

Ass. jur. Kea-Sophie Stieber
Referentin für Europäische Integration,
Europa- und Völkerrecht, Bürgerrechte
und Verfassungsstaat der Hanns-Seidel-Stiftung



Stiftungswoche Berlin »Von der Würde des Menschen«

Expertenworkshop der Akademie für Politik und Zeitgeschehen

Grenzenlose Menschenwürde?

Eine rechtliche Betrachtung der Flüchtlingsproblematik



Tagungsergebnisse

www.hss.de

INHALT

A.	Tagungsprogramm	3
B.	Einführung	5
B.	Tagungsbeiträge	6
	I. Die europäische Herausforderung in der Flüchtlingskrise – EU und die Mitgliedstaaten in der Verantwortung Stephan Mayer, MdB	6
	II. Grenzenlose Menschenwürde – Flüchtlingsschutz in Zeiten hoher Zugänge Dr. Michael Griesbeck	7
	III. Was bleibt von der Menschenwürde? - Sozialleistungen, Gesundheitsversorgung, Rechtsschutz Prof. Dr. iur. Stephan Rixen	9
	IV. Die Beachtung der Menschenrechte bei der Aufnahme und Unterbringung der Flüchtlinge in den Landkreisen, Städten und Gemeinden Dr. Kay Ruge	11
	V. Menschenrechte für Flüchtlinge schon bald Makulatur? Gwendolin Buddeberg	14

A. TAGUNGSPROGRAMM

- 13.30 Uhr** Anmeldung und Mittagssnack
- 14.00 Uhr** **Eröffnung und Begrüßung des Expertenworkshops**
- Dr. Alexander Wolf**
Leiter des Hauptstadtbüros der Hanns-Seidel-Stiftung
- 14.05 Uhr** **Panel I**
- Impulse
- Stephan Mayer, MdB**
Innenpolitischer Sprecher der CDU/CSU Fraktion im Deutschen Bundestag
- Dr. Michael Griesbeck**
Vizepräsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge
- 14.30 Uhr** **Diskussion**
- 15.00 Uhr** *Pause*
- 15.20 Uhr** **Panel II**
- Impulse
- Prof. Dr. Stephan Rixen**
Universität Bayreuth, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
- Dr. Roland Bank**
Leiter der Rechtsabteilung UNHCR Deutschland
- Gwendolin Buddeberg**
Rechtsanwältin Refugee Law Clinic
- Dr. Kay Ruge**
Deutscher Landkreistag
- 16.20 Uhr** **Diskussion**
- 17.30 Uhr** **Schlussworte**

B. EINFÜHRUNG

Immer wieder steht die Menschenwürde im Mittelpunkt politischer Debatten. Besondere Aktualität erlangte sie jüngst angesichts der großen Zahl an Flüchtlingen, die gegenwärtig bei uns in Europa Schutz suchen. Mit ihrer Stellung zu Beginn des Grundgesetzes wird sie als oberstes Prinzip unserer Verfassung konstituiert. Das Recht auf Menschenwürde ist nicht nur unantastbar, sondern auch nicht abwägbar oder einzugrenzen. Das Bundesverfassungsgericht hat die Menschenwürde in zahlreichen Entscheidungen als den „Wert- und Achtungsanspruch, der dem Menschen kraft seines Menschseins zukommt, unabhängig von seinen Eigenschaften, seinem körperlichen oder geistigen Zustand, seinen Leistungen oder sozialem Status“, definiert. Es ist nicht nur eine Idee, sondern ein – einklagbares – subjektives Grundrecht, das ausnahmslos für jeden Menschen gilt. Somit ebenfalls für die zu uns kommenden Flüchtlinge und Migranten.

Asylrechtliche Regelungen müssen im Lichte der Menschenwürde erlassen und angewendet werden. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wies 2015 darauf hin, dass das Asylrecht in Deutschland – anders als in vielen anderen Staaten, die dieses „nur“ als völkerrechtliche Verpflichtung aus der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 gewähren – als Grundrecht Verfassungsrang habe. Das Asylrecht diene dem Schutz der Menschenwürde in einem umfassenderen Sinne. Das Bundesverfassungsgericht stellte in einem 2012 erlassenen Urteil klar, dass Art. 1 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Artikels 20 GG ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums garantiere. Dieses Existenzminimum eines Menschen hänge nicht von seinem Pass ab, nicht davon, ob er in Deutschland geboren und aufgewachsen oder erst als Flüchtling hierher gelangt sei: „Das Grundrecht steht deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, die sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, gleichermaßen zu.“ Die Menschenwürde, so das höchste deutsche Gericht, sei „migrationspolitisch nicht zu relativieren“.

Auf europäischer Ebene ist die wichtigste Regelung in diesem Prozess Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Aus dem Verbot der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung wird auch ein weitreichendes Refoulement-Verbot (Rückweisungsverbot) abgeleitet. Auf Basis der zentralen Kompetenznorm des Art. 78 Abs. 2 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) schuf die EU in einem langwierigen Prozess die Voraussetzungen für eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz mit der jedem Drittstaatsangehörigen, der internationalen Schutz benötigt, ein angemessener Status angeboten und die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung gewährleistet werden soll (GEAS). Das GEAS besteht aus drei Richtlinien und zwei Verordnungen. Die Richtlinien müssen binnen zwei Jahren (20.07.2015) von den Parlamenten der Mitgliedstaaten in nationales Recht übertragen werden; die Verordnungen gelten unmittelbar. Da die Richtlinien noch nicht in deutsches Gesetz umgesetzt wurden, gelten sie seit dem 20.07.2015 unmittelbar.

Dennoch steht die Asyl- und Flüchtlingspolitik oft seitens zahlreicher Menschenrechtsorganisationen und Institutionen in der Kritik. Sie werfen ihr vor, dass sich nicht der Schutz von, sondern der Schutz vor Flüchtlingen im Fokus der Entwicklung befinde. Zudem hat

sich die Anwendung etablierter und reformierter Normen für die exorbitante Zahl an Flüchtlingen, die Deutschland und Europa im letzten Jahr zu bewältigen hatte, schlicht als überstrapaziert herauskristallisiert. Die humanitäre Verpflichtung der Menschen in Not als Leitmotiv bedarf der Balance, damit es nicht zu einer Überforderung Deutschlands in der Asyl- und Flüchtlingspolitik kommt. Das Asylrecht kann nur für die wirklich Schutzbedürftigen da sein. Deutschlands Leistungsfähigkeit ist nicht unbegrenzt. Um den zu uns kommenden Menschen das Maß an Würde zugestehen zu können, das ihnen zusteht, bedarf es einer umfassenden Regelung der Zuwanderung, auf europäischer und föderaler Ebene. Auch Stephan Mayer, MdB, Innenpolitischer Sprecher der CDU/CSU Fraktion im Deutschen Bundestag, betonte in seinem Statement, dass viele Vorschriften aus einer Zeit stammten, in denen die Flüchtlingszahlen deutlich geringer waren als seit dem letzten Jahr. Dennoch ist das Recht ein effektives Mittel, um die Krise zu bewältigen und humanitäre Standards sicherzustellen.

Unter dem Motto der diesjährigen Berliner Stiftungswoche „Von der Würde des Menschen“ lud die Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung Experten aus Politik, Praxis und Wissenschaft zu einem Workshop in das Hauptstadtbüro der Stiftung ein. Ziel der vorliegend dokumentierten Tagung war es, Fortschritte zu benennen und damit einen Beitrag zur mittel- bis langfristigen Problembewältigung zu leisten.

Die nachfolgenden Ausführungen haben die Referenten als Ergebnisse ihres Vortrags für diesen Beitrag zusammengefasst.

C. TAGUNGSBEITRÄGE

I. Die europäische Herausforderung in der Flüchtlingskrise - EU und die Mitgliedstaaten in der Verantwortung

Stephan Mayer, MdB

Innenpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion

a. Zum Umfang der Pflicht zur Schutzgewährung

Die massenhafte Zuwanderung nach Deutschland und einige andere Länder Europas in 2015 und Anfang 2016 hat die betroffenen Mitgliedstaaten, aber auch die EU vor neue Herausforderungen gestellt. Das Bekenntnis, Verfolgten Schutz zu gewähren, ist in allen nationalen Rechtsordnungen wie auch im europäischen Recht verankert. Der Rechtsrahmen für Flüchtlinge und Asylbewerber ist allerdings enger als gedacht. Zahlreiche Menschen, die im Jahr 2015 über Slowenien und Österreich nach Deutschland gekommen sind, sind bereits keine „Flüchtlinge“ nach nationalem und internationalem Recht. Zudem gibt es keinen Anspruch, sich das Land der Flucht frei auszuwählen, und ein Asylrecht aufgrund politischer Verfolgung kann auch nicht geltend machen, wer aus einem EU-Staat oder einem sicheren Drittstaat einreist. Die Menschen, die aus Syrien oder dem Irak geflohen sind, waren ganz überwiegend sicher in Flüchtlingslagern in Jordanien, dem Libanon oder der Türkei untergebracht. Zudem waren sie, bevor sie auf dem Landweg nach Deutschland gekommen sind, in mindestens vier anderen EU-Staaten gewesen, wo sie ebenfalls Schutz hätten erhalten können. Diese Einschränkungen sind deshalb wichtig, weil im öffentlichen Diskurs oft schon ein „Flüchtling“ ist, wer auf der Flucht ist. Das reicht für einen Flüchtlingsstatus, der dann auch ein Recht auf Nachzug der Kernfamilien mit sich bringt, aber nicht aus.

b. Das Vorgehen Deutschlands in der Flüchtlingskrise

Im vergangenen Jahr sind etwa 900.000 Schutzsuchende nach Deutschland gekommen. Eine Zuwanderung in diesem Ausmaß kann unser Land auf Dauer nicht verkraften. Um die Flüchtlingszahlen signifikant zu reduzieren, hat die Regierungskoalition unter Führung der CDU/CSU mit den Asylpaketen I und II sowie mit der Einführung des Ankunftsnachweises und des zentralen Datenverbundes in kurzer Zeit Beachtliches geleistet. Angesichts der hohen Zahl derer, die hier Schutz bekommen und bis auf weiteres in Deutschland bleiben, kommt nun dem Thema Integration eine entscheidende Rolle zu. Integration muss drei Ziele erfüllen: Sie soll erstens dem Bleibeberechtigten ermöglichen, Teil der Gesellschaft zu werden und einen positiven Beitrag im Aufnahmeland zu leisten. Zweitens soll Integration den gesellschaftlichen Zusammenhalt erhalten und das Entstehen von Parallelgesellschaften verhindern. Drittens soll das Sozialsystem entlastet und präventiv Terrorismus und Kriminalität bekämpft werden. Integration dient also sowohl dem Bleibeberechtigten als auch der einheimischen Gesellschaft. Mit dem Anfang August 2016 in Kraft getretenen Integrationsgesetz machen wir deutlich, dass es für gelungene Integration entscheidend auf den Beitrag des Migranten ankommt. Angebote ohne Anreize werden wenig Erfolg haben. Wer seinen Mitwirkungspflichten nicht nachkommt, muss mit erheblichen Einschnitten rechnen. Zudem

ist es ein wesentlicher Fortschritt, dass nun die Aufenthaltsverfestigung auch bei Flüchtlingen nur bei erbrachten Integrationsleistungen möglich ist.

c. Was bedeutet die Migrationskrise für die EU?

Das europäische Projekt wird durch die Flüchtlingskrise auf eine harte Probe gestellt. Der Migrationsdruck ist durch die Schließung der Balkanroute und das EU-Türkei-Abkommen vom 18. März 2016 zwar vorerst etwas zurückgegangen; Von einer Lösung der Migrationskrise sind wir jedoch weit entfernt. Natürlich müssen wir bei der Erarbeitung europäischer Lösungen die unterschiedlichen Traditionen und Historien der Mitgliedstaaten achten. Aber klar muss auch sein, dass sich alle EU-Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Flüchtlingen in die Pflicht nehmen lassen und Solidarität zeigen müssen. Die EU-Staats- und Regierungschefs haben sich am 7. März 2016 auf eine gemeinsame europäische Vorgehensweise in der Migrationskrise geeinigt. Gleichzeitig wurde auch das Ende der irregulären Zuwanderung über die Balkanroute anerkannt. Damit war die klare Botschaft Europas im Sinne eines „Macht euch nicht auf den Weg“ verbunden. Hierauf baut auch die Zusammenarbeit mit der Türkei auf. Bis zum Jahresende wird der konsequente Schutz der EU-Außengrenze angestrebt, um die Funktionstüchtigkeit des Schengen-Systems wiederherzustellen. Damit bringt die EU ihre Entschlossenheit zum Ausdruck, auch weiterhin freie Binnengrenzen in Europa zu ermöglichen.

Eine langfristige Lösung der Migrationskrise wird es nur mit menschenwürdigen Bedingungen in den Herkunftsregionen geben, insbesondere in Afrika. Natürlich ist hier in erster Linie die afrikanische Staatengemeinschaft selbst gefordert, mit internationaler Unterstützung regionale Lösungen zur Konfliktbeilegung zu finden und dem rasanten Bevölkerungswachstum entgegenzutreten. Aber auch die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen sich hier noch stärker engagieren, um zu einer nachhaltigen Lösung zu kommen.

II. Grenzenlose Menschenwürde - Flüchtlingsschutz in Zeiten hoher Zugänge

Dr. Michael Griesbeck

*Unterabteilungsleiter der Unterabteilung V II Verwaltungsrecht des Bundesinnenministeriums
(zum Zeitpunkt der Tagung war Herr Dr. Griesbeck noch stv. Präsident des Bundesamts für Migration)*

Das Jahr 2015 hat Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden sowie die Träger der Freien Wohlfahrt und Ehrenamtliche vor eine große Herausforderung gestellt. Im Bundesamt wurden mit 476.000 Anträgen 10-mal so viele Anträge gestellt wie 2010. Insgesamt 1,1 Millionen Asylsuchende wurden 2015 als in Deutschland angekommene Flüchtlinge im EASY-System registriert.

Ziel des Bundesamtes ist, dass jeder Asylsuchende möglichst bald eine Antwort erhält, ob er als Schutzbedürftiger ein Bleiberecht hat oder mangels Schutzberechtigung keine Anerkennung bekommt. Die Verfahren sollen schnell, möglichst innerhalb von drei Monaten, bei nach wie vor hoher Qualität abgeschlossen werden.

Dazu hat das Bundesamt ab September ein neues System des integrierten Flüchtlingsmanagements eingeführt, in dem z. B. in den Ankunftszentren leicht zu entscheidende Fälle schon innerhalb

weniger Tage entschieden werden können. Außerdem werden in den Ankunftszentren die Tätigkeiten der Behörden enger miteinander verzahnt. Dies verkürzt die Wartezeit der Antragsteller und ermöglicht ebenso wie ein neues Zuführungssystem und der Ankunftsnachweis ein schnelleres Asylverfahren. Außerdem sind durch neue Gesetze ebenfalls Beschleunigungen und Verbesserungen für die Antragsteller ermöglicht worden.

Nach wie vor sind faire und gerechte Verfahren gewährleistet, da für die Asylsuchenden die Zeiten zwischen den Verfahrensschritten verkürzt werden, nicht aber Verfahrensschritte wie Anhörung und Bescheiderstellung selbst, wo das individuelle Schicksal im Vordergrund steht.

Außerdem führt die Personalverstärkung von etwa 370 Entscheidern im Jahr 2014 auf nunmehr über 2.000 Entscheider dazu, dass die Zahl der Entscheidungen innerhalb eines Jahres nahezu verdreifacht wurde und das Ziel, dass jeder, der 2015 oder davor einreiste, noch 2016 seinen Bescheid erhält, erreicht werden kann. Die durchschnittliche Verfahrensdauer konnte von 7 Monaten auf 5,1 Monate im Januar 2016 verringert werden. Auch die Verkürzung der Verfahrensdauer ist Ausweis eines fairen und gerechten Verfahrens, da insbesondere bei einer Anerkennungsquote von über 60 % eine lange Wartezeit bis zum positiven Bescheid die Integration und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben verzögert.

Allerdings hat das Jahr 2015 auch gezeigt, dass die EU-Richtlinien bei einer so großen Anzahl von Asylsuchenden nur schwer einzuhalten sind. Dass sie für solche Fälle nicht gemacht sind, zeigt sich auch daran, dass die EU-Richtlinien selbst vorsehen, dass in Zeiten hoher Belastung spezielle Regeln greifen: So kann die Frist bis zum Bescheid von 6 auf 15 Monate erhöht werden. Es ist zu überlegen, ob in besonderen Situationen auch in anderen Fällen von den hohen Standards abgewichen werden kann.

Nicht nur die Möglichkeit der Verlängerung der Verfahrensdauer zeigt, dass das EU-Recht durchaus vorsieht, dass, wenn das Asylsystem diesen Zustrom nicht ohne Beeinträchtigung seiner Funktionsweise und ohne Nachteile für die betroffenen Personen oder andere um Schutz nachsuchenden Personen auffangen kann, eine Sonderregelung getroffen werden muss. Dies ist z.B. ausdrücklich vorgesehen in der sogenannten Massenzustromrichtlinie, deren Mechanismus allerdings nie in Kraft gesetzt wurde. Die Richtlinie zeigt jedoch, dass neben dem Asylsystem in Zeiten besonderer Belastung weitere Mechanismen wie temporärer Schutz vorgesehen werden können, ohne dass eine Beeinträchtigung des Flüchtlingsschutzes angenommen wird.

Dass sich Europa Gedanken machen muss, ob das Asylrecht alle denkbaren Fälle von „Flüchtlingen“ lösen kann, zeigt auch das Phänomen der Mixed Migration: Immer mehr Menschen begeben sich auf den nur für Schutzbedürftige vorgesehenen Weg des Asyls, weil sie für sich und ihre Nachkommen eine bessere Perspektive erreichen wollen. Damit sind sie jedoch keine Flüchtlinge im Sinn der Genfer Flüchtlingskonvention. Dies gilt auch für die sogenannten Klimaflüchtlinge. Allerdings können auch sie einen Asylantrag stellen, wenn sie nach Europa gekommen sind, und befinden sich damit im Asylverfahren, das eben nicht für ihre Belange gemacht ist – und auch nicht für so eine große Zahl.

Es wird daher notwendig sein, neben dem Asylrechtsschutz Mechanismen für jene zu finden, die nicht schutzbedürftig im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention sind oder auch nicht des subsidiären Schutzes bedürfen, die aber gleichwohl – teilweise in sehr großer Zahl – nach Europa und Deutschland kommen, um einer Perspektivlosigkeit in ihren Heimatländern zu entfliehen.

III. Was bleibt von der Menschenwürde? Sozialleistungen, Gesundheitsversorgung, Rechtsschutz

Prof. Dr. iur. Stephan Rixen, Universität Bayreuth, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sozialwirtschafts- und Gesundheitsrecht

a. Menschenwürde – „kleine Münze“?

Nach einem bekannten Wort des Verfassungsrechtlers Günter Dürig (1920-1996) darf die Garantie der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz) nicht zur „kleinen Münze“ werden (Dürig hat dies in erster Linie auf privatrechtliche Streitigkeiten im Bereich des Ehrenschatzes bezogen, vgl. Archiv des öffentlichen Rechts [AÖR] 81 [1956], S. 117 [124]). Die Garantie der Menschenwürde verlangt indes nach alltagstauglicher Konkretisierung, weil sich erst an den mitunter sehr konkreten Fragen des täglichen Lebens ablesen lässt, ob die Achtung der Menschenwürde gelingt oder nur Rhetorik bleibt.

b. Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG)

(1) In seiner Rechtsprechung zur Gewährleistung des Existenzminimums geflüchteter Menschen wird das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) sehr konkret: „Migrationspolitische Erwägungen, die Leistungen an Asylbewerber und Flüchtlinge niedrig zu halten, um Anreize für Wanderungsbewegungen durch ein im internationalen Vergleich eventuell hohes Leistungsniveau zu vermeiden, können von vornherein kein Absenken des Leistungsstandards unter das physische und soziokulturelle Existenzminimum rechtfertigen [...]. Die in Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren.“ (BVerfG, Urteil v. 18. 7. 2012, BVerfGE 132, 134, Rdnr. 95)

(2) Im internationalen Vergleich ist das ein großzügiger Maßstab (vgl. die Beiträge in der Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht [ZIAS], Heft 1+2/2015). Dem liegt ein „spezifisch deutsches Verständnis der Menschenwürde“ (so Thym, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht [NVwZ] 2016, S. 409 [412]) zugrunde, das sozialpolitisch immer mehr unter Druck gerät. Entsprechend mehren sich die Forderungen, dieses deutsche Verständnis an den europarechtlichen Standard (Europäische Menschenrechtskonvention [EMRK], EU-Grundrechte-Charta) insbesondere bei gerade erst Eingereisten anzugleichen (so z.B. Thym, ebenda). Da die europäischen Menschenrechtsnormen keinen vergleichbaren, zumal keinen in der Menschenwürde-Garantie verwurzelten Sozialschutz kennen, ließe sich so der Abbau von (Gesundheits-)Sozialleistungen zulasten geflüchteter Menschen leichter legitimieren.

(3) Würde das künftige EU-Richtlinienrecht die Versorgung geflüchteter Menschen vollständig determinieren, bliebe wohl, wenn man die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zugrunde legt, kein Anwendungsbereich für Art. 1 Abs. 1 GG – und damit für das spezifisch deutsche, auf die Sicherung des Existenzminimums erstreckte Verständnis der Menschenwürde – mehr übrig. Das könnte zu einem Konflikt im Hinblick auf die deutsche Verfassungsidentität führen, denn nach dem Lissabon-Urteil (BVerfGE 123, 267, 362 f., Rdnr. 259) „müssen die sozialpolitisch

wesentlichen Entscheidungen in eigener Verantwortung der deutschen Gesetzgebungsorgane getroffen werden. Namentlich die Existenzsicherung des Einzelnen, eine nicht nur im Sozialstaatsprinzip, sondern auch in Art. 1 Abs. 1 GG gegründete Staatsaufgabe, muss weiterhin primäre Aufgabe der Mitgliedstaaten bleiben.“ Dieser Konflikt ließe sich vermeiden, wenn das BVerfG seine bisherige Rechtsprechung aufgäbe.

c. Sozialleistungen

(1) Im sog. Asylpaket II (Gesetz v. 11. 3. 2016, BGBl. I S. 390) sind im Hinblick auf den notwendigen persönlichen Bedarf Sozialleistungen (Geldleistungen) neu berechnet worden (das geplante Integrationsgesetz sieht dies ebenfalls vor). Die Neuberechnung hat zu einer Absenkung des Leistungsniveaus geführt. Das entspricht den Regeln für die Berechnung von „Hartz IV“-Leistungen, die der Gesetzgeber – insoweit den Vorgaben des BVerfG folgend – auch auf das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) anwendet.

(2) Problematisch erscheint das Argument der „mangelnde[n] Aufenthaltsverfestigung in den ersten 15 Monaten“ (so die Gesetzesbegründung, Bundestags-Drucksache 18/7538, S. 21). Das BVerfG verlangt substantiierte Angaben dazu, wieso der Zeitablauf zu einem geringeren Bedarf führt (vgl. BVerfGE 132, 134, Rdnr. 73 f.). Allerdings ist im Lichte der neueren Rechtsprechung des BVerfG zu den „Hartz IV“-Regelsätzen (BVerfG, Beschluss v. 23. 7. 2014, BVerfGE 137, 34), die der Gesetzgeber nicht mehr so streng kontrolliert (dazu Rixen, SozSich [Soziale Sicherheit] 2015, S. 135 ff.), davon auszugehen, dass das BVerfG auch Absenkungen im Rahmen des AsylbLG weniger strikt kontrollieren wird, sofern es sich um Leistungsminderungen im Bereich des soziokulturellen Existenzminimums handelt. Insoweit billigt das BVerfG dem Gesetzgeber einen großen Gestaltungsspielraum zu.

d. Gesundheitsversorgung

(1) Bei der Garantie des physischen Existenzminimums, wozu auch die Gesundheitsversorgung gezählt wird, ist der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers nach der Rechtsprechung des BVerfG eng. Vor allem müssen die Gesundheitsleistungen „durch einen gesetzlichen Anspruch gesichert“ (BVerfGE 132, 134, Rdnr. 65) sein. Diesen Anforderungen, aber auch ähnlichen Vorgaben des EU-Richtlinien- oder des Völkerrechts genügen die einschlägigen Vorschriften des AsylbLG nicht (Rixen, NVwZ 2015, S. 1640 [1643]).

(2) Das verdeutlicht etwa § 4 Abs. 1 AsylbLG, wo es heißt, Leistungen seien nur zur „Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände [...] zu gewähren“, was in der Praxis zu massiven Anwendungsunsicherheiten führt. Auch § 6 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG ändert an der kritischen Einschätzung nichts, weil es sich um eine bloße Ermessensvorschrift handelt („können“) und die Anspruchsvoraussetzungen vage formuliert sind („unerlässlich“): „Sonstige Leistungen können insbesondere gewährt werden, wenn sie im Einzelfall zur Sicherung [...] der Gesundheit unerlässlich“ sind (§ 6 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG). Noch unklarer wird der Norminhalt durch die für bestimmte Konstellationen gemäß § 1a Abs. 2 Satz 1 AsylbLG vorgegebene Reduzierung des

Unerlässlichen im Sinne des § 6 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG. Was aber bleibt vom Unerlässlichen, wenn es reduziert wird?

(3) Eine schon semantisch kaum nachvollziehbare Reduzierung der Gesundheitsleistungen (§ 4 Abs. 1 AsylbLG) auf das „unabweisbar Gebotene“ (§ 1a Abs. 1 i.V.m. § 1a Abs. 3 Satz 3 AsylbLG) führt zudem zu einer spezifisch asylrechtlichen Familienhaftung zulasten kranker Kinder (Rixen, NVwZ 2015, S. 1640 [1642]). Im Klartext: Kinder werden hier instrumentalisiert, um ihre Eltern, die sich der Ausreise verweigern, doch noch zur Ausreise zu bewegen. Das ist weder mit Art. 1 Abs. 1 GG noch mit Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GG (Schutz der Familie, Elternrecht) vereinbar (dazu Rixen, „Gestaltungsspielräume bei der Gewährung von Leistungen an Geflüchtete“, Vortrag auf dem Professorengespräch des Deutschen Landkreistages am 14./15.3.2016).

e. Rechtsschutz

Insbesondere im Bereich der (Gesundheits-)Sozialleistungen ist die Chance geflüchteter Menschen, effektiven Rechtsschutz zu erlangen, gering. Effektiver Rechtsschutz zugunsten des Individuums (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG) verlangt – auch, wenn es um den sozialen Schutz von Geflüchteten geht – nach advokatorischem Rechtsschutz, der dem Individuum hilft, ohne dass dieses die justizielle Hilfe selbst aktivieren muss. Deshalb ist über ein advokatorisches Klagerecht z.B. der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration oder über entsprechende Verbandsklagerechte nachzudenken.

IV. Die Beachtung der Menschenrechte bei der Aufnahme und Unterbringung der Flüchtlinge in den Landkreisen, Städten und Gemeinden

Dr. Kay Ruge, Beigeordneter für Verfassung und Bauen beim Deutschen Landkreistag

a. Einführung

Nach den Daten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hat dieses im Jahr 2015 rd. 477.000 Asylanträge entgegengenommen. Über diese offiziellen Antragszahlen hinaus lag die Zahl der tatsächlichen Einreisen von Asylsuchenden nach Deutschland allerdings deutlich höher, da sich die in der Statistik des BAMF niederschlagende formale Antragstellung teilweise zeitlich erheblich verzögert hat. So sind im sog. EASY-System¹ im Jahr 2015 bundesweit 1,1 Mio. Zugänge von Asylsuchenden registriert worden². Der Zustrom von Asylbewerbern und Flüchtlingen nach Deutschland hat damit ein bisher nicht bekanntes Ausmaß erreicht. Dieser Zustrom hat auch 2016 angehalten, schwächt sich aber aktuell deutlich ab³.

¹ IT-Anwendung zur Erstverteilung der Asylbegehrenden auf die Bundesländer.

² Vgl. Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern v. 6.1.2016, abrufbar unter: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/01/asylantraege-dezember-2015.html>

³ Von Januar bis April 2016 hat das BAMF 246.000 Asylanträge angenommen. BAMF-Asylgeschäftsstatistik für den Monat April abrufbar unter: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-april-2016.pdf?__blob=publicationFile

Trotz dieses in seiner Dimension kaum vorhersehbaren Zustroms von Asylbegehrenden und Flüchtlingen ist es insbesondere auf Grundlage des kommunalen und ehrenamtlich unterstützten Engagements gelungen, eine menschenwürdige Unterbringung zu gewährleisten. Dass es dabei auch zu keineswegs wünschenswerten Unterbringungen in Zelten, Tragflughallen oder anderen Provisorien gekommen ist, war zum Teil objektiv unumgänglich. Im Ergebnis galt es, eine Obdachlosigkeit von Flüchtlingen und Asylbegehrenden abzuwenden. Verhältnisse wie sie in Griechenland bspw. in dem Lager von Idomeni zu beobachten waren, sind in Deutschland vermieden worden.

b. Rechtlicher Rahmen

Mit Blick auf die Berücksichtigung der Menschenrechte bei der Unterbringung sind neben nationalen Bestimmungen insbesondere auch völker- und europarechtliche Vorgaben zu berücksichtigen. Das gemeinsame europäische Asylsystem gründet auf das Prinzip gegenseitigen Vertrauens, dass alle daran beteiligten Staaten die Grundrechte sowie die Rechte beachten, die ihre Grundlage in der Genfer Flüchtlingskonvention, im Protokoll von 1967 sowie in der Europäischen Menschenrechtskonvention finden. Daraus hat der Europäische Gerichtshof die Vermutung abgeleitet, dass die Behandlung der Asylbewerber in jedem Mitgliedstaat in Einklang mit den Erfordernissen der Europäischen Grundrechtecharta sowie mit der Genfer Flüchtlingskonvention steht⁴. Konkretisiert werden die sich darin oftmals nur in sehr allgemeiner Form findenden Hinweise zur Unterbringung auf europäischer Ebene in der sog. Aufnahmeleitlinie⁵.

National maßgeblich ist insoweit die Unterscheidung zwischen der Unterbringung bis zum Abschluss des Asylverfahrens und der Unterbringung nach Anerkennung als Asyl- oder sonst Schutzberechtigter gem. §§ 23 ff. AufenthG.

1. Unterbringung von Asylbewerbern

Asylbewerber werden zunächst in Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder untergebracht (§ 44 AsylG). Dies gilt gem. § 47 Abs. 1 AsylG grundsätzlich für bis zu sechs Wochen, längstens jedoch bis zu sechs Monaten. § 44 AsylG konkretisiert die Unterbringungsbedingungen in keiner Weise. Insofern hat der Bund die diesbezüglichen europäischen Vorgaben insbesondere aus Art. 18 der Aufenthaltsrichtlinie derzeit noch nicht umgesetzt. Art. 18 Aufenthaltsrichtlinie sieht u.a. die Berücksichtigung von geschlechts- und altersspezifischen Aspekten, den Einsatz von besonders geschultem Personal, den Schutz des Familienlebens, die Möglichkeit der Kontaktaufnahme mit Verwandten und Rechtsbeiständen sowie Zugangsrechte Dritter vor. Eine ursprünglich bereits im Herbst 2015 vorgesehene nationale Umsetzung steht noch aus und sollte mit Blick auf die tatsächlichen Umsetzungsmöglichkeiten auch nur behutsam ins Werk gesetzt werden.

Sofern eine Verpflichtung, in einer Landesaufnahmeeinrichtung zu verweilen, nicht mehr besteht, bestimmt § 53 AsylG für die Unterbringung in den Ländern grundsätzlich Gemeinschaftsunterkünfte als Unterbringungsform. Vor Einsetzen des starken Flüchtlingszustroms im Herbst 2015 gab es insoweit Überlegungen, diese regelhafte Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften nur noch

⁴ EuGH v. 21.12.2001, Rs. C-411/10 und 493/10 (N.S), Slg. 2011, S. 1309.

⁵ Richtlinie 2013/33 EU v. 26.6.2013 zur Festigung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, ABL (EU) Nr. L 180, S. 96.

optional neben der Unterbringung in Privathäusern, Hotels und anderen für die Aufnahme von Asylsuchenden geeigneten Räumlichkeiten vorzusehen. Für die Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft hätten die bereits zuvor in Bezug auf die Erstaufnahmeeinrichtung beschriebenen Standards gegolten.

In Ermangelung einer solchen bundesrechtlichen Regelung sind deshalb derzeit die landesrechtlichen Aufnahmegesetze für die Unterbringung maßgeblich. Insoweit stellt sich die Lage in den Bundesländern unterschiedlich dar. Nicht in allen Bundesländern gibt es Mindeststandards, die die Ausstattung von Gemeinschaftsunterkünften festlegen. So gelten in Ländern wie Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen verbindliche Standards, in Bayern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein Empfehlungen bzw. Leitlinien für die Unterbringung, während in anderen Bundesländern keine Mindeststandards bestehen. Der bloße Verzicht auf Mindeststandards bedeutet aber nicht zwingend eine schlechtere Unterbringungsqualität. Vielmehr hatten bspw. bis zum Jahr 2014 die Länder Rheinland-Pfalz und Niedersachsen, bei denen keine Mindeststandards für Gemeinschaftsunterkünfte bestehen, mit 90,6 bzw. 83,6 % die höchste Wohnungsunterbringungsquote der Bundesländer⁶. Soweit Standardvorgaben bestehen, legen diese bspw. eine Mindestwohnraumfläche von 6 - 7,5 m²/Person fest oder bestimmen die maximale Raumbelastung mit vier bis sechs Personen. Hinsichtlich der Lage der Unterkünfte wird sowohl auf die Belegenheit in einer geschlossenen Ortschaft oder daran angrenzend wie auch auf eine Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr abgestellt. Hinsichtlich abgeschlossener Wohneinheiten bestehen weniger Vorgaben. In einzelnen Ländern existieren Soll-Vorschriften, wonach Familien möglichst in abgetrennten Wohneinheiten unterzubringen bzw. deren Belange bei der Zimmerzuteilung zu berücksichtigen sind. In allen Landesrichtlinien wird die Bereitstellung von mindestens einem Gemeinschaftsraum verpflichtend festgeschrieben, ebenso die Einrichtung eines Kinder- oder Spielzimmers. Vereinzelt bestehen Vorgaben hinsichtlich der Ausstattung der Unterkunft mit Außenanlagen, die Freizeitznutzung ermöglichen⁷.

2. Unterbringung von Asylberechtigten

Da nach Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach dem Aufenthaltsgesetz keine in diesem Kontext maßgeblichen Vorgaben bestehen, richtet sich das Rechtsregime für anerkannte Flüchtlinge in Wohnungsfragen angesichts ihrer oftmals nicht von vornherein vorauszusetzenden Befähigung eigenständig für ihren Lebensunterhalt zu sorgen, nach den auch für Deutsche üblichen Regelungen des Zweiten Sozialgesetzbuchs. Anerkannte Flüchtlinge haben sich wie diese unter den Regelungen des § 22 SGB II eine Unterkunft zu suchen, die durch das jeweilige Jobcenter bzw. grundsätzlich durch die Landkreise und kreisfreien Städte getragen wird⁸. Einzig die maßgeblich auch auf kommunalen Forderungen basierende Einführung einer Wohnsitzauflage gem. § 12a AufenthG-E⁹

⁶ *Wendel*, Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich, 2014, S. 69 f.

⁷ *Aumüller/Daphi/Biesenkamp*, Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und gesellschaftliches Engagement, 2015, S. 36 f.

⁸ Der Bund hat mittlerweile allerdings politisch zugesagt, die flüchtlingsbedingten Mehrausgaben im Bereich der Kosten der Unterkunft nach § 22 SGB II für die Jahre 2016 bis 2018 vollständig zu erstatten.

⁹ Entwurf eines Integrationsgesetzes BT-Drs. 18/8615, Art. 5.

schränkt die Freizügigkeit ein. Völker-, europa- oder menschenrechtliche Vorbehalte gegen eine solche Wohnsitzauflage bestehen nicht. Vielmehr hat der EuGH Wohnsitzauflagen in einer jüngst veröffentlichten Entscheidung ausdrücklich gebilligt¹⁰, sofern die ihr Unterworfenen sich, wie dieses wegen deren großer Integrationsnotwendigkeiten der Fall ist, substantiell von sonstigen Ausländern unterscheiden.

V. Menschenrechte für Flüchtlinge schon bald Makulatur?

*Rechtsanwältin Gwendolin Buddeberg, München, Beirat der Refugee Law Clinic München
Zentrale Thesen*

- Die Errungenschaften im Bereich Menschenrechte für Flüchtlinge der vergangenen zwanzig Jahre werden und wurden in diesen Monaten durch den deutschen Gesetzgeber im Schnellverfahren zunichte gemacht (z.B. Familienzusammenführung, Rechte während des Asylverfahrens, menschenwürdige Unterbringung).
- Dabei wird vielfach sehenden Auges gegen EU-Richtlinien (z.B. Art. 15 RL 2013/33/EU = Aufnahmenichtlinie bzgl. Arbeitsverbote für Asylsuchende) oder das Grundgesetz verstoßen (erneute Kürzungen der Leistungen gem. AsylBIG – Widerspruch zu Entscheidung des BVerfG vom 20.7.2012 zum menschenwürdigen Existenzminimum Art. 1 GG).
- Die Umsetzung der Konzepte der „Sicheren Herkunftsstaaten“/„Sicheren Drittstaaten“ durch die bundesdeutsche Legislative und Exekutive erscheint angesichts des „Türkei-Deals“, des Im-Stich-Lassens der Flüchtlinge in Griechenland und der eingeführten Asyl-Schnellverfahren (nicht nur) für Personen aus sicheren Herkunftsstaaten (deren Auswahl willkürlich erscheint) menschenrechtlich fragwürdig und der aktuellen Rechtsprechung des EGMR nicht angemessen.
- Geplante und teilweise (insb. in Bayern) bereits durchgeführte Änderungen der Aufnahme- und Unterbringungsbedingungen von Asylsuchenden wirken dem Ziel einer gelingenden Integration in die bundesdeutsche Gesellschaft entgegen. Auch hier wird abermals auf das Prinzip der Abschottung und Abschreckung zurückgegriffen, das sich bereits in den 1990er-Jahren als kontraproduktiv und i.E. auch sehr kostspielig erwiesen hat, weshalb auch mit den Jahren mehr und mehr davon abgewichen wurde. So war es sukzessive zur Öffnung des Arbeitsmarkts, Auszahlung von Geldleistungen, dezentraler Unterbringung und der Erweiterung der Freizügigkeit für Asylsuchende und Geduldete gekommen. All dies wird/wurde nun durch die „Asylpakete“ wieder eingeschränkt.

¹⁰ EuGH, Urt. v. 1.3.2016, Rs. C-443/14 und C-444/14, ECLI: EU: C: 2016: 127; dazu *Kluth*, Der Landkreis 2016, 168 ff.; *Ruge*, ZAR 2016, 89 ff.

- Auf die Bedürfnisse „Besonders Schutzbedürftiger Flüchtender“ wie alleinerziehende, schwangere und von Gewalt betroffene Frauen oder auch traumatisierte Asylsuchende, wird entgegen der Hervorhebung dieses Personenkreises in den im Juli 2015 umzusetzenden europäischen Richtlinien (Aufnahmerichtlinie und Verfahrensrichtlinie = RL 2013/32/EU) kaum Rücksicht genommen. Es fehlen ein Clearingverfahren, besondere Unterbringungsmöglichkeiten, psychosoziale Betreuung und ausreichend Zugang zu adäquaten therapeutischen und medizinischen Maßnahmen sowie die entsprechende Berücksichtigung der besonderen Schutzbedürftigkeit im Asylverfahren (z.B. bei Betroffenheit von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung).
- Beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge mangelt es hier insbesondere an geschulten „Sonderbeauftragten“ für traumatisierte Asylsuchende oder frauenspezifische Fluchtgründe. Durch das ungeschulte Personal und die Schnellverfahren kommt es vermehrt zu Fehlentscheidungen, da den AnhörerInnen/EntscheiderInnen u.a. die besondere Schutzbedürftigkeit des/der Asylsuchenden kein Begriff ist und Hinweise unbeachtet bleiben. Der Umstand, dass durch die Umstrukturierung des BAMF nunmehr grundsätzlich AnhörerInnen und EntscheiderInnen nicht mehr identisch sind, trägt auch zu weiteren Fehleinschätzungen z.B. betreffend die Glaubhaftigkeit des Vorbringens in der Asylananhörung bei. Der persönliche Eindruck des Asylsuchenden in der Anhörung kann so in den Bescheiden generell keine Berücksichtigung mehr finden.