnisse zur tatsächlichen Inhaftierung von Asylantragstellern bei summarischer Prüfung als widerlegt anzusehen. Es besteht die ernstliche Befürchtung der systematisch willkürlichen und unverhältnismäßigen Inhaftierung von alleinstehenden und volljährigen Dublin-Rückkehrern, zu denen auch der Antragsteller zählt.<sup>15)</sup>*

Ob andere Gerichte sich dieser Entscheidung des Verwaltungsgerichts Berlin anschließen, bleibt abzuwarten. Bis entweder höchstinstanzlich die Entscheidung bestätigt wird oder die Bundesregierung einen Überstellungsstopp erlässt, muss in jedem Einzelfall um einen Verbleib in Deutschland gerungen werden.

Die Feststellung systemischer Mängel bei der Aufnahme von Flüchtlingen ist juristisch von großer Bedeutung: Nachdem der Europäische Gerichtshof im Jahr 2011 das Vorliegen solcher Mängel bezüglich Griechenland festgestellt hatte<sup>16)</sup>, wurden sämtliche Überstellungen aus Deutschland nach Griechenland gestoppt. Das Neue an der Entscheidung des Verwaltungsgerichts Berlins ist, dass die systemischen Mängel nicht aufgrund einer drohenden Verletzung von Art. 4 GRC (Verbot der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung), sondern von Art. 6 GRC (Recht auf Freiheit) angenommen wird.

## IV. Das Recht auf humanitären Aufenthalt

### **§ 22 AufenthG (Aufnahme aus dem Ausland):**

*Einem Ausländer kann für die Aufnahme aus dem Ausland aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Eine Aufenthaltserlaubnis ist zu erteilen, wenn das Bundesministerium des Innern oder die von ihm bestimmte Stelle zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland die Aufnahme erklärt hat. Im Falle des Satzes 2 berechtigt die Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.*

### **§ 23 AufenthG (Aufenthaltsgewährung durch die obersten Landesbehörden; Aufnahme bei besonders gelagerten politischen Interessen):**

*(1) Die oberste Landesbehörde kann aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland anordnen, dass Ausländern aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Die Anordnung kann unter der Maßgabe erfolgen, dass eine Verpflichtungserklärung nach § 68 abgegeben wird. Zur Wahrung der Bundeseinheitlichkeit bedarf die Anordnung des Einvernehmens mit dem Bundesministerium des Innern.*

*(2) Das Bundesministerium des Innern kann zur Wahrung besonders gelagerter politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland im Benehmen mit den obersten Landesbehörden anordnen, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Ausländern aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen eine Aufnahmezusage erteilt... Den betroffenen Ausländern ist entsprechend der Aufnahmezusage eine Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis zu erteilen. Die Niederlassungserlaubnis kann mit einer wohnsitzbeschränkenden Auflage versehen werden. Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.*

### **§ 25 Abs. 2 AufenthG:**

*(2) Einem Ausländer ist eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die Flüchtlingseigenschaft im Sinne des § 3 Absatz 1 AsylVfG oder subsidiären Schutz im Sinne des § 4 Absatz 1 AsylVfG zuerkannt hat.*

### **§ 25 Abs. 5 AufenthG:**

*Einem Ausländer, der vollziehbar ausreisepflichtig ist, kann eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn seine Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist und mit dem Wegfall der Ausreisehindernisse in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist. Die Aufenthaltserlaubnis soll erteilt werden, wenn die Abschiebung seit 18 Monaten ausgesetzt ist. Eine Aufenthaltserlaubnis darf nur erteilt werden, wenn der Ausländer unverschuldet an der Ausreise gehindert ist.*

### **1. Aufenthaltserlaubnis für syrische Flüchtlinge**

Nach § 22 AufenthG könnte syrischen Flüchtlingen bereits über eine deutsche Auslandsvertretung eine legale Einreisemöglichkeit eröffnet werden, um ihnen den lebensgefährlichen Weg über das Mittelmeer zu ersparen. Auch die anderen europäischen Staaten könnten entsprechend verfahren. Es bleibt abzuwarten, ob das anvisierte Abkommen mit der Türkei eine entsprechende Zuwanderung (zumindest für »Kontingente«) eröffnet.

Nach § 23 AufenthG könnte den bereits in Deutschland lebenden Syrern unbürokratisch ein sicherer Aufenthaltsstatus erteilt werden, ohne das BAMF durch ein monatelanges Asylverfahren zusätzlich zu belasten. Insoweit besteht dringender Handlungsbedarf.

Durch die Qualifikationsrichtlinie<sup>17)</sup> wurde zudem der subsidiäre Schutzstatus geschaffen. Nunmehr bestimmt das Asylgesetz, dass Personen, denen trotz fehlender Flüchtlingseigenschaft im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention ein ernsthafter Schaden droht (beispielsweise eine individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaff-

neten Konflikts), subsidiär schutzberechtigt sind und dieser Status als Teil des Asylverfahrens zu prüfen ist. Subsidiär Schutzberechtigte erhalten eine Aufenthaltserlaubnis<sup>18)</sup>, die zunächst für ein Jahr zu erteilen und danach für zwei Jahre zu verlängern ist.

Auch diese Vorschrift kann hilfsweise für Flüchtlinge aus dem syrischen Bürgerkrieg angewandt werden, sofern sie nicht bereits - wie derzeit üblich, aber vom Bundesinnenminister in Frage gestellt - die Anerkennung als Verfolgte nach der Genfer Flüchtlingskonvention erhalten.

## 2. Aufenthaltserlaubnis für »geduldete« Ausländer

In Deutschland leben etwa 125 000 lediglich »geduldete« Ausländer, die aus verschiedenen Gründen (oft trotz der rechtskräftigen Ablehnung eines Asylantrages) nicht abgeschoben werden können. Für diese Menschen, die bislang keine langfristige Bleibeperspektive hatten und vielfach weder eine Ausbildung absolvieren noch einer Erwerbstätigkeit nachgehen durften (beispielsweise Palästinenser aus dem Libanon), soll die gesetzliche Neuregelung vom Juli 2015 Verbesserungen bringen:

- **Bleiberecht für Langzeitgeduldete:** Der neu geschaffene Paragraph 25b des Aufenthaltsgesetzes sieht vor, dass langzeitgeduldete Einzelpersonen nach acht Jahren und Familien mit minderjährigen Kindern nach sechs Jahren Aufenthalt in Deutschland (sinnvoll gewesen wäre ein Zeitraum von höchstens fünf Jahren für alle Betroffenen!) eine Aufenthaltserlaubnis erhalten können, allerdings nur, wenn keine Straftaten begangen wurden, Sprachkenntnisse bestehen und der Lebensunterhalt überwiegend durch Erwerbstätigkeit gesichert ist bzw. dies in Zukunft zu erwarten ist. »Allerdings fehlt eine konsequente Integrationspolitik, die es geduldeten Flüchtlingen ermöglicht, die Anforderungen der Bleiberechtsregelung zu erfüllen«, kritisiert Pro Asyl. Daneben wird eine große Gruppe Geduldeter von vornherein von einem Bleiberecht ausgeschlossen, nämlich jene Flüchtlinge, die wegen Täuschung über ihre Identität oder Verweigerung der Passbeschaffung nicht abgeschoben werden können. Schätzungen zufolge können somit nur einige Zehntausend der etwa 125 000 Geduldeten auf ein Bleiberecht nach hoffen.
- **Bleiberecht für gut integrierte Jugendliche:** Nach dem neu geschaffenen Paragraphen 25a im Aufenthaltsgesetz können nunmehr geduldete Jugendliche bereits nach vier (statt bisher sechs) Jahren Schulbesuch eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Die Altersgrenze wurde jedoch nicht, wie von Pro Asyl und den Wohlfahrtsverbänden gefordert, von 21 auf 27 Jahre angehoben, sodass unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, die mit 17 Jahren nach Deutschland kommen und die Schule besuchen, nicht von dieser Regelung profitieren können.
- **Duldungsmöglichkeit während einer Ausbildung:** Für Ausländer/innen, die vor Vollendung des 21. Lebensjahres eine Berufsausbildung beginnen, kann künftig eine Duldung für die Dauer eines Jahres mit Verlängerungsmöglichkeit bis zum Abschluss der Ausbildung erteilt werden.<sup>19)</sup> Ursprünglich hatten Wirtschaft und Sozialverbände eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Ausbildung gefordert; die Duldung ist demnach nur eine halbherzige Lösung. Auch an dieser Stelle zeigt sich außerdem, dass das Bleiberechtsgesetz die Unterscheidung von guten und schlechten Flüchtlingen festschreibt: So sind junge Ausländer aus den sogenannten »sicheren Herkunftsstaaten« per se von der Ausbildungsduldung ausgeschlossen.
- **Durch die Einführung von neuen Einreise- und Aufenthaltsverboten** <sup>20)</sup> (wenn ein Ausländer seiner Ausreisepflicht nicht nachgekommen ist oder sein Asylantrag als offensichtlich unbegründet bzw. ein Folge- oder Zweitantrag wiederholt abgelehnt worden ist) wird letztlich die unsägliche »Kettenduldung« für diejenigen Personen wieder eingeführt, die aus irgendwelchen Gründen nicht abgeschoben werden können und trotzdem keine Zukunftsperspektive mit Ausbildungs- und Arbeitsoptionen erhalten. Diese Konsequenz steht auch im Gegensatz zu der sinnvollen gesetzgeberischen Vorgabe<sup>21)</sup>, wonach bereits nach 18 Monaten unverschuldeter Abschiebungs- und Ausreisehindernisse eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden soll.

### 3. Palästinenser aus dem Libanon

Im Libanon leben etwa 350 000 Palästinenser, vielfach über Generationen schon länger als 60 Jahre seit ihrer Flucht und Vertreibung bei der Gründung Israels im Jahr 1948. Nirgendwo haben diese Flüchtlinge weniger Rechte als im Libanon. Insbesondere können sie in aller Regel nur illegal arbeiten, weil sie ihren Beruf nicht ausüben dürfen, sind also »Zwangs-Schwarzarbeiter«. Deshalb sind die Palästinenser im Libanon unverändert auf vielfältige Unterstützung durch das Palästina-Hilfswerk der Vereinten Nationen (UNRWA) angewiesen. UNRWA musste jedoch 2015 seine Hilfsangebote immer weiter einschränken, weil von der internationalen Gemeinschaft zugesagte Gelder nicht flossen; dies führte beispielsweise dazu, dass viele Familien inzwischen ihre Mieten nicht mehr bezahlen können und regelrecht auf der Straße leben müssen.

Angesichts dieser Situation verwundert es nicht, dass der Libanon seit Langem nicht den geringsten Wert darauf legt, nach Deutschland geflüchtete Palästinenser wieder bei sich aufzunehmen. Ein Rückübernahmeabkommen ist deshalb trotz intensiver Bemühungen der Bundesregierung nie zustande gekommen. Das Verwaltungsgericht Berlin hat konsequenterweise in einer Grundsatzentscheidung vom 25. August 2011 die zuständige Ausländerbehörde verpflichtet, einem seit dem Jahr 2002 in Berlin lebenden staatenlosen Palästinenser aus dem Libanon eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, weil seine Abschiebung und seine freiwillige Rückkehr in den Libanon unmöglich seien. Denn seit 2010 war bundesweit kein einziger Fall der gelungenen Rückkehr eines staatenlosen Palästinensers in den Libanon mehr bekannt geworden. Auf unabsehbare Zeit Forderungen nach Rückkehrversuchen aufzustellen, deren Erfüllbarkeit völlig ungewiss, sogar in höchstem Maße zweifelhaft sei, widerspreche nach dieser Entscheidung rechtsstaatlichen Grundsätzen. Das Ergebnis sei ein verfassungsrechtlich zweifelhaftes jahrelanges Ausbildungs- und Berufsverbot mit ungewissen Zukunftsperspektiven für die Betroffenen (verbunden mit der Gefahr des Abgleitens in die Kriminalität) und hohen Belastungen für das Gemeinwesen durch vermeidbare Sozialhilfekosten.

Nachdem das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg nach mehr als drei Jahren in diesem Fall eine gegensätzliche Entscheidung gefällt und damit den weitgehend rechtlosen Zustand für staatenlose Palästinenser zementiert hat, besteht weiter die menschenunwürdige Situation, dass Flüchtlinge, die schon zwölf Jahre lang nicht abgeschoben werden konnten und mit höchster Wahrscheinlichkeit nach der bekannten Praxis des Libanon auch künftig keine Rückkehrmöglichkeit erhalten, weiter auf unabsehbare Zeit mit sinnlosen Besuchen in der Botschaft gequält und von jeglicher Lebensperspektive mit einem festen Aufenthaltsstatus und einer Arbeitserlaubnis ausgeschlossen werden.

Im Übrigen ist es auch politisch unverantwortlich, staatenlosen Palästinensern weiter langfristig jegliche Integrationsmöglichkeit vorzuenthalten und sie zu Sozialhilfebeziehern zu degradieren, obwohl Deutschland sogar indirekt durch den Holocaust und die dadurch angestoßene Gründung des Staates Israel eine historische Mitverantwortung an der Vertreibung der Palästinenser aus ihrer Heimat trägt und damit sehr gute Gründe hätte, auch ihnen gegenüber zumindest eine Art Wiedergutmachung anzustreben.

Ganz allgemein ist zu fordern: Wenn die zuständigen deutschen Behörden dauerhaft nicht in der Lage sind, einen Flüchtling durch Abschiebung außer Landes zu bringen, müssen sie nach Ablauf eines Zeitraums von höchstens fünf Jahren die Konsequenz ziehen und dem Betroffenen einen Aufenthaltsstatus zubilligen.

### 4. Menschen ohne Papiere (»sans papiers«)

In diesem Zusammenhang muss an die »Menschen ohne Papiere« erinnert werden: Männer, Frauen und Kinder, von denen nach seriösen Schätzungen mehrere Hunderttausend langfristig in Deutschland leben und »schwarz« im Untergrund arbeiten - ohne jeden Aufenthaltsstatus und folglich mit der Gefahr, jederzeit aufgegriffen und abgeschoben zu werden. Auch für sie muss - neben der vielfach bereits angebotenen kostenlosen Gesundheitsversorgung und der Durchsetzung der Schulpflicht für die Kinder - endlich eine nachhaltige Lebensperspektive gefunden werden, beispielsweise in Form einer Amnestie aus humanitären Gründen bei nachgewiesenem Arbeitsplatz, wie man sie aus anderen europäischen Ländern und den USA seit Langem kennt. Dauerhafte »Illegalität« liegt in Niemandes Interesse, insbesondere auch nicht des deutschen Staates.

## 5. Diskriminierte Volksgruppen

Schließlich sollte auch im Einzelfall für Angehörige diskriminierter Volksgruppen (wie der Roma) die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen in Erwägung gezogen werden, wenn das Asylgrundrecht nicht greift, aber trotzdem die Lebensbedingungen in der Heimat offenkundig unerträglich und existenzbedrohend sind. Dies kann sogar für Roma in EU-Staaten wie Ungarn oder Bulgarien der Fall sein. In erster Linie sollte allerdings Druck auf solche EU-Staaten ausgeübt werden, ihre Minderheiten menschenwürdig zu behandeln und ihnen gleichwertige Lebensbedingungen zu bieten, um ihnen die Fluchtanreize zu nehmen.

## V. Das Recht auf eheliche/familiäre Lebensgemeinschaft

### Artikel 8 EMRK:

*(1) Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz.*

*(2) Eine Behörde darf in die Ausübung dieses Rechts nur eingreifen, soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.*

### Art. 6 Abs. 1 GG

*Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung.*

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 6 des Grundgesetzes verpflichtet die in diesem Grundrecht enthaltene wertentscheidende Grundsatznorm die Ausländerbehörden bei Entscheidungen über den Aufenthalt von Ausländern, die bestehenden ehelichen und familiären Bindungen in einer Weise zu berücksichtigen, die das Grundgesetz dem Schutz von Ehe und Familie beimisst. Eingriffe in die Freiheit eines Betroffenen, bei seinem im Bundesgebiet lebenden Ehepartner ständigen Aufenthalt zu nehmen, sind nur zulässig, wenn sie unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zum Schutz öffentlicher Interessen unerlässlich sind. Stehen dem Begehren eines Ausländers auf Familiennachzug öffentliche Belange entgegen, sind seine familiären Belange sowie gegenläufige öffentliche Interessen mit dem Ziel eines schonenden Ausgleichs gegeneinander abzuwägen. Dabei müssen Grundlage und Abwägungsergebnis dem Gebot gerecht werden, die ehelichen und familiären Bindungen in angemessener Weise zu berücksichtigen.<sup>22)</sup>

Ehe und Familie werden zudem von dem oben zitierten Art. 8 EMRK geschützt. Nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte können Maßnahmen im Bereich der Einwanderung das Recht auf Achtung des Familienlebens nach Art. 8 EMRK berühren. Danach hat jedermann Anspruch auf Achtung seines Privat- und Familienlebens. Ein Eingriff ist nur unter den Voraussetzungen des Art. 8 Abs. 2 EMRK statthaft. In beiden dort geregelten Ausnahmefällen ist ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen den gegenläufigen Interessen des Einzelnen und der Gesellschaft herzustellen. Im Ergebnis verpflichtet damit auch Art. 8 EMRK zu einer Abwägung nach Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit, bei der einzelfallbezogen die besonderen Umstände der Beteiligten zu berücksichtigen sind.

### 1. Familiennachzug

Diese Rechtsprechung hat der deutsche Gesetzgeber in verschiedenen Einzelregelungen zum Familiennachzug umzusetzen versucht.<sup>23)</sup> Beispielsweise haben seit dem 1. August 2015 neben Asylberechtigten auch die sogenannten subsidiär Schutzberechtigten einen Anspruch auf Nachzug der »Kernfamilie« (minderjährige Kinder, Ehegatten), selbst wenn die Sicherung des Lebensunterhalts aus eigener Kraft (noch) nicht gesichert ist. Davon sind auch Altfälle seit dem 1. Januar 2011 betroffen, denen nunmehr der Nachzug ihrer »Kernfamilie« gestattet werden kann. Voraussetzung für einen Anspruch ist allerdings, dass der Antrag

auf Familiennachzug innerhalb von drei Monaten nach unanfechtbarer Zuerkennung der Asylberechtigung oder des subsidiären Schutzes gestellt wird.<sup>24)</sup> Diese Regelung wäre also auch auf syrische Flüchtlinge anzuwenden, falls ihnen (anders als bisher) statt der Anerkennung als Asylberechtigte nur noch subsidiärer Schutz zugebilligt würde.

Die mit der Koalition nicht abgesprochene (und nach Protesten zurückgenommene) Weisung des Bundesinnenministers vom 6. November 2015 an das BAMF, den Status der Syrer in diesem Sinn herabzustufen und ihnen (bei zunächst nur noch einjährigem Aufenthalt) den Familiennachzug zu verbieten, widersprach also eindeutig der gerade erst geschaffenen Gesetzeslage. Um ein längerfristiges Auseinanderreißen der angesichts des Horrors in Syrien besonders schutzbedürftigen Familien zu verhindern, ist ein schneller Nachzug von Ehegatten und minderjährigen Kindern mit höchster Priorität zu fördern. Faktisch dauert jedoch schon das Anerkennungsverfahren selbst in der Regel viel zu lange und erst Recht das anschließende Visumsverfahren für Ehepartner und Kinder über die deutschen Auslandsvertretungen.

Darüber hinaus ist im Sinne der vorerst abgeblockten Initiative des Bundesinnenministers neuerdings sogar zu befürchten, dass CDU/CSU sich mit ihrer seit Anfang November aktuell diskutierten Forderung durchsetzen könnten, die gerade erst neu geschaffene Form der Familienzusammenführung für besonders schutzbedürftige Menschen aus Kriegs- und Bürgerkriegsgebieten zunächst schon wieder für zwei Jahre auszusetzen. Zu Recht hat der Regierende Bürgermeister von Berlin, Michael Müller, Mitte November 2015 darauf hingewiesen, dass der nun schon wieder infrage gestellte Familiennachzug für anerkannte Flüchtlinge (tragischerweise ohnehin) erst in zwei, drei Jahren aktuell werde, sodass er sich auf die aktuelle Situation ohnehin gar nicht auswirke. Hektischer Aktionismus bei der Einschränkung eines essentiellen Grundrechts ist also in keiner Weise angebracht.

## **2. Abschiebungsschutz von Familienangehörigen**

Ein großes vom Gesetzgeber zu verantwortendes Problem für die Praxis liegt darin, dass »zielstaatsbezogener« Abschiebungsschutz<sup>25)</sup> – z.B. im Falle schwerer Erkrankungen, die im Heimatland nicht behandelt werden können – nur für die betreffende Person selbst gilt, sodass sich Familienangehörige dem Antragsverfahren vor dem Bundesamt nicht anschließen können, sondern im Rahmen eines gesonderten Verfahrens auf lediglich »inlandsbezogenen« Abschiebungsschutz durch die Ausländerbehörde angewiesen sind. Dieses Auseinanderklaffen der Verfahren kann dazu führen, dass Familienangehörige, obwohl ein Mitglied der Familie noch über eine Aufenthaltsgestattung verfügt, vorzeitig mit der Begründung abgeschoben werden, es handle sich ja nur um eine Trennung auf Zeit.

## **3. Ausgeschlossener Familiennachzug**

Ein weiteres Problem ergibt sich in der Praxis daraus, dass ein Familiennachzug in bestimmten Fällen vom Gesetzgeber sogar ausdrücklich ausgeschlossen wird, beispielsweise bei Ausländern, die »nur« über eine Aufenthaltserlaubnis nach dem Aufenthaltsgesetz verfügen, weil ihre Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist und mit dem Wegfall der Ausreisehindernisse in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist. Diese Regelung ist verfassungsrechtlich im Hinblick auf das Grundgesetz und die Europäische Menschenrechtskonvention äußerst problematisch, weil sie (bis zur Erteilung einer »besseren« Aufenthaltserlaubnis) zu einer langjährigen Trennung von Kernfamilien führen kann. Sofern jedoch die nachzugswilligen Familienangehörigen bereits unter Umgehung der Sichtvermerksvorschriften eingereist oder die Kinder sogar in Deutschland geboren sind, können auch sie eine Aufenthaltserlaubnis beanspruchen, wenn ihre Ausreise aus Gründen des verfassungsrechtlichen Schutzes der Familie rechtlich unmöglich ist, d.h. wenn die Ausreise eines einzelnen Familienmitglieds im konkreten Fall zu einer langfristigen oder gar dauerhaften Trennung von der Restfamilie führen würde.

## 4. Verletzungen des Grundrechts auf Schutz von Ehe und Familie

Zahlreiche Einzelfälle in der bundesdeutschen Behörden- und Gerichtspraxis belegen jedoch, dass das Grundrecht auf Schutz von Ehe und Familie vielfach zu Lasten der Betroffenen restriktiv ausgelegt bzw. dramatisch verletzt wird.

### Fallgruppe 1: Familieneinheit während des Asylverfahrens

Nach § 46 Abs. 3 S. 2 Asylgesetz sind Ehegatten sowie Eltern und ihre minderjährigen Kinder der zentralen Verteilungsstelle für Asylbewerber als Gruppe zu melden, um den Familienzusammenhalt während des bis zu drei Monaten dauernden Aufenthaltes in der Erstaufnahmeeinrichtung (§ 47 AsylG) zu gewährleisten. Dies setzt jedoch voraus, dass die Familienmitglieder *zeitgleich* Asyl beantragt haben. Bei der anschließenden Zuweisungsentscheidung der Ausländerbehörde ist die Haushaltsgemeinschaft von Ehegatten (sowie Eltern) und ihren Kindern unter 18 Jahren zu berücksichtigen.<sup>26)</sup> Weiter reicht der Schutz nach Art. 12 der Aufnahme richtlinie, wonach die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen treffen, um die Einheit einer sich in ihrem Hoheitsgebiet aufhaltenden Familie so weit wie möglich zu wahren, wenn den Antragstellern von dem betreffenden Mitgliedstaat Unterkunft gewährt wird. Nach Art. 2 c) der Aufnahme richtlinie, an die das deutsche Recht noch immer nicht angepasst ist, fallen darunter auch gleichgeschlechtliche Paare und erwachsene Familienmitglieder, die nach Gesetz oder Gewohnheitsrecht für unverheiratete Minderjährige sorgeberechtigt sind.

**Fall 1:** Frau M. reiste mit zwei minderjährigen Kindern zwecks eines Asylantrages nach Deutschland ein und wurde Niedersachsen zugewiesen. Wenig später traf auch der Ehemann und Vater ein, er wurde jedoch nach Berlin geschickt. Ein Umverteilungsantrag von Mutter und Kindern nach Berlin wurde erst nach mehr als einem Jahr positiv beschieden – unter offensichtlichem Verstoß gegen den Familienschutz im Sinne der Aufnahme richtlinie.<sup>27)</sup>

**Fall 2:** Herr K. kommt aus Sri Lanka. Sein Asylantrag wurde abgelehnt. Über die dagegen eingereichte Klage ist noch nicht entschieden. Nach seiner Entlassung aus der Aufnahmeeinrichtung wird er der Stadt F. in Baden-Württemberg zugewiesen. Kurze Zeit später heiratet er eine Landsfrau, die in Niedersachsen als abgelehnte Asylbewerberin lebt. Er beantragt die Verteilung dorthin. Die Ausländerbehörde in F. lehnt ab, weil die zuständige Behörde in Niedersachsen nicht einverstanden sei. Auch hier besteht jedoch ein Anspruch auf Familienzusammenführung.<sup>28)</sup>

### Fallgruppe 2: Familieneinheit nach Abschluss des Asylverfahrens

Nach dem Grundsatz der Familieneinheit genießen zumindest die Mitglieder der Kernfamilie des Flüchtlings den gleichen Schutz wie der Flüchtling selbst.<sup>29)</sup>

**Fall 3:** Herr O. lebt seit 2004 in Deutschland. Nachdem sein Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt worden ist, erhält er fortlaufend Duldungen mit der Nebenbestimmung »Verpflichtung zur Wohnsitznahme in K.«. Vor einem Jahr heiratete er eine deutsche Staatsangehörige, die im benachbarten Landkreis B. lebt. Daraufhin beantragte er die Umverteilung nach B. Die Ausländerbehörde in K. lehnte den Antrag ab, weil die Umverteilung nach B. nur mit Zustimmung der dortigen Ausländerbehörde möglich sei. Diese habe aber abgelehnt. Auch der Widerspruch wird zurückgewiesen, u. a. mit der Begründung, es sei Herrn O. zumutbar, auszureisen und ein Visum zur Familienzusammenführung zu beantragen. Bei einer unstreitig ernsthaft geführten Ehe macht jedoch der Aufwand eines zumindest mehrmonatigen »Visa-Tourismus« trotz Anspruchs auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis wenig Sinn und widerspricht dem Grundgedanken des Art. 6 Abs. 1 GG.

**Fall 4:** Frau A. ist abgelehnte Asylbewerberin in der Stadt F. Sie ist im Besitz einer Duldung. Vor drei Jahren heiratete sie einen in Hamburg lebenden Landsmann, der im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis ist. Vor zwei Jahren wurde ein Sohn und vor einem Jahr eine Tochter geboren. Da sowohl Frau A. als auch ihr Ehemann ihren Lebensunterhalt nicht eigenständig sichern können, scheiterte der beabsichtigte Umzug von Frau A. mit den Kindern nach Hamburg. Ein in Baden-Württemberg gestellter Antrag auf Erteilung einer Duldung in Hamburg war unter

Hinweis auf die fehlende Zuständigkeit der örtlichen Ausländerbehörde abgelehnt worden. Der daraufhin in Hamburg gestellte Antrag wurde jedoch auch abgelehnt, weil Frau A. im Asylverfahren nach F. verteilt worden sei und diese Aufenthaltsbeschränkung immer noch fortgelte. Frau A. kann jedoch im Hinblick auf Art. 6 Abs. 1 GG die Aufhebung dieser Aufenthaltsbeschränkung aus dem Asylverfahren verlangen, denn nach § 51 Abs. 2 S. 2 Asylgesetz sind die Behörden des Landes zuständig, für das der weitere Aufenthalt beantragt ist. Frau A. muss also gegen die Entscheidung der Hamburger Behörde vorgehen.

**Fall 5 :** Ein Ehepaar mit drei Kindern ist nach Ablehnung seines Asylgesuchs ausreisepflichtig, steht aber noch wegen einer dramatischen Hauterkrankung des jüngsten, erst ein Jahr alten Kindes in Behandlung bei der Berliner Charité und hat deshalb einen Duldungsantrag gestellt. Der Berliner Innensenator lässt jedoch die Mutter mit ihrem Kleinkind von der Polizei im Wohnheim abholen (während der Vater zufälligerweise gerade nicht im Zimmer ist) und die eine ältere Tochter mitten aus dem Schulunterricht heraus festnehmen; der anderen schulpflichtigen Tochter gelingt es, noch rechtzeitig aus der Schule zum Vater zurückzukehren. Mutter, eine Tochter und Kleinkind werden sofort abgeschoben; zurück bleibt der verzweifelte Vater mit der anderen Tochter und versucht monatelang vergeblich, Ehefrau und Kinder nach Berlin zurückzuholen – bis er aufgibt.

Diese Abschiebungspraxis ist unmenschlich und widerspricht u.a. dem Grundrecht auf Familienschutz. Auch Flüchtlingsfamilien sind kein »Freiwild«, das man wie auf der Jagd aufgreifen und nach Belieben auseinanderreißen darf. Bevor derartige Zwangsmaßnahmen ergriffen werden, ist den Familien vielmehr entsprechend der langjährig bewährten Praxis Gelegenheit zur gemeinsamen Ausreise zu geben und für den Fall, dass sie dieser Verpflichtung ohne vertretbare Gründe nicht nachkommen, die Aufforderung zuzuleiten, sich zu einem bestimmten Termin als Gesamtfamilie zur Abschiebung einzufinden. Kinder aus dem Schulunterricht von der Polizei abholen zu lassen und von einem Teil der Familie auf unabsehbare Zeit zu trennen, kann demgegenüber zu lebenslangen Traumatisierungen führen.

**Fall 6:** Ein besonders schwerwiegender Fall von Rechtsverletzung wurde am 11. September 2014 durch eine gemeinsame Pressemitteilung von »KommMit für Migranten und Flüchtlinge«, »Xenion - Psychosoziale Hilfe für politisch Verfolgte« und »Flüchtlingsrat Berlin« bekannt:

*»Am Montag, dem 1.9.2014 gegen 6.00 Uhr, stürmte die Polizei in die Wohnung einer dreiköpfigen armenischen Familie in Lichtenberg, um die 19- und 21-jährigen Söhne zur Abschiebung nach Armenien abzuholen. Dabei ging die Polizei mit äußerster Brutalität vor, die Mutter der Brüder erlitt einen Zusammenbruch. Erst sechs Tage zuvor hatten sich die Mitglieder der Härtefallkommission einstimmig für den Verbleib der Familie in Berlin ausgesprochen... Frau H. war 2005 nach Berlin eingereist, die beiden Söhne folgten ihr 2007 bzw. 2008 nach. Aufgrund traumatisierender Erlebnisse im Herkunftsland befand sich Frau H. in Behandlung bei der psychosozialen Beratungsstelle XENION. Sie zählt zur Gruppe der Flüchtlinge, die nach der EU- Aufnahmerichtlinie als besonders verletzlich eingestuft werden. Doch die Asylgründe der Familie wurden nicht anerkannt. Mit Erreichen der Volljährigkeit der beiden Söhne betrieb die Ausländerbehörde ihre Abschiebung. Am Dienstag, dem 26.8.2014, hatten sich die Mitglieder der Härtefallkommission einstimmig für die Gewährung einer Aufenthaltserlaubnis für die Mutter und die beiden Söhne ausgesprochen. Jedoch ignorierte Innensenator Henkel die Empfehlung der Härtefallkommission und gab bereits am darauffolgenden Freitagnachmittag grünes Licht für die Abschiebung. Die Abschiebung wurde im Schnellverfahren eingeleitet, ohne die Härtefallkommission, den Anwalt der Familie, geschweige denn die Familie selbst zu informieren. Frau H. erlitt durch den Schock der Abschiebung ihrer beiden Söhne sowie das äußerst brutale Vorgehen der Polizei einen Zusammenbruch und wurde von der Abschiebepolizei in die geschlossene Abteilung einer Berliner Psychiatrie eingewiesen.«*

Bei diesem Vorgehen der Polizei auf Weisung des Berliner Innensensors handelt es sich ganz offensichtlich um eine traumatisierende Verletzung des Grundrechts auf Schutz der Familie. Einer seelisch schwerkranken Mutter entgegen der einstimmigen Empfehlung der Härtefallkommission ihre beiden (mit schulischer und beruflicher Perspektive gut integrierten) Söhne langfristig oder (wegen der Hürden im Sichtvermerkverfahren) gar dauerhaft zu entreißen, die erst kurz zuvor volljährig geworden waren und auf deren Unterstützung die Mutter zur Genesung dringend angewiesen ist, verbietet sich.

Schließlich widerspricht es auch dem Grundrecht auf Schutz der Familie, wenn die in Deutschland anerkannten Schutzsuchenden monate- und jahrelang in Unsicherheit darüber gehalten werden, wann sie ihre Familie nachziehen lassen können. Kürzlich wurde von einem jungen Jesiden aus dem Irak berichtet, der mit seiner Frau und seinen fünf Kindern vor dem sogenannten »Islamischen Staat« bis an die türkische Grenze geflohen war. Anschließend machte er sich zunächst allein auf den beschwerlichen, 3 000 km langen Weg nach Deutschland, um später schnellstmöglich seine Familie nachkommen zu lassen. Nach einem halben Jahr in einer Turnhalle mit 100 anderen Flüchtlingen gab er verzweifelt auf und kehrte in den Nordirak zurück: Kein deutscher Behördenmitarbeiter war bereit gewesen, dem unter Flüchtlingen verbreiteten Gerücht entgegenzutreten, es könne noch Jahre dauern, bis er für seine Familie ein Nachzugsvisum erhalten werde.<sup>30)</sup>

## VI. Das Recht auf Freizügigkeit

### Artikel 12 Zivilpakt:

(1) Jedermann, der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, hat das Recht, sich dort frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen.

(2) Jedermann steht es frei, jedes Land einschließlich seines eigenen zu verlassen.

(3) Die oben erwähnten Rechte dürfen nur eingeschränkt werden, wenn dies gesetzlich vorgesehen und zum Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist und die Einschränkungen mit den übrigen in diesem Pakt anerkannten Rechten vereinbar sind.

### Artikel 7 Aufnahmerichtlinie:

(1) Antragsteller dürfen sich im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats oder in einem ihnen von diesem Mitgliedstaat zugewiesenen Gebiet frei bewegen...

(2) Die Mitgliedstaaten können — aus Gründen des öffentlichen Interesses, der öffentlichen Ordnung oder wenn es für eine zügige Bearbeitung und wirksame Überwachung des betreffenden Antrags auf internationalen Schutz erforderlich ist — einen Beschluss über den Aufenthaltsort des Antragstellers fassen.



## 1. Innerstaatliche Freizügigkeit

Artikel 12 Absatz 1 des UN-Zivilpaktes schützt, ähnlich wie in Artikel 13 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte proklamiert, die Freizügigkeit innerhalb eines Vertragsstaates. Die innerstaatliche Freizügigkeit, die nach dem Grundgesetz Deutschen vorbehalten ist (Artikel 11 GG), steht gemäß Artikel 12 Abs. 1 des UN-Zivilpaktes auch einem Ausländer zu, »der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält«, also über einen ordnungsgemäßen Aufenthaltstitel verfügt.<sup>31)</sup>

Nach Artikel 31 Abs. 2 der Genfer Flüchtlingskonvention dürfen Flüchtlingen während des Anerkennungsverfahrens nur solche Beschränkungen beim Wechsel des Aufenthaltsortes auferlegt werden, die »notwendig« sind.

In diesem Zusammenhang ist die vielfach kritisierte »Residenzpflicht« für Asylbewerber besonders problematisch, die es innerhalb der Europäischen Union ausschließlich in Deutschland gibt, sodass bereits daraus erhebliche Zweifel begründet sind, ob sie zum »Schutz der öffentlichen Ordnung« tatsächlich erforderlich ist. Bis Ende 2014 durften Flüchtlinge während des gesamten Anerkennungsverfahrens, das sich über mehrere Jahre hinziehen konnte, aufgrund der räumlichen Beschränkung auf den Bezirk der Ausländerbehörde ein bestimmtes Gebiet nicht ohne Sondergenehmigung verlassen. Der Vorwand für diese erhebliche Einschränkung der Bewegungsfreiheit wurde darin gesucht, dass die Flüchtlinge für die Behörden erreichbar sein, die Asylverfahren beschleunigt und die Kommunen entlastet werden sollten. Diese Gründe sind jedoch nicht tragfähig, weil unverhältnismäßig und nicht erforderlich, um die genannten Ziele zu erreichen.<sup>32)</sup> Das Bundesverfassungsgericht kam damals jedoch mühsam zu dem Ergebnis, »bei sachgerechter Handhabung der Ausnahmemöglichkeiten« sei eine übermäßige Beschränkung der persönlichen Entfaltungsmöglichkeit der Asylbewerber nicht zu besorgen.<sup>33)</sup>

Auch für lediglich »geduldet« Flüchtlinge, die man aus verschiedenen Gründen trotz Ablehnung ihres Asylgesuches nicht abschieben kann, galt die zeitlich unbefristete Beschränkung ihres Aufenthalts auf das jeweilige Bundesland. Dies bedeutete für die betroffenen Ausländer, dass sie möglicherweise zehn und mehr Jahre lang beispielsweise Stadtstaaten wie Berlin, Hamburg oder Bremen nicht ohne Genehmigung verlassen durften – eine völlig unverhältnismäßige und damit offenkundig rechtswidrige Einschränkung ihrer Bewegungsfreiheit.

Zum 1. Januar 2015 wurde die Residenzpflicht endlich auf ein vertretbares Maß verkürzt: So erlischt seither die räumliche Beschränkung für alle Ausländer, wenn sie sich seit drei Monaten ununterbrochen erlaubt, geduldet oder gestattet im Bundesgebiet aufhalten.

Nach dem neuerlichen Kompromiss der Regierungskoalition von Anfang November 2015, demzufolge Asylanträge in speziellen Aufnahmezentren in beschleunigten Verfahren bearbeitet werden sollen, soll die Residenzpflicht zumindest während dieses Verfahrensabschnittes ausdrücklich und verschärft wieder eingeführt werden. Sofern es gelingt, diesen Zeitraum planmäßig auf nicht mehr als drei Wochen auszudehnen, würden dagegen keine rechtlichen Bedenken bestehen. Allerdings ist dies angesichts der hohen Flüchtlingszahlen mehr als zweifelhaft.

## 2. Innereuropäische Freizügigkeit: Das gescheiterte Dublin-Verfahren

Das Recht auf Freizügigkeit ist ein Kerngrundrecht der Europäischen Union und wurde mit dem Wegfall jeglicher Grenzkontrollen im März 1995 für die »Schengen-Staaten« umgesetzt.

Um dennoch einer ungesteuerten Migration entgegenzuwirken, soll nach dem sogenannten Dublin-Verfahren der für die Prüfung eines Asylantrags innerhalb der Europäischen Union zuständige Staat festgestellt werden, damit jeder Asylantrag nur von einem Mitgliedstaat inhaltlich geprüft wird. Am 19. Juli 2013 trat die sog. Dublin-III-Verordnung in Kraft und ist seit dem 1. Januar 2014 unmittelbar geltendes Recht. Die praktisch bedeutsamste Regelung besteht darin, dass ausschließlich der EU-Staat, in den der Asylbewerber nachweislich zuerst eingereist ist, das Asylverfahren durchzuführen hat. Für den dafür notwendigen Informationsaustausch dient das System EURODAC, in dem die Fingerabdrücke sämtlicher Asylbewerber gespeichert werden.

Findet sich dort ein Treffer, muss das Übernahmeseuchen zur Vermeidung der eigenen Zuständigkeit innerhalb von zwei Monaten gestellt werden. Innerhalb von weiteren zwei Monaten ist auf das Gesuch zu erwidern, und nach dessen Annahme muss innerhalb von sechs Monaten die Überstellung erfolgen, verlängerbar auf zwölf Monate bei Inhaftierung oder höchstens achtzehn Monate bei Flucht.

Wird innerhalb dieses Zeitrahmens schließlich die Abschiebung in den für das Asylverfahren zuständigen Staat durchgeführt, muss der Flüchtling nach geltender Rechtslage im Falle der Anerkennung mindestens fünf Jahre dort bleiben. Erst danach hat er die Möglichkeit, die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten zu beantragen, um in der gesamten EU das europäische Grundrecht der Freizügigkeit zu genießen.<sup>34)</sup>

Mit dem Dublin-Verfahren wollten sich die Binnenländer der Europäischen Union, die wie Deutschland über keine EU-Außengrenze verfügen, im Idealfall gänzlich um die Aufnahme von Flüchtlingen drücken, weil diese auf dem Landweg ja immer zunächst ein anderes EU-Land passieren müssen. Konsequenterweise wurden vom Bundestag Asylanträge in Deutschland für unzulässig erklärt, wenn nach dieser Regelung die Zuständigkeit eines anderen Staates der Europäischen Union für die Durchführung des Asylverfahrens gegeben war. Gegen die daraus folgenden Abschiebungsanordnungen in den zur Aufnahme verpflichteten Staat war bis zum 5. September 2013 nach einem regelrechten Gaunerstück des Gesetzgebers nicht einmal einstweiliger Rechtsschutz eröffnet, was die Verwaltungsgerichte jedoch durch verfassungskonforme Auslegung zu umgehen wussten.

Gleichwohl funktionierte das System von Anfang an nicht. Zum einen bedeutet es einen unverhältnismäßigen bürokratischen Aufwand, überhaupt innerhalb der vorgesehenen Frist von sechs Monaten festzustellen, auf welchem Weg der Flüchtling Deutschland erreicht hat, und ihn dann auch tatsächlich in das Land der Ersteinreise abzuschieben. Zum anderen war sehr schnell die (gefühlte) Aufnahmekapazität der Staaten mit EU-Außengrenze (wie Bulgarien, Griechenland, Italien, Malta, Ungarn oder Zypern) erschöpft, sodass dort menschenrechtlich unerträgliche Zustände herrschten und zahlreiche Gerichtsentscheidungen Rückführungen dorthin untersagen mussten: Nach dem Maßstab des Europäischen Gerichtshofs obliegt es den Mitgliedstaaten einschließlich der nationalen Gerichte, einen Asylbewerber nicht an den ‚zuständigen Mitgliedstaat‘ zu überstellen, wenn ihnen nicht unbekannt sein kann, dass systemische Mängel des Asylverfahrens und der Aufnahmebedingungen für Asylbewerber in diesem Mitgliedstaat bestehen.<sup>35)</sup>



*Flüchtlingskinder an der griechisch-makedonischen Grenze August 2015, ausgezeichnet als UNICEF-Foto des Jahres 2015*

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat im Januar 2011 derartige systemische Mängel für das Asylverfahren wie für die Aufnahmebedingungen der Asylbewerber in **Griechenland** bejaht. Daraufhin hat das Bundesinnenministerium das BAMF angewiesen, generell von Überstellungen Asylsuchender nach Griechenland abzusehen und die Schutzgesuche im nationalen Verfahren zu prüfen.

Auch gegen Rückführungen in andere EU-Länder haben Gerichte rechtsstaatliche Bedenken geäußert: Neben Bulgarien, Italien, Malta und Zypern betrifft dies Ungarn, für das das VG Hannover feststellte: »Die ungarischen Behörden sind gegenwärtig nicht in der Lage und scheinbar auch nicht willens, die an sie gerichteten Übernahmeersuchen zeitnah abzuarbeiten. Weil dadurch zugleich nicht absehbar ist, wann in Ungarn als dem nach der Dublin-III-Verordnung zuständigen Mitgliedstaat das Asylverfahren des Antragstellers weiter bearbeitet wird, verletzt die Abschiebungsanordnung den Antragsteller in seinen Rechten aus der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.«

Eine einheitliche Rechtsprechung der deutschen Verwaltungsgerichte gibt es jedoch nicht. Bundesweit entscheiden Gerichte ganz unterschiedlich, ob sie Überstellungen nach Italien oder Bulgarien erlauben. Aus der Sicht des Flüchtlings erscheint das Asylverfahren geradezu wie eine Lotterie, je nachdem, welcher Staat für das Verfahren oder welches Gericht bei einer Klage gegen eine Überstellung zuständig ist.

Faktisch ist damit das Dublin-Verfahren längst zusammengebrochen. Im Jahr 2014 beispielsweise stellte das BAMF bei insgesamt 202 834 Asylanträgen nur 35 115 Übernahme- bzw. Wiederaufnahmeeruchen im Rahmen von »Dublin« an andere EU-Mitglieder, hat aber letztlich nur 4 772 Flüchtlinge (2,4 % der Antragsteller) tatsächlich in das Einreiseland zurückschicken können – ein gewaltiger bürokratischer Aufwand mit zu vernachlässigendem Erfolg. Nachdem 2015 bis Ende Juli von 44 000 syrischen Asylbewerbern nur 131 in Erstaufnahmelandern abgeschoben werden können, setzte das BAMF das Dublin-Verfahren konsequenterweise Ende August 2015 für diesen Personenkreis offiziell aus, soll es aber Anfang 2016 wieder einführen. Ohnehin winken die Staaten mit EU-Außengrenzen zurzeit fast alle anderen Flüchtlinge in die Zielstaaten Österreich, Deutschland oder Schweden durch.

### 3. Quoten als Alternative zum Dublin-Verfahren?

Die Europäische Kommission schlägt in ihrem Strategiepapier über die mögliche zukünftige Ausrichtung der EU-Migrationspolitik vom Mai 2015 ein **Quotensystem** vor. Als Maßstab für die Verteilung auf die einzelnen Mitgliedstaaten sollen das Wirtschaftswachstum, die Arbeitslosenquote, die Größe des Staates und die bisherige Zahl der Asylbewerber gelten. Demnach würde etwa Deutschland mit 18,42 Prozent für die Mehrzahl der Asylverfahren zuständig sein (2014: 31,3 Prozent), Frankreich für 14,17 (2014: 13,1), Schweden für 2,92 (2014: 13,4), Italien für 11,84 (2014:10,5), Griechenland für 1,90 (2014: 2) und Malta für 0,69 (2014: 0,3). In welchem Verfahren und nach welchen Kriterien eine solche Quote umgesetzt werden soll, bleibt bisher jedoch völlig offen. Zudem ist nur von einer Verteilung von Flüchtlingen die Rede, bei denen die internationale Schutzbedürftigkeit offensichtlich ist.

Daraus lässt sich erkennen, dass dieselben Probleme wie bei dem gescheiterten Dublin-Verfahren entstehen werden: Abgesehen davon, dass zahlreiche europäische Staaten (z.B. Polen, Ungarn, Slowenien und Tschechien) aus nationalistischen und finanziellen Gründen nicht bereit sind, für sich eine solche Aufnahmequote auch nur ansatzweise zu akzeptieren, wäre die praktische Umsetzung wiederum ein verwaltungsmäßiger Moloch, der von vornherein zum Scheitern verurteilt ist. Wenn beispielsweise mehrere Hunderttausend syrische Kriegsflüchtlinge aus Deutschland wegverteilt werden sollen, stellt sich ja sofort die Frage, ob man beispielsweise Wünsche der Flüchtlinge erfragt und berücksichtigt oder ob man sie völlig willkürlich wie Stückgut in irgendwelche Länder verschiebt, zu denen sie bislang nicht die geringste Verbindung haben. Und wie will man verhindern, dass die Betroffenen, die aufgrund von Vorbildung und familiärer oder freundschaftlicher Vernetzung (und damit besserer Integrationsmöglichkeiten) gute Gründe haben können, in einem ganz bestimmten Land bleiben zu wollen, nicht wieder kurzfristig dorthin zurückkehren, anstatt – wie es das EU-Recht vorsieht – fünf lange Jahre mehr oder weniger untätig darauf zu warten?

Fest steht: Man kann Menschen nicht von persönlichen Bindungen trennen, von Lebenschancen ausschließen und wie Vieh einfach nach Zahlen für die nächsten fünf Jahre in ein Land verfrachten, in dem sie möglicherweise gar nicht willkommen sind oder sogar angefeindet werden. Auch das Bundesverfassungsgericht wies zu Recht darauf hin, dass bei Rückführungen in »sichere Drittstaaten« die hiervon betroffenen Ausländer – anders als bei der Rückführung in ihr Heimatland – beispielsweise regelmäßig weder auf verwandtschaftliche Hilfe noch auf ein soziales Netzwerk bei der Suche nach einer Unterkunft für die Zeit unmittelbar nach ihrer Rückkehr zurückgreifen könnten.« (Beschluss vom 17. September 2014 -2 BvR 939/14 -, juris, Rn. 15)

Deshalb bietet sich als **einzige vertretbare und praktikable Lösung** der Vorschlag für einen menschenrechtlichen Umbau des europäischen Systems der Asylzuständigkeit an, wie er in dem »Memorandum Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union – für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit« vom März 2013 enthalten ist. Dieser umfassende Vorschlag, der von der AWO, der Diakonie, dem Paritätischen, dem Jesuiten-Flüchtlingsdienst, Pro Asyl, dem Deutschen Anwaltsverein und der Neuen Richtervereinigung ausgearbeitet worden ist, zielt darauf ab, dem Flüchtling die freie Wahl des Aufenthaltslandes zuzubilligen, verbunden mit einem finanziellen Ausgleichsfonds für die Lasten, die dem jeweiligen Aufnahmestaat bis zur wirtschaftlichen Selbstständigkeit des Flüchtlings entstehen.

Zur Begründung dieses Vorschlags heißt es, aktuell zeige sich auf EU-Ebene eine besorgniserregende Zunahme von nationalen Egoismen in der Flüchtlingspolitik. Dabei wäre ein solidarisches Handeln in der aktuellen Situation dringend erforderlich. Die Situation für Flüchtlinge in mehreren Ländern der EU sei unerträglich. Asylsuchende würden in Ländern wie Bulgarien, Griechenland, Italien, Ungarn und Zypern zu Obdachlosen gemacht oder misshandelt und vielfach völkerrechtswidrig inhaftiert. Das Prinzip der freien Wahl bewirke dagegen, dass Asylsuchende dort hingehen könnten, wo sie die Unterstützung ihrer Familien oder Communities erhielten. Damit würden erstmals die Interessen der Asylsuchenden berücksichtigt. Dies führe dazu, dass sie sich von Beginn an besser integrieren und zurechtfinden könnten. Menschenrechtsverletzungen könnten so vermieden werden. Und EU-Staaten, die keine Flüchtlinge aufnehmen wollen bzw. ihnen nur unwürdige Lebensbedingungen anbieten, müssen dafür eben einen finanziellen Beitrag leisten. Geld kann man hin- und herschieben, Menschen nicht.

## VII. Das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard (inkl. Ernährung und Unterbringung)

### **Art. 11 Abs. 1 Sozialpakt:**

*Die Vertragsstaaten erkennen das **Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen. Die Vertragsstaaten unternehmen geeignete Schritte, um die Verwirklichung dieses Rechts zu gewährleisten...***

### **Art. 17 Abs. 2 Aufnahmeleitlinie:**

*Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen einem angemessenen Lebensstandard entsprechen, der den Lebensunterhalt sowie den Schutz der physischen und psychischen Gesundheit von Antragstellern gewährleistet.*

Angesichts der hohen Zahl von Flüchtlingen, die Deutschland derzeit zu versorgen und mit einem Dach über dem Kopf unterzubringen hat, mag es unzeitgemäß scheinen, das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard in den Blick zu nehmen. Doch auch wenn die kurzfristige Bereitstellung von Notunterkünften in Turnhallen, Kasernen oder Zelten unvermeidlich sein mag, besteht durchaus Anlass zu dem Hinweis, dass dies nur ein vorübergehender Zustand sein darf und schnellstmöglich darauf hingearbeitet werden muss, die

Flüchtlinge aus Massenquartieren herauszunehmen und ihnen die Suche nach Wohnungen zu ermöglichen und einen menschenwürdigen Lebensunterhalt zukommen zu lassen.

Nach dem bis zu drei Monaten dauernden Aufenthalt in einer Erstaufnahmeeinrichtung ist trotz aller Schwierigkeiten und Engpässe die zügige Unterbringung vor allem von Familien in **Wohnungen** anzustreben. Gelingt dies nicht, bleibt nur ein Platz in einem Wohnheim. Für diese häufig von Privatunternehmen betriebenen Einrichtungen sollten von den Ländern dringend Mindeststandards verbindlich festgelegt werden, um eine angemessene Unterbringung und soziale Betreuung zu gewährleisten und Geschäftemacherei auf dem Rücken der Flüchtlinge zu vermeiden. Die Initiative des sächsischen Ausländerbeauftragten für einen »Heim-TÜV«, der zu einer wesentlichen Verbesserung der Lebensbedingungen in den Flüchtlingsunterkünften des Landes führte, sollte allgemein Schule machen; gleichwohl wurde 2014 eine Evaluation der Heimunterbringung von den zuständigen Integrationsministern wegen des hohen Personalaufwandes abgelehnt.

**Fall 7:** Ein Ehepaar mit zwei pubertierenden Töchtern wurde nach Ankunft in Berlin zunächst mehrere Wochen in einem einzigen Zimmer in einem recht heruntergekommenen Hotel untergebracht (schäbige Ausstattung, Außentoilette, Küchenzeile drei Etagen tiefer) – zum Preis von täglich 100 € (monatlich also 3 000 €). Im Hinblick auf die nachgewiesene schwere psychische Erkrankung der Mutter wurde monatelang beim zuständigen Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin (LaGeSo) um die Bereitschaft zur Kostenübernahme für privaten Wohnraum gebeten. Gleichwohl erfolgte zunächst die Einweisung in ein Wohnheim, in dem die Familie wieder in einem einzigen Zimmer untergebracht wurde. Anträge auf Bereitstellung eines zweiten Zimmers wurden von dem Wohnheimbetreiber, der wie die Hotelinhaber ebenfalls nach Kopf und Tag abrechnet, schon aus finanziellen Gründen verweigert. Erst nach einer Dienstaufsichtsbeschwerde erklärte das LaGeSo schließlich die Kostenübernahme für eine Wohnung. Anschließend dauerte es jedoch noch mehr als ein Jahr, bis die neben dem LaGeSo angesiedelte Beratungsstelle »Wohnungen für Flüchtlinge« des Evangelischen Jugend- und Fürsorgewerkes (EJF) der Familie tatsächlich eine Wohnung vermitteln konnte – und das bei einem Leerstand Tausender von Sozialwohnungen in Berlin, die wegen der hohen Kaltmiete von 5,74 Euro je Quadratmeter Wohnfläche keine Mieter finden (»Berliner Zeitung« vom 22. Oktober 2014).

Mit einem jährlichen Kontingent von 275 Wohnungen (125 Einzimmer- und 150 Mehrzimmerwohnungen) wollen in Berlin auch die städtischen Wohnungsunternehmen einen Beitrag leisten, damit Flüchtlinge möglichst schnell eine eigene Wohnung beziehen können. Angesichts der aktuellen Flüchtlingszahlen ist dies jedoch nur ein Tropfen auf den heißen Stein. Es bedarf bundesweit dringend des Baus zahlreicher neuer Wohneinheiten. Dies ist letztlich sogar kostengünstiger als das langfristige Anmieten teurer Wohnheimplätze und erleichtert zudem die Integration der Flüchtlinge, die bei Unterbringung in (oft abseits gelegenen) Sammelunterkünften weitgehend isoliert bleiben und von der Bevölkerung dann leicht als Fremdkörper und Bedrohung ihrer Identität empfunden werden können. Darüber hinaus sollten die rechtlichen Barrieren beim Zugang zum Wohnungsmarkt beseitigt werden. Wohnsitzauflagen und starre Verteilungsregeln führen dazu, dass Menschen über Jahre in Flüchtlingsunterkünften wohnen müssen und nicht in leerstehende Wohnungen vor Ort oder in benachbarte Gemeinden ziehen können. Auch der Umzug in ein anderes Bundesland scheitert daran, selbst wenn sich dort Verwandte oder Bekannte aufhalten, bei denen Wohnraum vorhanden ist.

Selbst wenn aus Mangel an Wohnungen für viele Flüchtlinge zunächst nur Feldbetten in großen Hallen zur Verfügung stehen, müssen alle denkbaren Anstrengungen unternommen werden, um schnellstmöglich menschenwürdige Unterkünfte bereitzustellen. Asylsuchende wochenlang unter völlig unzumutbaren Bedingungen auf Registrierung warten und ohne jegliche Leistungen im Freien übernachten zu lassen, darf nicht sein. Die Kritik des Berliner Flüchtlingsrates an den menschenrechtswidrigen Zuständen vor dem LaGeSo in zahlreichen Presseerklärungen erfolgte deshalb leider zu Recht (siehe unten Kap. XV).

Bei der bundesweiten Verteilung auf die verschiedenen Gemeinden sollte durchaus darauf geachtet werden, dass die Flüchtlinge nicht in Wohnheimen in abgelegenen Gemeinden mit geringer Bevölkerungsdichte untergebracht werden, wo sie zwangsläufig als Außenseiter und damit leicht als Bedrohung empfunden werden

können. Wem es gerade unter größten Mühen gelungen ist, sich vor Krieg und Verfolgung zu retten, sollte auf keinen Fall gegen den Willen der örtlichen Bevölkerung in ein feindseliges Umfeld verbracht werden, sondern im Idealfall in eine Gemeinde, die Zuzügler braucht und willkommen heißt.

Ferner müsste es Flüchtlingen alsbald ermöglicht werden, entsprechend ihren jeweiligen Traditionen die tägliche Ernährung selbst zu gestalten. Massenverpflegung nach rein deutschen Rezepten kann nur eine vorübergehende Notlösung sein. Denn wenn man Flüchtlingen längerfristig die selbstbestimmte Deckung ihres persönlichen Bedarfs verweigert, beschneidet man ihnen das menschenrechtliche Autonomieprinzip. Auch Gutscheine für bestimmte Supermärkte schränken die Wahlmöglichkeit beim Einkauf von Grundnahrungsmitteln unnötig ein. Insofern bedarf es unverändert der Ausgabe von Bargeld, damit die Schutzsuchenden sich auch in speziellen Läden mit ihren gewohnten Lebensmitteln versorgen können. Insgesamt verursacht das Sachleistungsprinzip nach den bisherigen Erfahrungen einen hohen bürokratischen Aufwand und unnötige Zusatzkosten, verbunden mit einer Verschlechterung der Versorgung – eine perfekte Lose-Lose-Situation!

Nachdem die **Regelsätze für Flüchtlinge** seit 20 Jahren unverändert geblieben waren, mussten sie entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofes<sup>36)</sup> nunmehr so angehoben werden, dass ein menschenwürdiges Leben (einschließlich Gesundheit, Lebensunterhalt, Wohnung) gewährleistet ist. Ob dies mit der Novelle vom 23. Dezember 2014 gelungen ist, muss allerdings ernsthaft bezweifelt werden. Insbesondere sieht das Gesetz weiterhin unzulässiger Weise weitgehend willkürliche Kürzungen des Existenzminimums zum Zwecke der Abschreckung vor, beispielsweise bei Flüchtlingen, denen unterstellt wird, sie seien zum Zweck des Leistungsbezugs eingereist oder sie wirkten nicht ausreichend an ihrer eigenen Abschiebung mit.



Flüchtlingslager auf dem Balkan, September 2015

## VIII. Das Recht auf Gesundheit

### **Art. 12 Abs. 1 Sozialpakt:**

*Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit an.*

### **Artikel 19 Aufnahmerichtlinie:**

*1) Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass Antragsteller die erforderliche medizinische Versorgung erhalten, die zumindest die Notversorgung und die unbedingt erforderliche Behandlung von Krankheiten und schweren psychischen Störungen umfasst.*

*(2) Die Mitgliedstaaten gewähren Antragstellern mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe, einschließlich erforderlichenfalls einer geeigneten psychologischen Betreuung.*

### **Art. 21 Aufnahmerichtlinie:**

*Die Mitgliedstaaten berücksichtigen in dem einzelstaatlichen Recht zur Umsetzung dieser Richtlinie die spezielle Situation von schutzbedürftigen Personen wie Minderjährigen, unbegleiteten Minderjährigen, Behinderten, älteren Menschen, Schwangeren, Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern, Opfern des Menschenhandels, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wie z. B. Opfer der Verstümmelung weiblicher Genitalien.*

### **1. Das Grundrecht auf Gesundheit während des Aufenthalts in Deutschland**

Die **medizinische Versorgung** von Asylsuchenden ist Grundlage des Wohlergehens und für Flüchtlinge von besonderer Bedeutung. Asylantragsteller und -stellerinnen müssen häufig auf eine Vorgeschichte zurückblicken, die von Krankheit, Hunger, physischer und psychischer Gewalt gekennzeichnet ist. Aus humanitären Gründen, aber auch, damit die Betroffenen überhaupt in der Lage sind, ihre Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit der Asylantragstellung wahrzunehmen, muss eine menschenwürdige Gesundheitsversorgung bereitgestellt werden. Der Zugang zu medizinischer Notversorgung allein ist nicht ausreichend, um die medizinischen Bedürfnisse von Asylsuchenden zu decken. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 18. Juli 2012<sup>37)</sup> festgestellt, dass migrationspolitische Erwägungen kein Absenken des Leistungsstandards unter das physische und soziokulturelle Existenzminimum rechtfertigen. Dennoch erhalten Flüchtlinge, deren Asylverfahren noch läuft und die sich seit weniger als 15 Monaten in Deutschland aufhalten, unverändert nur eine medizinische Notversorgung bei akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen, sofern sie überhaupt vom Sozialamt genehmigt wird.

In Berlin beispielsweise wurden durch dieses von weitgehender Willkür geprägte Verfahren unaufschiebbare Operationen verschleppt und zwingend notwendige Anschlussbehandlungen nach Operationen sowie unabwiesbare Hilfsmittel für Behinderte unter Hinweis auf amtsärztliche Prüfverfahren über viele Monate verweigert. Die Beschränkung auf Akut- und Notfallversorgung kann zum Beispiel dazu führen, dass die Zähne von Kindern verrotten und Erkrankungen erst dann behandelt werden, wenn sie eskalieren – zu dann gegenüber einer frühzeitigen Versorgung erheblich erhöhten Kosten. Zudem werden durch die Einschränkungen in der Gesundheitsversorgung enorme bürokratische Parallelstrukturen geschaffen, da Arztbesuche von den Behörden einzeln genehmigt werden müssen, statt sie über das bestehende System der gesetzlichen Krankenversicherung abzuwickeln.<sup>38)</sup>

Flüchtlinge und Asylsuchende, die Opfer von Folter, Menschenrechtsverletzungen, Krieg, Verfolgung oder Menschenhandel geworden sind, sind meist extrem traumatisiert und haben einen größeren Bedarf an psychosozialer Unterstützung bzw. psychotherapeutischer Betreuung.<sup>39)</sup> Gleichwohl werden selbst dringend erforderliche Therapien für schwer traumatisierte Menschen häufig gänzlich verweigert, oder aber es zögert sich die Erstattung von psychotherapeutischen Behandlungskosten oft derart lange hin, dass die entsprechenden Behandlungszentren schon öfter in ernsthafte finanzielle Schwierigkeiten geraten sind.

Amnesty International unterstützt **die Psychosozialen Therapiezentren**. Die Bundesregierung müsse gewährleisten, dass medizinisches und psychotherapeutisches Personal in Deutschland die Möglichkeit habe, traumatisierte Asylsuchende zu behandeln und sie an dafür spezialisierte Zentren zu überweisen. Diese dürften nicht ständig von der Schließung bedroht sein - ihre Leistung müsse vielmehr nachhaltig gesichert bleiben. Die Bundesregierung müsse für Folterüberlebende eine angemessene Gesundheitsversorgung sicherstellen. Andernfalls hätten sie kaum eine Chance, sich ein neues Leben aufzubauen.

Neuerdings aufkeimende Gedanken im Bundesinnenministerium, ein Bleiberecht bei psychischen Erkrankungen gesetzlich abzuschaffen, wenn sie bereits im Heimatland bestanden hätten, würde für zahllose Überlebende von Folter und Gewalt die letzten Chancen auf Heilung und eine neue Lebensperspektive zunichtemachen und sie letztlich in den Suizid treiben.

Darüber hinaus bestehen - beispielsweise durch die schon monatelangen unhaltbaren Zustände vor dem Berliner LaGeSo - erhebliche Risiken für die Gesundheit der nur auf ihre Registrierung Wartenden: Die Initiative »Moabit hilft« schilderte beispielsweise in einer Pressemitteilung vom 9. Oktober 2015 u.a. folgende Fälle:

- Ein vierjähriges, entkräftetes Kleinkind wird leblos im LAGeSo-Gebäude aufgefunden und 20 Minuten lang reanimiert. Es war tagelang zum Warten gezwungen.
- Ein Mann wurde beim morgendlichen Einlass überrannt, schwer verletzt und musste reanimiert werden. Fast jeden Morgen werden Geflüchtete niedergetrampelt und verletzt bei dem Versuch, im LAGeSo vorgelassen zu werden.
- Ein Kind mit Mukoviszidose soll in eine Gruppenunterkunft. Die Überleitung in eine Unterkunft für besonders Schutzbedürftige zieht sich Wochen hin, obwohl dies lebensgefährlich für das Mädchen ist. Eine Infektion zusätzlich zu diesem Krankheitsbild kann binnen einer Stunde zum Tod führen.

Am 20. Oktober schließlich meldete der Tagesspiegel: **70 Ärzte**, 67 Hebammen, 40 medizinische Helfer sind am LaGeSo in Moabit unermüdlich für wartende Flüchtlinge im Einsatz – **ehrenamtlich**. Dabei sollte die Hilfe längst von hauptamtlichen Medizinern geleistet werden. Die Berliner Ärztekammer spricht von »Dritte-Welt-Medizin«.

## 2. Das Grundrecht auf Gesundheit bei geplanten Rückführungen

Insgesamt sind bereits schnellstmöglich nach Einreise eine korrekte Diagnostizierung von Traumata sowie schnelles Handeln erforderlich, da sonst die Gefahr einer Chronifizierung steigt. Deshalb bedarf es der vorrangigen Erfassung und Versorgung besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge (Familien mit Kleinkindern, Schwangere, behinderte und kranke Menschen sowie unbegleitete minderjährige Flüchtlinge). Zu diesem Zweck wurde beispielsweise in Berlin in Absprache zwischen dem Senat und XENION (einem psychotherapeutisches Beratungs- und Behandlungszentrum für traumatisierte Flüchtlinge und Überlebende von Folter und anderen schweren Menschenrechtsverletzungen) ein eigenes Verfahren eingeführt, um mit einer vorläufigen Diagnose durch kompetente Trauma-Therapeuten besonders verletzte Flüchtlinge im Sinne von Art. 21 der Aufnahme richtlinie herauszufinden und ihnen die gebotenen diagnostischen und therapeutischen Maßnahmen zu eröffnen.

**Fall 8:** Ein Flüchtling aus dem Tschad erhielt am 20. Mai 2014 von XENION im Rahmen dieses Verfahrens folgende Bescheinigung über die besondere Schutzbedürftigkeit:

*»Herr M., geb. am ...1987 in ...Tschad, ist als Überlebender extremer Gewalt und als psychisch erkrankter Flüchtling besonders schutzbedürftig gem. Art. 21 der Aufnahme richtlinie. Die besondere Schutzbedürftigkeit ist durch eine Einzelfallprüfung festgestellt worden. Er hat durch traumatisierende Erfahrungen in seinem Herkunftsland und auf der Flucht Folgeschäden seiner psychischen Gesundheit zurückbehalten, die dringend behandlungsbedürftig sind. Es besteht latente Suizidalität und daher zurzeit Reiseunfähigkeit. Für den Fall*

*erneuter Gewalterfahrungen besteht die konkrete Gefahr der psychischen Dekompensation und selbst- und/oder fremdgefährdender Handlungen. Eine ausführliche psychotherapeutische Erstdiagnostik im Hinblick auf den psychischen Gesundheitszustand wird zurzeit durchgeführt. Eine psychotherapeutische Stellungnahme wird erstellt.«*

In völliger Verkenntung dieses Verfahrens lehnte jedoch das Verwaltungsgericht Potsdam mit überheblichem Sprachduktus die Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes ab und gab den schwer traumatisierten Flüchtling mit latenter Suizidalität zur Abschiebung frei: *Die oben zitierten »schablonenhaften Formulierungen« gäben keinen Anhalt darüber, wann, wo, wie und welcher Art die Gewalterfahrungen gewesen seien. Sie ließen keine Auseinandersetzung mit den Angaben des Antragsstellers in seiner Befragung vor dem Bundesamt erkennen, noch gingen sie den Fragen nach, wie der Antragsteller in Libyen und Italien über mehr als vier Jahre gelebt habe, wie seine gesundheitliche Verfassung damals gewesen sei... »Die dennoch getätigten Behauptungen« würden umso wertloser, als die Bescheinigung selbst einräume, dass zurzeit eine ausführliche psychotherapeutische Erstdiagnostik durchgeführt und eine psychotherapeutische Stellungnahme erstellt werde. Mithin liege all das noch gar nicht vor, sodass diese »Bescheinigung« ... »als eine Art Gefälligkeitsbescheinigung« daherkomme.*<sup>40)</sup>

**Fall 9:** Eine 51-jährige Bosnierin sprach im Juni 2014 bei ihrem Rechtsanwalt vor und machte einen völlig verstörten Eindruck. Sie legte Atteste eines niedergelassenen Psychiaters vor, denen zufolge sie unter einer paranoiden Psychose und einem depressiven Syndrom leide. Das Verwaltungsgericht Berlin hatte jedoch bereits den auf Art. 2 des Grundgesetzes (Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit) gestützten Rechtsschutzantrag mangels eines ausreichend substantiierten Vortrages zurückgewiesen. Die Antragstellerin, die sich als Empfängerin von herabgesetzten Leistungen keinen Gutachter für eine ausführlichere Diagnose leisten konnte, wäre demnach ohne jede Rechtsschutzmöglichkeit in ihre Heimat abgeschoben worden. Nur aufgrund glücklicher Umstände gelang es dem Rechtsanwalt, eine Trauma-Expertin unter Stundung ihres Honorars für eine Anamnese zu gewinnen. Das Ergebnis war beeindruckend. In einer siebenseitigen gutachterlichen Stellungnahme gelangte die Sachverständige zu folgendem Ergebnis:

*»Frau A. hat in verschiedenen Sequenzen kumulative Traumatisierungen in andauerndem Belastungszustand erlebt. Die gesundheitlichen Folgen weisen hohen Krankheitswert auf. Sie ist in ihren sozialen Funktionen und der Bewältigung ihres Alltagslebens deutlich eingeschränkt und dringend behandlungsbedürftig. Es kann somit keinesfalls davon ausgegangen werden, dass sie in der Lage wäre, sich in Bosnien-Herzegowina eine sichere Existenz aufzubauen.*

*Frau A. hat feste Vorstellungen davon, was sie in ihrem Herkunftsland zu erwarten hätte. Ihre Vorstellungen nähren sich aus wiederholten eigenen Erfahrungen der über Jahre erlebten Diskriminierung unter andauernden Bedrohungen. Diese Faktoren verstärken ihre vorhandenen Ängste und stellen große Stressoren dar. Befürchtet werden muss im Fall erneuter realer Belastung, wie sie eine zwangsweise Rückführung darstellte, mindestens ein völliger psychischer Zusammenbruch, der die hohe Gefahr eines Suizids mit sich brächte. ...*

*Wie oben aufgeführt, ergeben sich in ihrem bisherigen Gesundheitsverlauf eindeutige Hinweise darauf, dass sie auf belastende Ereignisse mit gravierender Verschlechterung ihrer komplexen Symptomatik reagiert. Im Fall einer erzwungenen Rückkehr besteht aus psychologischer Sicht erhebliche Gefahr für Leib und Leben.«*

Gleichwohl wies das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg die Beschwerde im Wesentlichen mit der Begründung zurück, die Prognose einer akuten Suizidgefahr sei hochgradig spekulativ und könne nicht als überwiegend wahrscheinlich angesehen werden. Das daraufhin angerufene Bundesverfassungsgericht stellte jedoch klar, dass mit der gutachterlichen Stellungnahme den Anforderungen der Rechtsprechung an die Substantiierung einer posttraumatischen Belastungsstörung in vollem Umfang genügt werde.<sup>41)</sup> Inzwischen verfügt die Betroffene über eine dreijährige Aufenthaltserlaubnis.

Der Fall macht deutlich, welchen geradezu unüberbrückbaren Schwierigkeiten seelisch kranke Flüchtlinge bei der Geltendmachung ihrer Fluchtgründe ausgesetzt sind: Zum einen wissen sie in der Regel gar nicht, dass eine schwerwiegende Erkrankung durchaus einer Rückführung entgegenstehen kann; und zwar dann, wenn sich der

Gesundheitszustand durch und wegen des eigentlichen Vorgangs des »Reisens« wesentlich verschlechtert oder eine Lebens- oder Gesundheitsgefahr transportbedingt erstmals entsteht (Reiseunfähigkeit im engeren Sinn); oder wenn das ernsthafte Risiko besteht, dass sich unmittelbar durch die Abschiebung als solche der Gesundheitszustand wesentlich oder gar lebensbedrohlich verschlechtert (Reiseunfähigkeit im weiteren Sinn). Zum anderen fehlen ihnen in der Regel die praktischen und finanziellen Mittel, überhaupt kompetente und verfügbare Gutachter und Rechtsanwälte ausfindig zu machen und bezahlen zu können. Eine entsprechende Unterstützung (nebst Bereitstellung eines Dolmetschers) wäre also geboten, wenn das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nicht weitgehend leerlaufen soll. Die gegenwärtige Praxis jedenfalls widerspricht dem Grundgedanken der Verpflichtung zur besonderen Förderung vulnerabler Flüchtlinge in Art. 21 der Aufnahme richtlinie (einschließlich der nach Art. 29 Abs. 2 gebotenen Bereitstellung der für die Anwendung der Richtlinie erforderlichen Ressourcen).

## IX. Das Recht auf Bildung

### **Artikel 13 Abs. 1 Sozialpakt:**

*Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf Bildung an. Sie stimmen überein, dass die Bildung auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und des Bewusstseins ihrer Würde gerichtet sein und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten stärken muss. Sie stimmen ferner überein, dass die Bildung es jedermann ermöglichen muss, eine nützliche Rolle in einer freien Gesellschaft zu spielen, dass sie Verständnis, Toleranz und Freundschaft unter allen Völkern und allen rassischen, ethnischen und religiösen Gruppen fördern sowie die Tätigkeit der Vereinten Nationen zur Erhaltung des Friedens unterstützen muss.*

### **Art. 20 Abs. 1 der Verfassung von Berlin:**

*Jeder Mensch hat das Recht auf Bildung. Das Land ermöglicht und fördert nach Maßgabe der Gesetze den Zugang eines jeden Menschen zu den öffentlichen Bildungseinrichtungen, insbesondere ist die berufliche Erstausbildung zu fördern.*



Deutschunterricht in einer Willkommensklasse in Berlin, Foto 2015

Das Recht auf Bildung steht jedem Einzelnen zu, also auch allen sowohl minderjährigen als auch erwachsenen Flüchtlingen. Die Ansammlung von Wissen und Erfahrungen durch Bildung soll dem Einzelnen helfen, sich in der Gesellschaft zurechtzufinden und in ihr eine sinnvolle Rolle zu spielen.<sup>42)</sup> Durch Art. 13 Abs. 2 des Sozialpaktes werden die Staaten u.a. dazu verpflichtet, *jedem* Kind den unentgeltlichen und verpflichtenden Zugang zum Grundschulunterricht zu ermöglichen sowie verschiedene Formen des höheren Schulwesens und des Hochschulunterrichts *jedermann gleichermaßen* (insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit) entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich zu machen.

Nach Art. 14 der Aufnahmerichtlinie müssen die Mitgliedstaaten Kindern von Asylbewerbern in ähnlicher Weise wie Staatsangehörigen den Zugang zum Bildungssystem gestatten. Dies bedeutet, dass der Staat ausländischen Kindern, die die deutsche Sprache (noch) nicht beherrschen, durch besondere Angebote von Sprachunterricht, beispielsweise in »Willkommensklassen« (an denen in Berlin bereits ca. 5 000 Schüler teilnehmen), die Einfügung in das deutsche Schulwesen ermöglichen muss – bei ca. 65 000 minderjährigen Flüchtlingen in Deutschland mit steigender Tendenz eine große Herausforderung.

Auf das Argument fehlender Ressourcen können sich die Staaten dabei nicht berufen. Die kurzfristige Aussetzung der Schulpflicht (bis zu drei Monaten) bis zur Registrierung der Flüchtlinge und ihrer Zuweisung an einen bestimmten Wohnsitz mag vertretbar sein; allerdings geht es nicht an, die Kinder entsprechend der Forderung des Erfurter Oberbürgermeisters von Ende August 2015 während des gesamten, sich oft über Jahre hinziehenden Asylverfahrens von jedem Bildungsangebot auszuschließen.

Besonders wichtig ist die Sprachförderung schon in Kindertagesstätten, um die Flüchtlingskinder in das deutsche Bildungssystem zu integrieren und ihnen bestmögliche Lebenschancen durch Partizipation zu eröffnen. Laut Auskunft der Berliner Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft besuchten im Mai 2013 allerdings lediglich 5,8 % aller in Berliner Gemeinschaftsunterkünften für Asylsuchende lebenden Kinder unter 6 Jahren eine Kita<sup>43)</sup>, obwohl auch Kinder von Asylbewerbern ab Vollendung des 3. Lebensjahrs bereits drei Monate nach Einreise einen Rechtsanspruch auf einen Kitaplatz haben.

Notwendig ist auch, dass das bei bestimmten Flüchtlingsgruppen durchaus beliebte Schulschwänzen mit aller Kraft verhindert wird; hier sind die Schulen mehr als bisher üblich zu besonderer Aufmerksamkeit und zu Elternkontakten verpflichtet, um langfristigen Bildungsdefiziten, sozialem Ausstieg und dem dauerhaften Abgleiten in die Abhängigkeit von Transferleistungen vorzubeugen.

In Bayern gilt deshalb für Minderjährige ohne Schulabschluss weiter die Schulpflicht. Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge werden an die örtlichen Schulbehörden gemeldet und in Klassen der BAF (Berufsschule für Asylsuchende und Flüchtlinge) vermittelt. Dieses Modell ist einzigartig in Deutschland und kommt den Interessen der bayerischen Wirtschaft entgegen, die im Jahr 2014 bereits 25 000 unbesetzte Lehrstellen zu beklagen hatte. So gab es Anfang 2015 allein an der Städtischen Berufsschule Regensburg fünf Klassen, im ganzen Freistaat 188. Insgesamt besuchen 3 300 Flüchtlinge im letzten Schuljahr eine Berufsschule. Die Bayerische Industrie- und Handelskammer fordert darüber hinaus schon aus wirtschaftlicher Vernunft von der bayerischen Regierung, Flüchtlingen während der gesamten Ausbildungszeit einen gesicherten Status zuzusichern, zzgl. zwei Jahre danach, um wirklich in den Beruf einsteigen zu können. Daraus folgt im Umkehrschluss, dass bisher den meisten Flüchtlingen allein schon durch zu knapp bemessene Aufenthaltserlaubnisse die Aufnahme einer Ausbildung und einer Berufstätigkeit unmöglich gemacht worden war.

Nach Art. 13 Abs. 3 des Sozialpaktes haben darüber hinaus die Eltern das Recht, die religiöse und sittliche Erziehung ihrer Kinder in Übereinstimmung mit ihren eigenen Überzeugungen sicherzustellen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Eltern beispielsweise Sexualkundeunterricht im Rahmen des weltanschaulich neutralen Faches Biologie verhindern dürften. Insbesondere hindert auch Art. 2 Satz 2 des Zusatzprotokolls zur EMRK die Staaten nicht daran, in ihrem Erziehungs- und Unterrichtswesen Informationen oder Kenntnisse zu vermitteln, welche - direkt oder indirekt - religiöser oder weltanschaulicher Natur sind. Diese Bestimmung berechtigt die Eltern nicht einmal, sich der Integration eines solchen Unterrichts oder einer derartigen Erziehung in den Lehrplan zu widersetzen, da andernfalls jeder schulische Unterricht Gefahr laufe, undurchführbar zu werden.<sup>44)</sup>

Bildungsangebote sind aber auch den Erwachsenen zu machen. Insofern ist es höchst zweifelhaft, Integrations-, Sprach- und Orientierungskurse selbst Flüchtlingen mit offensichtlichem Bleiberecht (wie Syrern) erst dann zu gewähren, wenn sie nach Durchlaufen eines langen Verfahrens endlich durch die förmliche Anerkennung als Asylberechtigte ein dauerhaftes Bleiberecht erhalten haben. Um Flüchtlinge schon bis zur Entscheidung über ihren Asylantrag zu unterstützen, hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Zusammenarbeit mit dem Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration erfreulicherweise zumindest als Einstieg ein Kurskonzept »Erstorientierung und Deutsch lernen für Asylbewerber« entwickelt, um landeskundliches Wissen zur Erstorientierung, verbunden mit einfachen Deutschkenntnissen, zu vermitteln.

Ein offensichtlicher Verstoß gegen das Bildungsgebot ist die bisherige Praxis der Berliner Ausländerbehörde, Flüchtlinge, die man (wie z.B. staatenlose Palästinenser) mangels eines aufnahmebereiten Landes nicht abschieben konnte, über zwölf und mehr Jahre nur mit einer »Kettenduldung« auszustatten und ihnen in dieser Zeit die Aufnahme einer Ausbildung oder eines Hochschulstudiums zu versagen. Ob diese verhängnisvolle Praxis durch die Einführung von § 25 b des Aufenthaltsgesetzes gemildert wird, bleibt abzuwarten. Abgesehen davon, dass diese Vorschrift erst nach achtjährigem Aufenthalt (und damit viel zu spät) greift, wird dort als eine Voraussetzung für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis die Sicherung des Lebensunterhalts genannt, die gerade für Menschen, die während des gesamten Aufenthaltes unter einem Arbeits- und Ausbildungsverbot leiden mussten, nur unter größten Schwierigkeiten möglich sein dürfte.

## X. Das Recht auf Arbeit

### **Art. 6 Sozialpakt:**

*(1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht auf Arbeit an, welches das Recht jedes einzelnen auf die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen, umfasst, und unternehmen geeignete Schritte zum Schutz dieses Rechts.*

*(2) Die von einem Vertragsstaat zur vollen Verwirklichung dieses Rechts zu unternehmenden Schritte umfassen fachliche und berufliche Beratung und Ausbildungsprogramme sowie die Festlegung von Grundsätzen und Verfahren zur Erzielung einer stetigen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung und einer produktiven Vollbeschäftigung unter Bedingungen, welche die politischen und wirtschaftlichen Grundfreiheiten des einzelnen schützen.*

### **Europäische Sozialcharta Teil I, 1.:**

*Jedermann muss die Möglichkeit haben, seinen Lebensunterhalt durch eine frei übernommene Tätigkeit zu verdienen.*

### **Artikel 15 Aufnahmerichtlinie :**

*(1) Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass der Antragsteller spätestens neun Monate nach der Stellung des Antrags auf internationalen Schutz Zugang zum Arbeitsmarkt erhält, sofern die zuständige Behörde noch keine erstinstanzliche Entscheidung erlassen hat und diese Verzögerung nicht dem Antragsteller zur Last gelegt werden kann.*

*(2) Die Mitgliedstaaten beschließen nach Maßgabe ihres einzelstaatlichen Rechts, unter welchen Voraussetzungen dem Antragsteller Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt wird, wobei sie gleichzeitig für einen effektiven Arbeitsmarktzugang für Antragsteller sorgen. Aus Gründen der Arbeitsmarktpolitik können die Mitgliedstaaten Bürgern der Union, Angehörigen der Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum und rechtmäßig aufhältigen Drittstaatsangehörigen Vorrang einräumen.*

Auch das Menschenrecht auf Arbeit - wie das auf Bildung - gilt für jeden. Es ist - ebenso wie das (allerdings nur Deutschen zustehende) Grundrecht der Berufsfreiheit in Art. 12 Abs. 1 GG - ein essentielles Recht auf Selbstverwirklichung; denn es entspricht einem menschlichen Grundbedürfnis, nicht zum Almosenempfänger degradiert zu werden, sondern seine individuellen Fähigkeiten frei zu entfalten und auf dieser Grundlage für seinen Lebensunterhalt selbst zu sorgen. Bei Erarbeitung des Sozialpaktes war es zwar umstritten, ob das Recht auch Ausländern in gleichem Maße zustehen sollte wie den eigenen Staatsangehörigen.<sup>45)</sup> Im Ergebnis schützt jedoch Art. 6 Abs. 1 des Sozialpaktes auch Asylbewerber, sobald sie sich im Hoheitsgebiet des Vertragsstaates aufhalten. Neben der freien Berufswahl wird auch der Zugang zum Arbeitsmarkt gewährleistet.

Das Menschenrecht auf Arbeit kann auf gesetzlicher Grundlage (Art. 4 Sozialpakt) ohne Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot (Art. 2 Abs. 2 Sozialpakt) zeitweise eingeschränkt werden, sofern dafür sachliche Gründe bestehen und das Prinzip der Verhältnismäßigkeit gewahrt wird. Derartige Gründe werden bei Asylbewerbern darin gesehen, dass sie während des Verfahrens nur über ein vorläufiges Aufenthaltsrecht verfügen und sich in dieser Phase der Unklarheit über ihr Bleiberecht grundsätzlich noch nicht fest integrieren sollen. In fast allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union benötigen Asylbewerber demzufolge für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit eine Arbeitserlaubnis. Die Voraussetzungen reichen von einem allgemeinen Anspruch auf Erteilung über die Anwendung allgemeinen Aufenthaltsrechts und ein befristetes Arbeitsverbot bis hin zum vollständigen Arbeitsverbot während des gesamten Verfahrens. Allerdings ist durch Art. 15 Abs. 1 der Aufnahmerichtlinie der Versuch einer zeitlichen Begrenzung für Arbeitsverbote unternommen worden.

Die **Auferlegung eines Arbeitsverbotes** stellt den stärksten Eingriff in die Berufsfreiheit dar. Auch das Erfordernis einer Arbeitserlaubnis bedeutet bereits eine erhebliche Einschränkung der freien Berufswahl, zumal wenn sie an Voraussetzungen geknüpft ist, die den Zugang zum Arbeitsmarkt nicht nur erschweren, sondern letztlich sogar ausschließen. Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist eine derartig weitreichende Einschränkung der freien Entfaltung der Persönlichkeit ohne Verstoß gegen das oben erwähnte Diskriminierungsverbot allerdings nur für einen Zeitraum von höchstens drei bis sechs Monaten gerechtfertigt. Auf das gesamte Asylverfahren ausgedehnte Arbeitsverbote würden die bei einem längeren Aufenthalt naturgemäß immer stärker werdende Integration im Übermaß behindern. Demgemäß kann in Deutschland seit November 2014 einem Asylbewerber oder einem Geduldeten bei Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit bereits nach drei Monaten die Ausübung einer Beschäftigung erlaubt werden. Doch faktisch wird in der Regel das Arbeitsverbot durch die »Vorrangprüfung« verlängert, weil entweder Deutsche oder EU-Bürger theoretisch für den Arbeitsplatz zur Verfügung stehen. Dieser Vorrang entfällt erst nach 15 Monaten, nur in Härtefällen schon früher. Lediglich die Prüfung der Arbeitsbedingungen durch die Arbeitsagentur bleibt noch bis zum Ablauf von vier Jahren bestehen.

Ob ein 15-monatiges Arbeitsverbot noch einen zulässigen Eingriff in das Menschenrecht auf Arbeit darstellt, ist schon deshalb zweifelhaft, weil nach Art. 15 Abs. 1 der Aufnahmerichtlinie spätestens nach neun Monaten der Zugang zum Arbeitsmarkt eröffnet werden muss, falls bis dahin noch keine erstinstanzliche Entscheidung über den Aufenthaltsstatus (Asyl) ergangen ist.

Noch problematischer ist das zwingend vorgeschriebene Arbeitsverbot in Fällen, in denen geduldete Ausländer angeblich eingereist sind, um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu erlangen (obwohl sie ja gerade ihren Lebensunterhalt durch Arbeit bestreiten wollen!), oder wenn ihre Abschiebung aus Gründen, die sie selbst zu vertreten haben, nicht vollzogen werden kann. Ein solches Arbeitsverbot von grundsätzlich unbeschränkter Dauer, das hauptsächlich zur Anwendung kommen dürfte, wenn etwa nach Auffassung der Ausländerbehörden keine ausreichenden Bemühungen unternommen werden, um Rückreisepapiere zu erlangen, dürfte sowohl der Aufnahmerichtlinie als auch dem Sozialpakt widersprechen und sollte deshalb im Einzelfall unbedingt gerichtlich überprüft werden.

**Fall 10:** Ein bereits sieben Jahre dauerndes Arbeitsverbot für eine Chinesin, die angeblich nicht häufig genug bei ihrer Botschaft vorgesprochen habe, um Heimreisedokumente zu erhalten, beschneidet das Menschenrecht auf Arbeit in unverhältnismäßiger Weise, zumal es offenkundig nicht geeignet war, entsprechend der Intention des Gesetzgebers die Ausreise der abgelehnten Asylbewerberin »umgehend« zu erzwingen.

Laut einer Ende Mai 2015 veröffentlichten Studie der Bertelsmann Stiftung sprechen sich bereits 84 Prozent der Bundesbürger für eine schnellere Aufnahme von Asylbewerbern in den Arbeitsmarkt aus. Die lange Ungewissheit in Asylverfahren verhindert der Studie zufolge die schnelle Eingliederung von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt. Denn während der Wartezeit von durchschnittlich 7,1 Monaten - bei Eritreern jedoch schon 10,1 Monaten, bei Afghanen 16,5 und bei Pakistani sogar 17,6 Monaten - sei für Arbeitgeber die Unsicherheit zu hoch. Zudem schaden langfristige Arbeitsverbote insgesamt der Gesellschaft, weil sie die Betroffenen nur in Schwarzarbeit oder sogar in Kriminalität drängen.

Trotz der insgesamt begrüßenswerten zeitlichen Reduzierung der Arbeitsverbote im Vergleich zur früheren Gesetzeslage wird eine größere Teilhabe und Integration in den Arbeitsmarkt nur dann gelingen, wenn gleichzeitig auch die Möglichkeiten der Sprachförderung früher ansetzen und verbessert werden.

## XI. Das Recht auf Religionsfreiheit

### **Art. 18 Abs. 1 Zivilpakt:**

*Jedermann hat das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit. Dieses Recht umfasst die Freiheit, eine Religion oder eine Weltanschauung eigener Wahl zu haben oder anzunehmen, und die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung allein oder in Gemeinschaft mit anderen, öffentlich oder privat durch Gottesdienst, Beachtung religiöser Bräuche, Ausübung und Unterricht zu bekunden.*

### **Art. 4 Abs. 1 und 2 GG:**

*(1) Die Freiheit des Glaubens, des Gewissens und die Freiheit des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses sind unverletzlich.*

*(2) Die ungestörte Religionsausübung wird gewährleistet.*

Das Recht, ihre eigene Religion auszuüben, steht Flüchtlingen wie Deutschen gleichermaßen zu. In der Praxis bestehen jedoch beispielsweise für Anhänger des Islam konkrete Benachteiligungen, die es zu überwinden gilt. Beispielsweise ist es in den meisten Bundesländern Muslimen nicht erlaubt, ihre Toten islamischen Ritualen gemäß zu beerdigen. Ferner darf der Muezzin die Gläubigen nicht zum Freitagsgebet rufen. Muslimischen Gemeinden steht auch das Privileg der Kirchensteuer nicht zu. Und Muslime sind in Rundfunkräten nicht vertreten. In zahlreichen Bundesländern wurde zudem das sogenannte Kopftuchverbot ohne Rücksicht auf die religiösen Bedürfnisse der muslimischen Frauen gesetzlich geregelt.

Gleichwohl ist inzwischen Bewegung in dieses Problemfeld gekommen: Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 27. Januar 2015 entschieden, dass ein landesweites gesetzliches Kopftuchverbot für Lehrkräfte an öffentlichen Schulen schon wegen der bloß abstrakten Eignung zur Begründung einer Gefahr für den Schulfrieden oder die staatliche Neutralität in einer öffentlichen bekenntnisoffenen Gemeinschaftsschule die Glaubens- und Bekenntnisfreiheit der betroffenen Frauen verletze, wenn das Tragen des Tuches nachvollziehbar auf ein als verpflichtend verstandenes religiöses Gebot zurückzuführen sei. Theo Sommer kommentierte die Entscheidung am 17. März 2015 in Zeit online:

*Nach zwölf Jahren haben sich damit endlich der gesunde Menschenverstand und die bürgerliche Liberalitas durchgesetzt – die Einsicht, die ich 1998 im Falle Ludin mit der Überschrift eines ZEIT-Leitartikels in sechs Worte fasste: »Der Kopf zählt, nicht das Tuch«.*

Die Entscheidung des Berliner Senats vom Oktober 2015, das nach den vorgenannten Grundsätzen offenkundig verfassungswidrige Neutralitätsgesetz gleichwohl nicht zu ändern und an dem generellen Kopftuchverbot für Lehrerinnen, Polizistinnen und Richterinnen festzuhalten, ist nur mit rechtsstaatswidriger Uneinsichtigkeit zu erklären.

## XII. Das Recht auf Härtefallprüfung (Petitionsrecht)

### Art. 17 GG:

*Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden.*

Das *Petitionsrecht* ist ein subjektives öffentliches Recht (Menschenrecht), das grundsätzlich von jeder natürlichen Person in Anspruch genommen werden kann. Neben einem Ersuchen, das auf die Regelung eines allgemeinen politischen Gegenstands zielt (z. B. auf Änderung von Gesetzen oder behördlichen Verfahren), versteht man unter einer Petition auch eine Beschwerde, die auf **Abhilfe eines individuell erfahrenen Unrechts** (z.B. eine formal zwar zulässige, aber als unverhältnismäßig empfundene Behörden- oder Gerichtsentscheidung) gerichtet ist. Die Zulässigkeit von Petitionen ist ein allgemein anerkannter Bestandteil der demokratischen Grundrechte eines jeden Bürgers. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gebietet Art. 17 GG nur, dass über die mit einer Parlamentspetition angerufene Volksvertretung diese auch entscheidet. Deshalb muss im Petitionsbescheid für den Petenten erkennbar sein, dass und wann die Volksvertretung über sein Anliegen entschieden hat und in welcher Weise die Petition behandelt worden ist.<sup>46)</sup> Der Bescheid muss zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes immerhin soweit mit Gründen versehen sein, dass der Petent sich von der insgesamt ordnungsgemäßen Behandlung seiner Petition überzeugen kann.

### 1. Petitionsausschüsse

Zur Vorbereitung von Beschlüssen über die eingereichten Beschwerden auf Bundesebene haben die Bundesregierung und die Behörden des Bundes dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages Akten vorzulegen, Auskunft zu erteilen und Zutritt zu ihren Einrichtungen zu gestatten; darüber hinaus ist der Petitionsausschuss berechtigt, den Petenten, Zeugen und Sachverständige anzuhören. Gerichte und Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, dem Petitionsausschuss und den von ihm beauftragten Mitgliedern Amtshilfe zu leisten. Entsprechendes gilt für die Petitionsausschüsse der Landesparlamente.

In diesem Sinn kann beispielsweise jeder Flüchtling, der sich von einer Behörde ungerecht behandelt fühlt, eine formlose Beschwerde an den Petitionsausschuss des zuständigen Landesparlaments oder des Deutschen Bundestages richten. Nach Anhörung der betroffenen Behörde wird der Petitionsausschuss entweder die Beschwerde zurückweisen oder eine Empfehlung an die Behörde richten, die Angelegenheit erneut zu bedenken. Ob die Behörde entsprechend dem Vorschlag des Petitionsausschusses ihre Entscheidung ändert, liegt jedoch letztlich allein bei ihr. Bis zur Prüfung der Petition werden in aller Regel z.B. drohende Abschiebungen ausgesetzt.

### 2. Härtefallkommissionen

Ein gesetzlich formalisiertes Petitionsverfahren ist die Anrufung von in den Ländern eingerichteten Härtefallkommissionen. Wenn diese mit ausführlicher Begründung eine positive Empfehlung aussprechen, sollte es schon aus Respekt vor der jeweiligen Kommission und vor allem auch vor dem Betroffenen eine Selbstverständlichkeit sein, dass der zuständige Innenminister im Falle der Ablehnung des Ersuchens zumindest eine knappe Darstellung seiner Gründe übermittelt, um die Ernsthaftigkeit der Prüfung nachzuweisen (ähnlich wie es die Petitionsausschüsse zu tun verpflichtet sind). Auch könnte die interne, mit Gründen versehene Ministervorlage übermittelt werden, nicht zuletzt um dem Eindruck einer konzeptlosen und damit willkürlichen Entscheidung nach »Gutsherrenart« vorzubeugen.

Gleichzeitig mit der Zustellung eines abschlägigen Bescheids über das Härtefallersuchen ist den Petenten genügend Zeit für eine geordnete freiwillige (da nunmehr endgültig unvermeidbare) Ausreise zu geben. Eine überfallartige Abschiebung ohne jegliche vorherige Mitteilung des negativen Überprüfungsresultates verbietet sich schon aus Gründen der Fairness von selbst, ist aber trotzdem beispielsweise in Berlin bedauerlicherweise vom zuständigen Innensenator ausdrücklich veranlasst worden.

### 3. Kirchenasyl

Und schließlich eine Anmerkung zum Kirchenasyl: Mit der zeitlich befristeten Gewährung von Kirchenasyl kommt ebenfalls das Petitionsgrundrecht zur Anwendung, weil es nämlich nicht um die Gewährung eines illegalen Daueraufenthalts, sondern ausschließlich darum geht, einen Härtefall nach Abschluss aller Instanzen noch einmal überprüfen zu lassen, und zwar in Form einer Petition: Wenn man aufgrund vertiefter Einblicke in den Sachverhalt zu der festen Überzeugung gelangt ist, dass ein Mensch trotz Absegnung durch Behörden und Gerichte sehr wohl durch seine Abschiebung unverhältnismäßigen Maßnahmen ausgesetzt sein könnte, soll durch die Gewährung von Kirchenasyl lediglich ein weiterer Prozess des Nachdenkens angestoßen und der Fall im Sinne von Art. 17 GG erneut Behörden oder Parlamentariern vorgelegt werden: Es soll noch ein letztes Mal geprüft werden, ob nicht doch eine andere als die bislang getroffene Entscheidung im Rahmen des gesetzlichen Ermessensspielraums möglich oder sogar geboten ist. Ausschließlich dazu dient das Kirchenasyl.

Dieses Petitionsrecht ist, wie dargelegt, in Art. 17 GG verfassungsmäßig verankert. Es stimmt deshalb einfach nicht, dass diejenigen, die Kirchenasyl gewähren, in willkürlicher Weise eine rechtsstaatlich gefundene Entscheidung eigenmächtig aushebeln und sich dadurch strafbar machen. Im Gegenteil: Sie haben das Grundgesetz auf ihrer Seite. Auf diesen Aspekt sollte man immer wieder hinweisen, wenn Behördenvertreter oder sogar christliche Politiker - was leider regelmäßig vorkommt - das Institut des Kirchenasyls grundsätzlich infrage stellen wollen.

Der vom amtierenden Bundesinnenminister Thomas de Maizière (CDU) im Frühjahr 2015 bei einem Treffen mit 19 katholischen Bischöfen gezogene Vergleich mit der islamischen Scharia, um Kirchenasyl als rechtsfreien Raum zu diskriminieren (»Als Verfassungsminister lehne ich das Kirchenasyl prinzipiell und fundamental ab«), ist in diesem Sinne ein besonders abschreckendes Beispiel. Zu Recht hat ihm deshalb der EKD-Ratsvorsitzende Heinrich Bedford-Strohm entgegnet: *»Das Kirchenasyl ist eine gute humanitäre Tradition in unserem Land, die dem an Menschenwürde orientierten Geist unseres Rechts entspricht. Mit der Scharia hat das nun wirklich gar nichts zu tun.«* Und als Ratsvorsitzender der Konföderation evangelischer Kirchen in Niedersachsen erklärte Landesbischof Ralf Meister, das Kirchenasyl sei ein offensichtlich notwendiger Schutzraum für Menschenrechte: *»Es wird nur gewährt, wenn jemand trotz aller staatlichen Gesetze und Hilfen von Abschiebung, menschenunwürdigen Umständen oder Lebensgefahr bedroht ist.«* Es wende sich also nicht gegen den Rechtsstaat, sondern erinnere diesen an das grundgesetzlich verankerte Recht auf Menschenwürde, Freiheit und körperliche Unversehrtheit. In den meisten Fällen könne den Menschen in einem Kirchenasyl durch eine erneute Überprüfung ihres Schutzbehrens geholfen werden, sagte Meister. Das zeige ganz klar seine Notwendigkeit.

In Deutschland haben zwar die Fälle von Kirchenasyl zugenommen: So dokumentierte die »Bundesarbeitsgemeinschaft Asyl in der Kirche« im Jahr 2014 insgesamt 200 Kirchenasyle für mindestens 359 Personen, darunter 109 Kinder. Damit wurden im Vergleich zum Vorjahr doppelt so viele Menschen durch Kirchengemeinden vorläufig vor der Abschiebung geschützt (2013: insgesamt nur 162 Personen in insgesamt 79 Kirchenasylen). Gleichwohl handelt es sich noch immer um eine insgesamt äußerst geringe Zahl von Härtefallüberprüfungen. Aktuell werden durch Kirchenasyle oft Personen geschützt, die in andere EU-Staaten abgeschoben werden sollen: 2014 beispielsweise waren fast die Hälfte sogenannte Dublin-Fälle. Durch den Einsatz der Kirchengemeinden wurde verhindert, dass diese Flüchtlinge in den EU-Randstaaten wie Bulgarien, Griechenland, Polen oder Ungarn ohne ausreichende medizinische Hilfe in Haft, Obdachlosigkeit und Elend landeten. Bei insgesamt 35 115 Dublin-Verfahren ist jedoch die Zahl von 200 Kirchenasylen in diesem Bereich als verschwindend gering zu werten.

Durch Kirchenasyle wird die Not der Flüchtlinge in Dublin-Verfahren für viele Menschen direkt erfahrbar und es wächst auch über die Gemeinden hinaus die Erkenntnis, dass das Dublin-Verfahren permanent unmenschliche Härten produziert. Der verbale Angriff auf das Kirchenasyl ist nur eine Begleitmaßnahme von mehreren Vorstößen, mit denen Dublin-Abschiebungen künftig rigoros durchgesetzt werden sollen. So kündigte der Chef des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge an, im Zweifel auch dann Abschiebungen durchzuführen, wenn dadurch Familien getrennt würden. Zudem hat der Gesetzgeber in Dublin-Verfahren neue Haftgründe eingeführt, um den Vollzug der Abschiebungen zu erleichtern. Personen, die sich in ein Kirchenasyl begeben, sollen in Zukunft als »flüchtig« eingestuft werden, obwohl ihr Aufenthaltsort bekannt ist und sie nur ihr Grundrecht auf Härtefallüberprüfung im Rahmen einer Petition wahrnehmen.

### XIII. Das Recht auf Zugang zum Recht

#### **Artikel 47 GRC:**

*Jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, hat das Recht, nach Maßgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen.*

*Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Sache von einem unabhängigen, unparteiischen und zuvor durch Gesetz errichteten Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Jede Person kann sich beraten, verteidigen und vertreten lassen.*

*Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, wird Prozesskostenhilfe bewilligt, soweit diese Hilfe erforderlich ist, um den Zugang zu den Gerichten wirksam zu gewährleisten.*

#### **Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG:**

*Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen.*

Durch das Menschenrecht auf Zugang zum Recht werden Betroffene in die Lage versetzt, ihre menschenrechtlich garantierte Freiheit und Gleichheit selbst zu verteidigen. Sie müssen nicht passiv darauf warten, dass staatliche Organe die Rechtsverletzung erkennen und beseitigen. Indem ein Betroffener selbst vor Gericht auftritt, beispielsweise ein Asylsuchender die Gewährung von Asyl erstreiten kann, tritt er aus der Opferrolle heraus. Zugang zum Recht ist damit Ausdruck und Verwirklichung der durch die Menschenrechte gesicherten Selbstbestimmung. Zugang zum Recht als Menschenrecht sichert und bekräftigt die menschenrechtliche Bindung des Staates. Der Mensch steht im Mittelpunkt staatlichen Handelns, und dies als Rechtsträger, nicht nur als Begünstigter oder Objekt staatlichen Handelns. Zu den notwendigen Bedingungen für Zugang zum Recht zählen auch drei subjektive Faktoren: Rechtsbewusstsein, Rechtskenntnis und Anspruchswissen. Hierbei geht es um Voraussetzungen, die bei einer potentiell verletzten Person vorliegen müssen, um das Recht für sich zu mobilisieren.<sup>47)</sup>

Im oben dargestellten Fall 9 hat sich gezeigt, welche praktischen Schwierigkeiten beispielsweise seelisch kranke Flüchtlinge haben, ihre Rechte tatsächlich geltend zu machen. Zum einen fehlt ihnen in der Regel schon das Bewusstsein dafür, dass die Gefahr einer erheblichen Verschlimmerung schwerwiegende Erkrankungen Abschiebungsschutz begründen kann. Deshalb wird bei den Anhörungen vor dem Bundesamt mangels einer entsprechenden Befragung vielfach gar nicht darüber gesprochen und mit diesem anfänglichen Schweigen später von den Gerichten die angebliche Unglaubwürdigkeit der Flüchtlinge begründet. Auch verfügen sie krankheitsbedingt oft über keinen ausreichenden »Kampfgeist« um ihre Rechte. Zum anderen fehlen den Flüchtlingen zumeist die praktischen und finanziellen Mittel, um kompetente und verfügbare Gutachter und Rechtsanwälte ausfindig zu machen und bezahlen zu können. Insofern ist es für die Verwirklichung des Zugangs zum Recht von entscheidender Bedeutung, die besonders verletzlichen Flüchtlinge frühzeitig als solche zu erkennen, behutsam unter Einschaltung von Dolmetschern zu diagnostizieren, sie ferner zur Geltendmachung ihrer Rechte zu ermutigen und ihnen spezialisierte Therapeuten und Rechtsbeistände zur Seite zu stellen.

Zu Recht hat das Deutsche Institut für Menschenrechte am 17. Februar 2015 auch die Einstufung von immer mehr Ländern als »sichere Herkunftsstaaten« als rechtsstaatlich zweifelhaft kritisiert, weil dadurch der menschen- und flüchtlingsrechtliche Anspruch auf Zugang jedes Menschen zu einem Verfahren, in dem die Schutzbedürftigkeit individuell auf dem Prüfstand steht, erheblich eingeschränkt wird. Die Gefahr einer weiteren Beschneidung des Zugangs zum Recht wächst dramatisch durch die Pläne der Bundesregierung, an den Grenzen Haftzentren für unerwünschter Asylbewerber aus jenen »sicheren« Herkunftsstaaten einzurichten, in denen per Schnellverfahren ihre sofortige Rückführung eingeleitet werden soll.

Ein rechtsstaatlich besonders abschreckendes Beispiel für die Verletzung des Menschenrechts auf Zugang zum Recht ist schließlich der Vorschlag des Berliner Justizsenators für ein »Asylbewältigungsgesetz« nebst Abschaffung einer Anhörung vor Gericht – gerade diese aber ist für die Wahrheitsfindung essentiell! – und Beschränkung sogar der Frage- und Ablehnungsrechte von Prozessvertretern.

## XIV. Die Rechte von Kindern und Jugendlichen

### **Artikel 22 UN-Kinderrechtskonvention:**

*(1) Die Vertragsstaaten treffen geeignete Maßnahmen, um sicherzustellen, dass ein Kind, das die Rechtsstellung eines Flüchtlings begehrt oder nach Maßgabe der anzuwendenden Regeln und Verfahren des Völkerrechts oder des innerstaatlichen Rechts als Flüchtling angesehen wird, angemessenen Schutz und humanitäre Hilfe bei der Wahrnehmung der Rechte erhält, die in diesem Übereinkommen oder in anderen internationalen Übereinkünften über Menschenrechte oder über humanitäre Fragen, denen die genannten Staaten als Vertragsparteien angehören, festgelegt sind, und zwar unabhängig davon, ob es sich in Begleitung seiner Eltern oder einer anderen Person befindet oder nicht.*

*(2) Zu diesem Zweck wirken die Vertragsstaaten in der ihnen angemessen erscheinenden Weise bei allen Bemühungen mit, welche die Vereinten Nationen und andere zuständige zwischenstaatliche oder nichtstaatliche Organisationen, die mit den Vereinten Nationen zusammenarbeiten, unternehmen, um ein solches Kind zu schützen, um ihm zu helfen und um die Eltern oder andere Familienangehörige eines Flüchtlingskinds ausfindig zu machen mit dem Ziel, die für eine Familienzusammenführung notwendigen Informationen zu erlangen. Können die Eltern oder andere Familienangehörige nicht ausfindig gemacht werden, so ist dem Kind im Einklang mit den in diesem Übereinkommen enthaltenen Grundsätzen derselbe Schutz zu gewähren wie jedem anderen Kind, das aus irgendeinem Grund dauernd oder vorübergehend aus seiner familiären Umgebung herausgelöst ist.*

36 Prozent aller Asylanträge in Deutschland werden von Kindern und Jugendlichen gestellt, davon sind 45 Prozent unter fünf Jahren. Ende 2013 lebten schätzungsweise mehr als 65 000 minderjährige Flüchtlinge in Deutschland (Quelle: UNICEF). Vor dem Hintergrund der nunmehr stattfindenden Entwicklung ist jedoch davon auszugehen, dass sich diese Zahl bis Ende 2015 erheblich erhöhen wird. Viele dieser minderjährigen Flüchtlinge kommen ohne Familienangehörige nach Deutschland (UMF). Im Bundesrat wurde im September 2015 eine Zahl von 22 000 UMF genannt, die sich bis Ende 2015 schon auf über 60 000 erhöht hat. Flüchtlingskinder sind besonders schutzbedürftig. Damit sie ihre Rechte effektiv wahrnehmen können, verlangt Artikel 22 Abs. 1 der UN-Kinderrechtskonvention für sie »angemessenen Schutz und humanitäre Hilfe«. Dies soll die Flüchtlingskinder auch zur Wahrnehmung der Rechte befähigen, die in anderen internationalen Übereinkünften über Menschenrechte oder über humanitäre Fragen festgelegt sind. Die Rechte der UN-Kinderrechtskonvention stehen jedem Kind zu, das sich innerhalb der Hoheitsgewalt eines Vertragsstaats befindet. Diese Rechte können deshalb ohne Weiteres auch von einem in das Bundesgebiet eingereisten Flüchtlingskind in Anspruch genommen werden.

Obwohl von der Bundesregierung 1992 ratifiziert, formulierte sie zunächst einen Vorbehalt, nach dem folgende Regelungsbereiche in Deutschland von der UN-Kinderrechtskonvention unberührt blieben: *das Recht der Einreise und des Aufenthalts sowie die Regelung der Aufenthaltsbedingungen ausländischer Kinder und die Ungleichbehandlung ausländischer Kinder gegenüber deutschen Kindern*. Dieser Vorbehalt wurde schließlich achtzehn Jahre nach der Ratifizierung und erst nach jahrelangen politischen Debatten endlich am 15. Juli 2010 aufgehoben.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte sieht gleichwohl die Rechte von geflüchteten Kindern und Jugendlichen in Gefahr. Ihre Rechte müssten in der deutschen Flüchtlingspolitik und Rechtspraxis mehr Aufmerksamkeit erhalten als bisher, erklärte das Institut aus Anlass des Weltkindertages am 20. September 2015. Sie hätten sehr belastende Erlebnisse hinter sich. Deshalb brauche es dringend Konzepte und Maßnahmen, die auf die steigende Zahl von Kindern und Jugendlichen unter den Flüchtlingen reagierten.

Kinder seien Träger eigener Menschenrechte und dürften nicht nur als Anhängsel ihrer Eltern betrachtet werden. *»Alle staatlichen Behörden auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene sind zur Beachtung der Kinderrechte aus der von Deutschland ratifizierten UN-Kinderechtskonvention verpflichtet. Sie gelten für alle Minderjährigen, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, ihrem aufenthaltsrechtlichen Status oder dem ihrer Eltern«,* so das Institut.

Defizite bei der Einlösung der Kinderrechte gebe es in Deutschland etwa

- beim Recht auf Gesundheit. Gegenwärtig sei der Zugang von Flüchtlingskindern zur Gesundheitsversorgung aufgrund von Regelungen im Asylbewerberleistungsgesetz sehr eingeschränkt, sodass sie nur eine Akut- und Notfallversorgung erhielten. In der Regel würden Erkrankungen erst dann behandelt, wenn sie eskalierten. *»Solche Restriktionen führen dazu, dass die Kosten für Gesundheitsausgaben nicht sinken, sondern steigen, wie eine aktuelle wissenschaftliche Studie aufzeigt«*, so das Institut weiter.
- bei der Aufnahme unbegleiteter Minderjähriger, die ohne ihre Eltern nach Deutschland fliehen. *»Die Kapazitäten in der Kinder- und Jugendhilfe müssen dringend weiter ausgebaut werden, damit Minderjährige kindgerecht betreut und untergebracht werden können«*, erklärte das Institut.

Am 23. November 2015 äußerte sich das Institut sodann zu den neuerlichen Plänen der Bundesregierung wie folgt:

*»Eine Aussetzung des Familiennachzugs für zwei Jahre für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge verstößt gegen die UN-Kinderrechtskonvention. Geflüchtete Kinder wären dadurch gezwungen, mindestens zwei Jahre ohne Eltern zu leben und müssten in der Jugendhilfe versorgt werden. Die UN-Kinderrechtskonvention verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, dass ein Kind nicht gegen den Willen seiner Eltern von diesen getrennt wird, es sei denn, dass diese Trennung für das Wohl des Kindes notwendig ist. Daher muss die Bundesrepublik Deutschland als Vertragsstaat die Familienzusammenführung wohlwollend, human und beschleunigt bearbeiten.«*

Zahlreiche weitere Rechtsvorschriften tragen der besonderen Schutzbedürftigkeit von Minderjährigen Rechnung: Nach Art. 23 Abs. 1 der Aufnahmerichtlinie berücksichtigen die Mitgliedstaaten vorrangig das Wohl des Kindes. Sie gewährleisten einen der körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung des Kindes angemessenen Lebensstandard und tragen bei der Würdigung des Kindeswohls insbesondere auch der Möglichkeit der Familienzusammenführung Rechnung. Dagegen verstoßen eklatant die kurzzeitigen, aber zunächst wieder zurückgezogenen Überlegungen des Bundesinnenministeriums von Ende November 2015, Kindern für mehrere Jahre den Nachzug ihrer Familienangehörigen zu versagen.

Art. 11 der Aufnahmerichtlinie lässt zudem die Inhaftierung von Minderjährigen nur in Ausnahmefällen zu. Allerdings reicht diese Einschränkung nicht aus. Kinder und Jugendliche gehören überhaupt nicht in Abschiebungshaft, jedenfalls wenn sie dort ohne ihre Eltern untergebracht werden sollen! Zum einen kann man sie ohnehin nicht schutzlos in ihre Heimat abschieben und zum andern gehören sie nicht in ein Gefängnis, sondern allenfalls in eine Einrichtung der Jugendhilfe.

Nach Artikel 24 der Aufnahmerichtlinie sollen die Mitgliedstaaten so schnell wie möglich dafür sorgen, dass ein Vertreter bestellt wird, der den unbegleiteten Minderjährigen vertritt und unterstützt, damit dieser die Rechte aus dieser Richtlinie in Anspruch nehmen und den sich aus dieser Richtlinie ergebenden Pflichten nachkommen kann (Vormundschaft).

Die Mitgliedstaaten sollen auch – erforderlichenfalls mit Unterstützung internationaler oder anderer einschlägig tätiger Organisationen – baldmöglichst nach Eingang eines Antrags auf internationalen Schutz mit der Suche nach Familienangehörigen des unbegleiteten Minderjährigen beginnen und tragen gleichzeitig für sein Wohl Sorge.

Das Betreuungspersonal für unbegleitete Minderjährige muss im Hinblick auf die Bedürfnisse von Minderjährigen adäquat ausgebildet sein und sich angemessen fortbilden; es unterliegt in Bezug auf die Informationen, die es durch seine Arbeit erhält, der Schweigepflicht, wie sie im einzelstaatlichen Recht definiert ist.

Ein besonderes Problem ist die **Altersfeststellung**, wenn mangels Unterlagen unklar ist, ob der Antragsteller minderjährig und damit das Jugendamt berechtigt und verpflichtet ist, ihn vorläufig in Obhut zu nehmen, sobald dessen unbegleitete Einreise nach Deutschland festgestellt wird. In § 42 a SGB VIII soll diesbezüglich eine »qualifizierte Inaugenscheinnahme« als geeignetes Mittel der Altersfeststellung eingeführt werden.

Sofern damit gemeint ist, dass der zuständige Bearbeiter/ die zuständige Bearbeiterin sich den Betroffenen genau anschaut und dann zu einem Ergebnis kommt, ist dagegen nichts einzuwenden. Auf jeden Fall müssen Strahlenbelastungen durch radiologische Untersuchungen oder unwürdige Begutachtungen durch Überprüfung der Genitalien künftig ausgeschlossen sein (so auch die Stellungnahme der Deutschen Gesellschaft für Kinder- und Jugendpsychiatrie, Psychosomatik und Psychotherapie e.V. vom 2. November 2015).

## XV. Verstöße gegen die Menschenwürde der Flüchtlinge

### Artikel 1 Abs. 1 und 2 GG:

*Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.*

Mit dem Begriff der Menschenwürde ist der soziale Wert- und Achtungsanspruch des Menschen verbunden, der es verbietet, den Menschen zum bloßen Objekt des Staates zu machen oder ihn einer Behandlung auszusetzen, die ihn als Subjekt prinzipiell infrage stellt. Menschenwürde in diesem Sinne ist nicht nur die individuelle Würde der jeweiligen Person, sondern die Würde des Menschen als Gattungswesen. Jeder besitzt sie, ohne Rücksicht auf seine Eigenschaften, seine Leistungen und seinen sozialen Status. Sie kann keinem Menschen genommen werden.<sup>48)</sup> Der Mensch darf weder zum wehrlosen Mittel staatlicher Zwecke noch zum machtlosen Gegenstand politischer Willkür herabgesetzt werden.

Es seien hier einige besonders eklatante **Beispiele für Verstöße gegen die Menschenwürde** aus dem letzten Jahr geschildert:

- **Fall 6** im Kapitel »Ehe und Familie« ist ein besonders erschreckendes Beispiel nicht nur für einen Verstoß gegen das Grundrecht auf Schutz der Familie, sondern auch für eine Verletzung des Anspruchs auf Achtung der Menschenwürde. Denn indem die psychisch schwerkranke Mutter mit Polizeistiefeln auf den Boden gedrückt wurde, um wehrlos und gedemütigt die Abschiebung ihrer jungen Söhne miterleben zu müssen, ist sie zum bloßen Objekt staatlicher Gewalt degradiert worden. Den Söhnen wiederum wurde bewusst die Information vorenthalten, dass der Innensenator das einstimmige Ersuchen der Härtefallkommission zurückgewiesen hatte, um ihnen jede Möglichkeit zu nehmen, ggf. doch noch rechtliche Schritte einzuleiten oder ihre Angelegenheiten zu ordnen und freiwillig auszureisen. Auch ihre Subjektkualität wurde damit prinzipiell infrage gestellt.
- Ähnlich unwürdige Umstände bei Abschiebungen ereignen sich immer wieder: So wurde beispielsweise von einer überfallartigen Verhaftung eines Mannes aus dem Kosovo mit zwei Söhnen und einer Tochter im Morgengrauen berichtet und anschließendem Transport in Handschellen zum Abschiebegewahrsam, sogar ohne ihm zuvor Gelegenheit gegeben zu haben, seinen Schlafanzug gegen normale Tagesbekleidung auszutauschen. Die Mutter, psychisch schwer angeschlagen, wurde in eine psychiatrische Klinik verbracht, und auch die älteste Tochter, die als Einzige über eine Aufenthaltserlaubnis verfügte, durfte in Deutschland bleiben. Die vier anderen Familienmitglieder wurden unter mehr als unwürdigen Umständen in einen Polizeiwagen verfrachtet, zur Abschiebesammelstelle gebracht und anschließend nach Pristina zurückgeflogen. Ein nachreisender Journalist fand den Vater als völlig gebrochenen Mann vor: Er hatte noch immer denselben Schlafanzug an und darüber irgendwelche gebrauchten Sachen, die ihm jemand geschenkt hatte. Auch dieser Fall weist mehrere Verstöße gegen elementare Menschenrechte auf: Zum einen ist es eine Verletzung der Menschenwürde, im Schlafanzug und in Hausschuhen abgeführt zu werden, obwohl überhaupt keine Fluchtgefahr besteht. Außerdem verstößt das Auseinanderreißen der Kernfamilie gegen den verfassungsmäßigen Schutz des Art. 6 Abs. 1 GG. Und schließlich war noch ein Verfahren beim Verwaltungsgericht anhängig; der Mann hatte darauf hingewiesen und den Polizeibeam-

ten die Eingangsmittelung des Gerichts vorgelegt, auf der die Aufforderung enthalten war, die Familie vor der Entscheidung des Gerichts nicht abzuschieben. Dieses Papier sei jedoch von den Polizisten unbeachtet in den Mülleimer geworfen worden. Darin liegt ein schwerwiegender Verstoß gegen das Grundrecht auf Zugang zum Gericht gem. Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG. Danach dürfen Behörden eine Abschiebung nicht durchführen, bevor das Gericht über einen anhängigen Eilantrag entschieden hat. Das ist zwar eine rechtsstaatliche Selbstverständlichkeit. Aber es herrscht in einigen Ausländerbehörden und Innenministerien noch immer die rechtswidrige Auffassung, es sei allenfalls ein »Gnadenakt«, wenn die Behörde großzügig darauf verzichte, einen Ausländer vor Entscheidung der angerufenen Gerichte abzuschieben. Der Zugang zum Gericht ist jedoch für den demokratischen Rechtsstaat elementar, dass nämlich Behördenakte durch unabhängige Gerichte kontrolliert werden können, und zwar effektiv, d.h. im einstweiligen Rechtsschutz in zwei Instanzen.<sup>49)</sup>

- Als im Mai 2014 elf Afrikaner vor der Berliner Gedächtniskirche eine Mahnwache abhielten, um für ein Bleiberecht zu demonstrieren, verfügte der Innensenator nach mehreren Tagen überfallartig die Räumung. Anschließend musste er sich vom Gemeindepfarrer öffentlich vorwerfen lassen, er habe gegen die Zusicherung verstoßen, keine überraschenden Aktionen zu unternehmen und den Raum für vertrauensbildende Gespräche zu gewähren. Hier wurde von staatlicher Seite zunächst Vertrauen in Zusicherungen geweckt und anschließend durch polizeiliches Handeln zerstört: Für den Innensenator waren die Flüchtlinge mithin nicht Verhandlungspartner auf Augenhöhe, sondern bloße Objekte von heimlichen Schachzügen.



Protestcamp auf dem Oranienplatz in Berlin, Foto Dezember 2012

- Mit dem Verhalten des Berliner Innensenators gegenüber den »Flüchtlingen vom Oranienplatz« im August 2014 kam es zu einer weiteren Steigerung von Unglaublichkeit und Vertrauensverlust. Nachdem der Senat (mit dem Ziel, die Flüchtlinge zur Aufgabe ihres eineinhalbjährigen Protestcamps zu veranlassen) die Integrationssenatorin mit Verhandlungen beauftragt hatte, kam es zu einem »Einigungspapier Oranienplatz«: Danach stellte die Senatorin in Aussicht, die Kernanliegen der Flüchtlinge zu unterstützen und deren politische Forderungen in die Gremien im Land Berlin, auf die Bundesebene und nach Europa zu tragen. Außerdem sollte eine umfassende Einzelfallprüfung im Rahmen aller rechtlichen Möglichkeiten stattfinden (Aufenthaltsgenehmigung, Umverteilung etc.) und für diese Zeit die Abschiebung der Flüchtlinge ausgesetzt werden. Am 26. August 2014 wurden jedoch entgegen den Absprachen ohne jede Vorwarnung mehr als 100 betroffene Flüchtlinge regelrecht auf die Straße gesetzt: Die Prüfung sei abgeschlossen, Sozialleistungen würden mit sofortiger Wirkung eingestellt. Zu Recht kritisierte der Berliner Flüchtlingsrat dieses für alle Beteiligten unerwartete und geradezu überfallartige Vorgehen seitens des Senats als willkürlich, intransparent, menschenverachtend und auch rechtswidrig. Die Ablehnung der zugesagten Einzelfallprüfungen verstoße gegen den Geist der mit der Senatorin ausgehandelten Oranienplatz-Vereinbarung, die eine wohlwollende Prüfung von Umverteilungsmöglichkeiten nach Berlin und humanitärer Aufenthaltserteilung vorsehe. Der Versuch einer Rechtfertigung für dieses Vorgehen mit der Behauptung, das Einigungspapier sei aus formalen Gründen unwirksam, weil es die dafür fachlich nicht zuständige Senatorin unterzeichnet habe, musste schon deshalb scheitern, weil in Wahrheit jedes Wort im Einigungspapier in Chefgesprächen mit dem Innensenator abgestimmt worden war. Auch dies also ein Beispiel dafür, wie Flüchtlinge als Verhandlungspartner nicht ernstgenommen, sondern getäuscht und zum bloßen Objekt staatlicher Machtpolitik degradiert wurden.
- Bericht einer jungen syrischen Familie von ihrer Erfahrung in Bulgarien: Nach Überquerung der türkisch-bulgarischen Grenze näherte sich eine bulgarische Patrouille. Während sich die Frau mit dem kleinen Kind verstecken konnte, wurde der Mann festgenommen. Der Mann schildert, wie ihn die Soldaten sofort schlugen, vor allem in den Unterleib, und dabei »No, no Bulgaria!« riefen. *»Nachdem sie mich geschlagen hatten, brachten sie mich zu ihrem Vorgesetzten, der auf seine Stiefel zeigte, als ob die meinetwegen schmutzig wären. Dann wies er einen Soldaten an, mich zu schlagen. Erst hat er mich mit der Faust in den Magen geschlagen, dann mit dem Pistolenstumpf auf meinen Rücken, sodass ich hingefallen bin. Dann hat er mir in den Brustkorb getreten. Ein Knochen im Rücken ist gebrochen, was sehr schmerzhaft war, aber das wusste ich in diesem Moment noch nicht. Sie haben mich immer weiter auf den Kopf und Rücken geschlagen. Ich habe versucht zu fliehen, aber sie erwischten mich, und ich wurde noch mehr geschlagen. Drei von uns haben sie zu einem Jeep getrieben und dort unter weiteren Schlägen auf die Rückbank gestoßen. Zu dieser Zeit habe ich über den ganzen Schmerz gar nicht nachgedacht; alles, worüber ich mir Sorgen gemacht habe, waren meine Frau und mein Sohn.«*<sup>50</sup> Mit derart unwürdigen Methoden »verteidigt« Bulgarien seit 2013 in Zusammenarbeit mit Frontex die EU-Außengrenze zur Türkei gegen Flüchtlinge. Für 20 Mio. Euro (davon 15 Mio. aus dem EU-Außengrenzfonds) wurde ein 33 Kilometer langer Zaun errichtet und mit Kameras und Bewegungsmeldern ausgestattet. Die Zahl der »illegalen« Migranten nahm von täglich ca. 200 bis 250 im Herbst 2014 auf 100 pro Monat ab. Die Folge: Transit-Flüchtlinge reisen nicht mehr auf dem Landweg, sondern mit Hilfe oftmals ausbeuterischer und krimineller Schlepper lebensgefährlich über die griechischen Inseln in die EU ein, um sich erst von dort über die Balkan-Route nach Norden zu begeben.

Schließlich verstoßen die Umstände der (Nicht-)Registrierung der Flüchtlinge vor dem LaGeSo in Berlin unverändert und dramatisch gegen die Menschenwürde. Am 19. November 2015 berichtete das Magazin »Kontraste«:

*»Frieren, hungern, warten - Wie Politiker und eine unfähige Verwaltung das Flüchtlingselend in Berlin fördern.*

*Vor dem Berliner Landesamt für Gesundheit herrschen seit Monaten Zustände wie in Flüchtlingslagern in Kriegsgebieten. Kinder und Kranke warten auf Termine, schon morgens um vier. Neue Flüchtlinge versuchen sich registrieren zu lassen, andere brauchen ärztliche Hilfe und Medikamente. Trotz erschreckender Bilder bekommt die Berliner Landespolitik das Problem nicht in den Griff. Schon vier Tage steht eine Familie geduldig jeden Morgen an, um das Asylgeld und Bescheinigungen abzuholen... Einige Flüchtlinge sind am Ende*

*ihrer Kräfte, ein junger Mann kollabiert sogar. Dieser Iraker am Ende der Schlange hat seit Tagen keinen Schlafplatz mehr - denn für jede Notunterkunft braucht man eine Bescheinigung, die hier immer wieder verlängert werden muss. Aber dazu müsste er erst einmal einen Termin kriegen. »Jeden Tag sagen zu mir: morgen, morgen, morgen. Warten, tut mir Leid, morgen. Kein auch ,tut mir leid‘, morgen, morgen. 20 Stunden bin ich hier jeden Tag in LaGeSo.«... Ehrenamtliche von »Moabit hilft«: »Berlin ist eine Schande für die deutsche Regierung als Hauptsitz. Hamburg kriegt das geregelt, München, Passau, alle anderen. Und Berlin? Das ist peinlich. Mehr kann ich dazu nicht sagen. Das ist einfach peinlich.«...Um zwei Uhr kommen immer mehr Frauen mit Kindern, um in der Kälte zu warten. Das beheizte Zelt steht leer, aber sie dürfen nicht rein. Vier Uhr morgens – erneut kommt es zu unerträglichen Szenen – gefährliches Gequetsche durch die Absperzung. Polizei und Sicherheitskräfte haben es nicht mehr im Griff. Erst als dieser syrische Flüchtling aus Aleppo spontan eingreift, klappt es. Wieder müssen sie rennen, um nicht obdachlos oder ohne Geld zu sein – und das in Deutschland.«*

Zwar ist einzuräumen, dass die Berliner Behörden bei einem täglichen Zustrom von 632 Flüchtlingen in den letzten Novemberwochen (insgesamt etwa bis Ende 2015 79 000 Flüchtlinge) vor außergewöhnlichen Herausforderungen stehen. Gleichwohl war diese Entwicklung bereits seit 2012 voraussehbar und hätte entsprechender Planung und Vorbereitung bedurft. Insofern handelt es sich um ein reines Organisationsversagen. Am 9. Dezember 2015 trat konsequenterweise der Chef des LaGeSo zurück, nachdem über die Plattform »Change.org« mehr als 100 000 Menschen gegen die menschenunwürdigen Zustände protestiert und über 40 Rechtsanwälte Strafanzeige gegen ihn und den zuständigen Sozialsenator wegen Körperverletzung und Nötigung im Amt erstattet hatten.

## „Arroganz des Helfens“ - Gespräch mit Kilian Kleinschmidt

Kilian Kleinschmidt leitete eines der weltgrößten Flüchtlingslager in Jordanien. Er sagt: Menschen, die fliehen mussten, suchen Würde und Identität. Dafür brauchen sie Freiräume.

*Sie schreiben auch: „Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen, zu konsumieren und dafür zu bezahlen, gehört für mich zur Menschenwürde.“*

Ja, natürlich, Almosen sind so entwürdigend. Die Menschen stehen den ganzen Tag in irgendwelchen Schlangen, um ihre Rationen für Wasser, Essen oder Hygieneartikel abzuholen. In Zaatari haben wir Supermärkte aufgemacht, Stromzähler und Wasseruhren angebracht und die Leute selber Handel treiben lassen.

*Kann man das auf die aktuelle Situation in Deutschland und Österreich übertragen?*

Das gilt im Grunde überall. Wir müssen Konzepte schaffen, bei denen die Menschen wählen können. In richtigen Kantinen etwa und mit Smartcards: Jeder der Geflohenen bekommt eine Chip-Karte mit einem bestimmten Betrag darauf und kann dann selbst entscheiden, wofür er sein Geld ausgibt. Auswählen zu können ist ein kleines, aber feines Detail – und trotzdem so wichtig: Weil wir alle anders aussehen wollen, wir einen unterschiedlichen Geschmack haben und Lust haben, zu verschiedenen Zeiten unterschiedliche Dinge zu tun. Die CSU hat genau das Gegenteil gefordert: weg vom Taschengeld, hin zu Sachleistungen. Dahinter steckt unter anderem die Sorge, dass Geld zu viele Leute anziehen würde. Und dass die Empfänger das Geld nach Hause schicken. Aber wer das möchte, der kann auch die Packung Spaghetti, die er bekommt, verkaufen und den Erlös nach Hause schicken. Das passiert jetzt schon. Interessant ist aber die Einstellung dahinter, nämlich: Die Menschen sind totale Idioten und wissen nicht selbst, was sie brauchen. Diese Haltung ist sehr verbreitet, ich erlebe sie immer wieder auf Konferenzen. Man entmündigt die Menschen.

*Kennen Sie andere Beispiele von Hilfe?*

Es gibt ein Projekt in Kenia. Da bekommt eine arme Familie einfach 1000 US-Dollar. Ohne Auflagen. Ich habe dazu etwas auf Facebook gepostet und sofort kam Kritik von ehemaligen UN-Kollegen: Da muss man doch aufpassen! Das muss man überwachen! Sie können sich offenbar nicht vorstellen, dass eine Familie über das Geld entscheiden kann, sondern glauben, die Menschen seien zu dumm oder zu gierig. Das zeigt mir, dass diese Kollegen mit einer ziemlichen Arroganz ans Helfen herangehen.

*Woher kommt das?*

Wir glauben zu wissen, was gut für alle ist. Das Ziel westlicher Entwicklungshilfe ist es, unsere Gesellschaftsform zu reproduzieren. Unser Mittel ist die Hilfe. Die verknüpfen wir mit Bedingungen, um unsere missionarischen Ideen zu verbreiten. Es mögen moderne missionarische Ideen sein, aber im Grunde ist es dasselbe Konzept. Zum Beispiel bei der Mädchenerziehung. Es hat schon eine gewisse Arroganz zu sagen, ihr bekommt nur Saatgut, wenn eure Töchter in die Schule gehen dürfen – auch wenn ich damit nicht sagen will, dass wir nicht dieses Ziel haben sollten.

zit. nach: Zeitschrift „enorm“ 5/15, S. 36

# AUSBLICK: YES WE CAN!

*»Wenn wir jetzt anfangen, uns noch dafür entschuldigen zu müssen, dass wir in Notsituationen ein freundliches Gesicht zeigen, dann ist das nicht mein Land.« (Angela Merkel)*

Fluchtursachen kann man nicht »bekämpfen«, sondern nur behutsam langfristig verringern; und Terror und Gewalt lassen sich - das hat schon Mahatma Gandhi gewusst - nicht etwa durch Gegenterror und Gewalt in Frieden umwandeln. Jeder getötete Terrorist bringt einer Hydra gleich wieder mehrere neue hervor – ein verhängnisvoller Kreislauf. Einer der Flüchtlinge, die ihr Heimatland verfolgungsbedingt schon vor sehr langer Zeit verlassen mussten, nämlich der Dalai Lama (er lebt seit mehr als 50 Jahren im Exil), hat ganz im Sinne von Gandhi anlässlich seines 80. Geburtstages im Juli 2015 darauf hingewiesen, dass es zur Rettung unseres Planeten einer neuen Ethik bedürfe, getragen von den Prinzipien Empathie, Toleranz, Gewaltlosigkeit und Achtsamkeit.

Wenn wir uns in Deutschland auch bei der Aufnahme der zu uns strebenden Flüchtlinge von diesen Grundsätzen leiten lassen, ist diese große Aufgabe gut zu meistern. Die geradezu überwältigende Hilfsbereitschaft in der deutschen Bevölkerung gegenüber den Menschen, die dem Horror ihrer Heimat entkommen sind, ist Ausdruck eines tiefen Mitgefühls, auf das wir zu Recht stolz sind und das wir uns nicht durch Panikmache verantwortungsloser Politiker und »besorgte Bürger« zerreden lassen dürfen. Bundeskanzlerin Angela Merkel ist hier gegen alle Unkenrufe ein bewundernswerter Fels in der Brandung und dafür u.a. von Heiner Geißler zu Recht für den Friedensnobelpreis vorgeschlagen worden.

Abschließend seien hier als Ausblick deshalb einige positive Beispiele für Öffnung und Hilfsbereitschaft zusammengetragen, die Mut machen und die Menschenrechte der Flüchtlinge zu verwirklichen helfen – yes we can!

- Bereits 2013 entwickelte das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Handlungsempfehlungen und Praxisbeispiele zu einer »Willkommens- und Anerkennungskultur« (siehe: <https://www.bamf.de/.../abschlussbericht-runder-tisch-aufnahmegesellschaft>). Es gehe darum, Willkommenspakete als Basisquelle für Informationen einzusetzen, zivilgesellschaftliches Engagement zu fördern, Flüchtlinge unter Einbeziehung von Migrantenorganisationen persönlich, aber auch per Internet, Telefon und E-Mail zu beraten und Behörden auf ihrem Weg zu »Willkommensbehörden« zu unterstützen.
- Das zivilgesellschaftliche Engagement hat sich in Deutschland derart entwickelt, dass die ohnehin schwer geforderten Behörden auf die Unterstützung durch die Ehrenamtlichen gar nicht mehr verzichten können. Neben zahllosen lokalen Helferinitiativen sei hier beispielsweise ein Internetportal erwähnt, in dem man eigene Angebote einstellen, auf Gesuche reagieren, interessante Initiativen finden und sich helfend einbringen kann: »Wir wollen Flüchtlinge, Initiativen, engagierte Bürgerinnen und Bürger, Organisationen, Unternehmen und Kommunen zusammenbringen und die Arbeit für Flüchtlinge unterstützen.« (<http://helpto.de/de>)
- Einen ganz anderen Weg als den des Jammerns wählt Richard Arnold (CDU), Oberbürgermeister von Schwäbisch-Gmünd. In seinem Ort engagiert er sich für die Integration der Flüchtlinge. Sein Erfolgsrezept: »Reden, reden, reden«. Die Politik müsse führen, nicht Furcht verbreiten. Ihm zufolge ist Schwäbisch-Gmünd ein Bilderbuchbeispiel für Hilfsbereitschaft und Bürgerdialog. Allerdings hat die Stadt bisher relativ wenige Asylsuchende aufgenommen, 800 auf 60 000 Einwohner. Doch auch wenn es mehr werden, bleibt Arnold optimistisch: »Bisher ist alles gutgegangen. Wir werden auch dann nicht kapitulieren.«
- Ähnlich argumentiert Oliver Junk, Bürgermeister von Goslar: Er erklärte, schrumpfende Städte wie Goslar, das von 2002 bis 2012 mit gut 4 000 Einwohnern fast ein Zehntel seiner Bevölkerung verloren habe, könnten »von Flüchtlingen doch auch profitieren«. Sie seien als Arbeitskräfte nützlich, würden den Altersdurchschnitt der Bevölkerung senken und die Stadt kulturell bereichern.

- ARRIVO BERLIN ist eine Ausbildungs- und Berufsinitiative zur Integration von geflüchteten Menschen in den Berliner Arbeitsmarkt. Sie ist eine gemeinsame Initiative der Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen, der Handwerkskammer Berlin und »bridge«, dem Berliner Netzwerk für Bleiberecht. Ziel ist es zum einen, etwas gegen den akuten Fachkräftemangel und die hohe Zahl unbesetzter Lehrstellen in Berliner Betrieben zu tun. Zum anderen wird geflüchteten Menschen, die über praktische Kenntnisse verfügen und selbstständig für sich sorgen möchten, ein beruflicher Anschluss ermöglicht. Unter dem Slogan »Flüchtling ist kein Beruf. Talente brauchen Chancen« will die Initiative beide Ziele unbürokratisch und schnell verbinden.
- Die erste Jobbörse für Geflüchtete und Arbeitgeber ist erreichbar unter [www.workeer.de](http://www.workeer.de). Sie wurde als Abschlussprojekt im Rahmen eines BA Kommunikationsdesignstudiums an der HTW Berlin im Sommer 2015 entwickelt und soll nachhaltig fortgeführt werden.
- Der Verein »Flüchtlingspaten Syrien« (<http://fluechtlingspaten-syrien.de/>) organisiert überall in Deutschland Patenschaften, um mit Spendengeldern den Nachzug von Familienangehörigen syrischer Flüchtlinge zu finanzieren.
- »Welcome@FUBerlin« ist ein umfangreiches Paket von akademischen Angeboten, das Menschen, die aus Krisengebieten geflohen sind, den Zugang zum Studium erleichtern soll.
- Wichtig sind aber auch die Privatinitiativen einzelner Bürger, die bei sich privat Flüchtlinge unterbringen. Beispiel: »Bild«-Chefredakteur Kai Diekmann hat in seinem Haus in der Berliner Vorstadt von Potsdam eine syrische Flüchtlingsfamilie aufgenommen. Der Syrer Mounes Alani, der mit seinen Kindern in der Diekmannschen Gästewohnung untergebracht ist, habe bei der Überfahrt nach Europa seine Frau verloren. Die Verwaltung in Potsdam habe erst darauf beharrt, die Flüchtlinge in ein Camp 50 Kilometer außerhalb von Berlin zu bringen. »Ich habe mich ein wenig mit denen gestritten«, erzählte Diekmann. Inzwischen lebten die Syrer legal in seinem Haus. Auch der CDU-Bundestagsabgeordnete Martin Patzelt aus Brandenburg hat zwei Asylbewerber aus Eritrea bei sich aufgenommen. Er glaubt: Nur wenn Bürger sich engagieren, ist die Flüchtlingskrise zu lösen.
- Am 11. Oktober 2015 wurde am Münchener Königsplatz gefeiert: mit einem Gratis-Konzert für Flüchtlinge und Helfer. Ins Leben gerufen wurde das Konzert von Till Hofmann und den »Sportfreunden Stiller«. Der letzte Auftritt des Abends gehörte Herbert Grönemeyer, der nach dem ersten Song sagte: *»Die Menschen kommen zu uns, weil sie sich sicher fühlen. Die Menschen wollen unsere Nachbarn, Freunde, Mitspieler werden. Sie wollen dieses Land neu beleben, die wollen mit anpacken.«* Danach konnte er sich einen kleinen Seitenhieb gegen die Politik der CSU nicht verkneifen. Mit einem Wahlplakat aus dem Jahr 1946 erinnerte Grönemeyer an die Werte der Partei. Auf dem Plakat steht »Vertriebene! Eure Not ist unsere Sorge. Gemeinsam schaffen wir's.« Diese Werte sollten erhalten bleiben und gelebt werden.

# ANMERKUNGEN

- <sup>1)</sup> Zu diesem Ergebnis gelangt eine aktuelle Studie von Experten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und der Hochschule für angewandte Wissenschaften Coburg (<https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/zuwanderungsbedarf-aus-drittstaaten-in-deutschland-bis-2050/>)
- <sup>2)</sup> MdB Axel Schäfer [SPD] in der Bundestagsdebatte am 6. 10. 2015
- <sup>3)</sup> Verordnung [EU] Nr. 656/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014
- <sup>4)</sup> vgl. BGH, Urteil vom 3.11.92 - 5 StR 370/92 -, Rn. 32, 49 f., 56, im sog. 1. Mauerschützenprozess
- <sup>5)</sup> Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 2 Abs. 1 Satz 1 EMRK und Art. 6 Abs. 1 des Zivilpaktes
- <sup>6)</sup> Zeit Online, 17.11.15
- <sup>7)</sup> Urteil im Fall »Hirsi Jamaa u.a. gegen Italien«.
- <sup>8)</sup> Gutachten des ECCHR »Menschen- und Flüchtlingsrechtliche Anforderungen an Maßnahmen der Grenzkontrolle auf See«, 2007, 3.1.4. und 3.2.1.
- <sup>9)</sup> vgl. Michael Richter, in: Fluchtpunkt Europa, Hamburg 2015, S. 78-86; s.u. Kap. 15 und EGMR, Fall »Hirsi Jamaa u.a. gegen Italien«
- <sup>10)</sup> Art. 16 a Abs. 3 GG, § 29 a AsylG
- <sup>11)</sup> siehe Sendung »Panorama« vom 8.10.15, zit. nach: <http://daserste.ndr.de/panorama/archiv/2015/Falsche-Syrer-Wie-der-Innenminister-Geruechte-schuert,demaziere108.html>).
- <sup>12)</sup> i.S.v. § 62 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 AufenthG (am 26.6.14) und zur illegalen Einreise i.S.v. § 62 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 AufenthG (am 22.10.14)
- <sup>13)</sup> vom 27.7.15 in § 2 Abs. 14 und 15 AufenthG
- <sup>14)</sup> Zwar verbietet Art. 5 Abs. 1 EMRK nicht grundsätzlich, auch Asylantragsteller zu inhaftieren (vgl. EGMR, Urteil vom 29. Januar 2008 – 13229/03 – Saadi/Vereinigtes Königreich, Rn. 64). Es bestehen allerdings tatsächliche Anhaltspunkte für eine willkürliche und unverhältnismäßige Anwendungspraxis in Ungarn.
- <sup>15)</sup> Beschluss vom 15. Januar 2015 – VG 23 L 899.14 –
- <sup>16)</sup> Az.: C-411/10 und C-493/10
- <sup>17)</sup> *Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/95/EU* vom 28. August 2013 (BGBl. I S. 3474; »Qualifikationsrichtlinie« – QRL –), das am 1. Dezember 2013 in Kraft trat
- <sup>18)</sup> gemäß § 25 Abs. 2 Satz 1, 2. Alt. AufenthG
- <sup>19)</sup> § 60a Abs. 2 Sätze 4 ff. AufenthG
- <sup>20)</sup> in § 11 Abs. 6 und 7 AufenthG
- <sup>21)</sup> in § 25 Abs. 5 Satz 1 AufenthG
- <sup>22)</sup> vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 4. Dezember 2007 – 2 BvR 2341/06 - und vom 12. Mai 1987 – 2 BvR 1226/83 u.a.
- <sup>23)</sup> vgl. §§ 27 ff. AufenthG
- <sup>24)</sup> sonst haben die Ausländerbehörden insoweit Ermessen; § 29 Abs. 2 i.V.m. § 25 Abs. 1 und 2 AufenthG
- <sup>25)</sup> nach § 60 Abs. 7 Satz 1 GG
- <sup>26)</sup> gem. § 50 Abs. 4 Satz 4 bzw. § 51 Abs. 1 AsylG
- <sup>27)</sup> vgl. auch VG Freiburg, Urteil vom 10.8.2005 - 4 K 1600/04 – juris
- <sup>28)</sup> siehe Stiegeler, Asylmagazin 6/2009, S. 3 u. 5
- <sup>29)</sup> Überarbeitete Stellungnahme des UNHCR zur Auslegung und Reichweite des Art. 31 Abs. 1 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, Mai 2004, S. 2
- <sup>30)</sup> siehe TAGESPIEGEL vom 20.11.15
- <sup>31)</sup> vgl. auch Art. 3 des Europäischen Niederlassungsabkommens vom 13. Dezember 1955
- <sup>32)</sup> vgl. Gerloff in: <http://akj.rewi.hu-berlin.de/zeitung/03-1/residenz.html>

- <sup>33)</sup> Beschluss vom 10. April 1997 - 2 BvL 45/92 -, juris, Rn. 63
- <sup>34)</sup> Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen
- <sup>35)</sup> vgl. EuGH, Urteil der Großen Kammer vom 14. November 2013 – Rs. C-4/11 -, NVwZ 2014, 129, Rn. 30
- <sup>36)</sup> BVerfG, Urteil vom 18. Juli 2012 – 1 BvL 10/10 und 1 BvL 2/11 –; EuGH, Urteil vom 27. Februar 2014 – C-79/13 –, Rn. 42
- <sup>37)</sup> s. FN 36: 1 BvL 10/10 und 1 BvL 2/11 -, juris, Rn. 95
- <sup>38)</sup> vgl. Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte vom 7. September 2015
- <sup>39)</sup> Gäbel et al. [2006] haben eine Prävalenzrate/Häufigkeit von 40% unter allen Asylsuchenden ermittelt, d.h. fast jeder zweite Flüchtling leidet aufgrund der Erlebnisse in der Heimat und/oder auf der Flucht unter einer posttraumatischen Belastungsstörung.
- <sup>40)</sup> Beschluss vom 3. Juni 2014 - VG 6 L 481/14.A -
- <sup>41)</sup> Beschluss vom 15. Oktober 2014 - 2 BvR 2264/14 -
- <sup>42)</sup> vgl. Dohmes-Ockenfels, Die Rechte auf Arbeit und Bildung der Asylbewerber in der Europäischen Union, Berlin 1999, S. 123
- <sup>43)</sup> vgl. Abgeordnetenhaus-Drucksachen 17/12407 und 17/11976
- <sup>44)</sup> Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 7. Dezember 1976 – 5095/71 –, juris
- <sup>45)</sup> zu dem gesamten Aspekt des Arbeitsverbots siehe Dohmes-Ockenfels, Die Rechte auf Arbeit und Bildung der Asylbewerber in der Europäischen Union, Berlin, 1999
- <sup>46)</sup> BVerfG, Beschluss vom 15. Mai 1992 - 1 BvR 1553/90 -, juris, Rn. 17, 21, 23
- <sup>47)</sup> siehe Deutsches Institut für Menschenrechte: »Rechte haben – Recht bekommen. Das Menschenrecht auf Zugang zum Recht«, 2014, S. 8 u.14
- <sup>48)</sup> Verletzbar ist aber der Achtungsanspruch, der sich aus der Menschenwürde ergibt (BVerfG, Beschluss vom 20. Oktober 1992 – 1 BvR 698/89 –, juris, Rn. 107)
- <sup>49)</sup> Percy MacLean, in: Menschenrechte für Flüchtlinge - Kritische Anmerkungen zur deutschen Behördenpraxis, Jahrbuch für Menschenrechte 2007, S. 261).
- <sup>50)</sup> zit. nach »Push back – Ein Opfer berichtet«, aus: Michael Richter: »Fluchtpunkt Europa«, Hamburg 2015, S. 80
- <sup>51)</sup> in »Strafbarkeit von Fluchthilfe: OLG Bamberg, Urteil vom 24.09.14 - 3 Ss 59/13-

## Rechtsgrundlagen

**AsylG: Asylgesetz (bisher: Asylverfahrensgesetz – AsylVfG)**

**AufenthG:** Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet

**Aufnahmerichtlinie:** Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (ABl. L 180 vom 29.06.2013, S. 96)

**CRC:** UN-Kinderrechtskonvention

**EMRK:** Konvention des Europarates zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)

**ESC:** Europäische Sozialcharta des Europarats

**GFK:** Genfer Flüchtlingskonvention der Vereinten Nationen von 1951

**GG:** Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

**GRC:** Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Europäische Grundrechtecharta)

**Qualifikationsrichtlinie:** Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung der sog. Qualifikationsrichtlinie - ABl. L 337 vom 20.12.2011, S. 9).

**Sozialpakt:** Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen vom 19. Dezember 1966 (BGBl. 1976 II, S. 428)

**Zivilpakt:** Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte der Vereinten Nationen vom 16. Dezember 1966 (BGBl. 1973 II S. 1533)

## Abkürzungen

**BAMF:** Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

**ECCHR:** European Center for Constitutional and Human Rights e.V., Berlin

**IS:** Islamischer Staat

**VG:** Verwaltungsgericht