

Tatjana Ansbach und Martin Kutscha

## Die Flüchtlingsfrage: Der Sozialstaat in der Pflicht

Beim Umgang mit Flüchtlingen ist Deutschland tief gespalten: Auf der einen Seite engagieren sich zahlreiche Menschen freiwillig und leisten den Ankommenden vor Ort spontan Hilfe. Dies ist umso notwendiger, als die eigentlich zuständigen Behörden vor allem in personeller Hinsicht überfordert sind. Hier rächt sich der jahrelang betriebene Abbau sozialstaatlicher Infrastrukturen, unter dem nicht nur Flüchtlinge leiden, sondern alle Menschen, die auf öffentliche Leistungen angewiesen sind. So begrüßenswert daher der Einsatz ehrenamtlicher Helfer für die Flüchtlinge auch ist – er darf nicht zur Entlassung des Staates aus gesetzlichen Aufgaben der Daseinsvorsorge missbraucht werden. Das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes erlaubt keine Rückkehr zu Prinzipien mittelalterlicher Caritas.<sup>1</sup> Schon Johann Heinrich Pestalozzi geißelte die Wohltätigkeit als „Ersäufung des Rechts im Mistloch der Gnade“.<sup>2</sup>

Gleichzeitig wächst bei vielen Einheimischen das Unbehagen über die zahlreichen „Fremden“ mit ihrer anderen Kultur und Religion.<sup>3</sup> Auch treffen die Neuankommenden nicht mehr auf einen funktionierenden Sozialstaat, sondern auf eine fragmentierte Gesellschaft: Sie ist in Reich und Arm gespalten, es gibt mittlerweile zahlreiche prekär Beschäftigte und sozial Abge-

hängte.<sup>4</sup> Daher, konstatiert die Soziologin Cornelia Koppetsch, konkurrieren die Menschen „nicht allein um bezahlbaren Wohnraum oder Jobs, sondern auch um staatliche Zuwendungen.“ Und da diese immer mehr gekappt werden, würden die Neuankömmlinge als unwillkommene „Nebenbuhler“ empfunden.<sup>5</sup> Schon nutzen die sogenannten Wirtschaftsweisen und die „F die Gunst der Stunde, um angesichts der Flüchtlinge die Abkehr vom Mindestlohn und die Deregulierung des Arbeitsmarktes zu fordern.“<sup>6</sup>

Unter diesen Bedingungen bekommen offen fremdenfeindliche Kräfte ungeahnten Zulauf. Die Terrorakte in Paris werden von rechten Politikern schamlos ausgenutzt, um rassistische Einstellungen zu schüren und vor einer angeblichen Bedrohung unserer Gesellschaft durch den Islam zu warnen. CSU-Chef Horst Seehofer, aber auch Bundesinnenminister Thomas de Maizière und der SPD-Fraktionsvorsitzende Thomas Oppermann reagieren auf diese Stimmungsmache mit der Forderung nach Obergrenzen bei der Aufnahme von Flüchtlingen oder nach Kontingenten. Vor allem im linken Spektrum stößt dies auf unterschiedlichen Widerspruch. Initiativen wie das „Netzwerk konkrete Solidarität“ fordern gar die Öffnung der Grenzen und die freie Wahl des Aufenthaltsortes für alle Menschen auf der Welt.<sup>7</sup>

1 Vgl. Martin Kutscha, Erinnerung an den Sozialstaat, in: „Blätter“ 3/2006, S. 355 ff.

2 Vgl. Thomas Gebauer, Jenseits der Hilfe: Von der Wohltätigkeit zur Solidarität, in: „Blätter“ 4/2014, S. 78.

3 Vgl. Albrecht von Lucke, Merkel unter Druck. Der Ruck nach rechts, in: „Blätter“ 11/2015, S. 5-8.

4 Vgl. Christoph Butterwegge, Krise und Zukunft des Sozialstaates, Wiesbaden<sup>3</sup>2006, S. 301 ff.

5 Vgl. „Berliner Zeitung“, 13.8.2015.

6 Vgl. „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 12.11.2015; vgl. auch den Artikel von Stefanie Jancyk in dieser Ausgabe.

7 Vgl. <https://nksnet.wordpress.com>.

Wie aber lassen sich rationale Kriterien für den Umgang mit der manifesten Herausforderung gewinnen, jenseits des bloßen Bauchgefühls und unrealistischer Wunschvorstellungen, jenseits aber auch von gnadenloser Abschottung Deutschlands? Eine wichtige Orientierungshilfe kann in dieser Situation ein Blick auf die menschenrechtlichen Standards für die – ja keineswegs neue – Flüchtlingsfrage leisten.

### Obergrenzen gegen geltendes Recht

„Jedermann steht es frei, jedes Land einschließlich seines eigenen zu verlassen“ – diese Gewährleistung enthält unter anderem Art. 12 Abs. 2 des sogenannten UNO-Zivilpaktes von 1966, den zahlreiche Staaten unterzeichnet haben. Diesem Menschenrecht auf Ausreise steht indessen kein allgemeines Recht der Menschen auf Einreise in ein Land ihrer Wahl gegenüber. Nur EU-Bürgern gestattet das Unionsrecht Freizügigkeit zwischen den Mitgliedsstaaten.<sup>8</sup>

Allerdings gewährt Art. 16a des Grundgesetzes „politisch Verfolgte(n)“ das Asylrecht. Der Tatbestand der politischen Verfolgung wird im Licht der Genfer Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951 weit verstanden. Danach steht das Asylrecht jedem zu, der wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung Verfolgungsmaßnahmen mit Gefahr für Leib und Leben oder Beschränkungen seiner persönlichen Freiheit ausgesetzt ist oder solche Verfolgung begründet befürchtet. Diese Kriterien müssen allerdings in der Person des jeweiligen Antragstellers selbst erfüllt sein. Das bedeutet: Menschen, die vor Hunger oder Bürgerkrieg in ihren Heimatstaaten fliehen, gelten nicht schon per se als asylberechtigt. Dies betrifft

aktuell insbesondere Flüchtlinge aus Syrien oder aus Afghanistan wie auch vom Westbalkan.

Obendrein erlitt das Grundrecht auf Asyl 1993 eine regelrechte Amputation. Nach dem damals neu geschaffenen Art. 16a Abs. 2 und 3 des Grundgesetzes gilt das Asylrecht grundsätzlich nicht für Personen aus anderen EU-Mitgliedsländern sowie aus solchen Staaten, die vom deutschen Gesetzgeber zu „sicheren Herkunftsstaaten“ erklärt wurden. Neben Ghana und Senegal sind dies seit Herbst 2015 auch Albanien, Kosovo und Montenegro, künftig nach dem Schulterchluss von Kanzlerin Angela Merkel mit Präsident Recep Tayyip Erdogan möglicherweise auch die Türkei. Diese „Regelvermutung“ der Sicherheit in den betreffenden Herkunftsstaaten kann allerdings vom Flüchtling widerlegt werden, indem er „Tatsachen vorträgt, die die Annahme begründen, dass er entgegen dieser Vermutung politisch verfolgt wird“ (Art. 16a Abs. 3 Satz 2 Grundgesetz). Das dürfte zum Beispiel bei rassistischer Verfolgung von Rom in manchen osteuropäischen Staaten gegeben sein. Für die Flüchtlinge ist die Widerlegung der „Regelvermutung“ allerdings nicht leicht, da sie zu meist kaum Beweise für ihre Verfolgung vorlegen können. Der Erfolg ihres Antrags hängt deshalb weitgehend von der Einschätzung ihrer Glaubwürdigkeit durch den jeweiligen Beamten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge ab. Dass diese Prüfung in der Praxis ergebnisoffen durchgeführt wird, darf bezweifelt werden. Insgesamt ist das geltende Konzept „sicherer Herkunftstaaten“ jedenfalls überaus kritikwürdig.

Flüchtlinge aus Kriegs- oder Bürgerkriegsgebieten wie Syrien und Afghanistan genießen allerdings auch dann menschenrechtlichen Schutz, wenn ihr Asylantrag abgelehnt wurde. Ihrer Abschiebung stehen nämlich die sogenannten Refoulement-Verbote der UNO-Folterkonvention sowie die Art.

<sup>8</sup> Art. 21 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

2 und 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention entgegen, wenn ihnen im Verfolgerstaat Tod, Folter oder eine andere unmenschliche Behandlung drohen – in diesen Fällen gewährt das deutsche Asylrecht „subsidiären Schutz“ nach Paragraf 4 Asylgesetz. Auch darüber hinaus enthält dieses eine Reihe von Tatbeständen, die eine Abschiebung verbieten, so – unter bestimmten Voraussetzungen – bei schwerer Krankheit oder fehlenden Identitätsnachweisen. Die Festlegung einer numerischen Obergrenze für die Aufnahme von Flüchtlingen ließe sich mit dem geltenden Recht jedenfalls nicht vereinbaren.

### **Menschenrechte gelten für alle**

Zwar ist der Status von Menschen aus anderen Staaten, die nicht als Asylberechtigte anerkannt sind, nach unserem Aufenthaltsrecht prekär und mit erheblichen Einschränkungen verbunden. Doch auch in ihrem Fall müssen die menschenrechtlichen Bindungen der deutschen Staatsgewalt greifen: Die meisten der im Grundgesetz normierten Grundrechte gelten nicht nur für deutsche Staatsangehörige, sondern für alle Menschen, die sich in der Bundesrepublik aufhalten, unabhängig von ihrem asylrechtlichen Status. So erfordert insbesondere die Unantastbarkeit der Menschenwürde bestimmte Standards bei staatlichen Leistungen: In Massenunterkünften etwa ist ein Schutz der Privatsphäre unmöglich, weshalb eine solche Unterbringung nur für eine kurze Übergangszeit statthaft ist.

Mehr noch: Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich aus der Menschenwürdeggarantie auch ein Anspruch auf Gewährung des Existenzminimums, selbst bei einer kurzen Aufenthaltsdauer oder -perspektive. In seinem Urteil vom 18. Juli 2012 zum Asylbewerberleistungsgesetz stellt das Gericht aus-

drücklich klar: „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.“<sup>9</sup> Das Gericht erstreckt den verfassungsrechtlichen Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums im Übrigen nicht nur auf die physische Existenz. Es verweist darauf, dass das Existenzminimum „auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasst, denn der Mensch als Person existiert notwendig in sozialen Bezügen.“<sup>10</sup>

### **Der Schutz der Familie**

Unter die existenznotwendigen sozialen Bezüge des Menschen fallen in erster Linie die familiären Zusammenhänge. Diese sind völkerrechtlich beispielsweise durch Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention und verfassungsrechtlich durch Art. 6 Abs. 1 Grundgesetz geschützt. In dieser Hinsicht wird die Verteilung von ankommenden Flüchtlingen auf die Bundesländer vor allem dann zum Problem, wenn Familienmitglieder getrennt einreisen, etwa weil sie sich auf der Flucht verloren haben. Denn damit Ehegatten in den Genuss einer Familienzusammenführung kommen können, muss die Ehe standesamtlich ge-

<sup>9</sup> BVerfG, Az. 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11, Randnummer 121, [www.bverfg.de](http://www.bverfg.de).

<sup>10</sup> BVerfG, Urteil vom 09.02.2010, Az. 1 BvL 1/09, Randnummer 135.

geschlossen und beurkundet sein. Aber in vielen Ländern wird zuallererst, teilweise gar ausschließlich, religiös oder nach den Sitten des jeweiligen Volkes geheiratet, etwa in Syrien und Israel. Sehr häufig reisen Flüchtlinge auch ohne Papiere ein und können ihre Ehe deshalb nicht nachweisen. Ohnehin haben Anträge auf Umverteilung für die Familienzusammenführung zumeist nur dann eine Chance, wenn es um Ehepartner oder um Eltern und ihre minderjährigen Kinder geht. Dazu kommt eine weitere Hürde: Voraussetzung für die Familienzusammenführung ist, dass der Zuziehende ohne Sozialleistungen leben kann.

Jedoch müsste ein solcher Antrag nicht abgelehnt werden, wenn es nur um die gerechte Lastenverteilung zwischen den Bundesländern ginge. Vielmehr sollen wohl keine Anreize für eine Flucht nach Deutschland geschaffen werden. Die rigiden Regeln, mit denen die Entscheidungsfreiheit der Flüchtlinge bei der Gestaltung ihrer familiären Beziehungen eingeschränkt wird, funktionieren wiederum als Mittel der Abschreckung, also als Instrument der Migrationspolitik.

Ähnlich problematisch wäre die Einrichtung abgeschotteter „Aufnahmezentren“, da den ankommenden Flüchtlingen dort eine Verletzung der Rechtsweggarantie nach Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz droht. Ihr zufolge muss jeder Mensch die Möglichkeit haben, gegen Entscheidungen der „öffentlichen Gewalt“ gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen und sich dabei rechtskundiger Hilfe zu bedienen. Nach dem Urteil des BVerfG zum Flughafenverfahren vom 14. Mai 1996 müssen die zuständigen Behörden Vorkehrungen dafür treffen, dass „die Erlangung gerichtlichen Rechtsschutzes nicht durch die obwaltenden Umstände unzumutbar erschwert oder gar vereitelt wird.“<sup>11</sup>

11 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Bd. 94, S. 166, Leitsatz 4.

### **Wir schaffen das – nur mit Sozialstaat**

Es genügt jedoch nicht, bloß die rechtlichen Voraussetzungen der Aufnahme zu diskutieren. Wesentlich ist, die Integration der Flüchtlinge voranzutreiben: Für die Arbeitsmarktintegration etwa muss die sogenannte Vorrangregelung endlich abgeschafft werden, nach der Asylbewerber nur arbeiten dürfen, wenn Deutsche und sogenannte bevorrangte Ausländer nicht zur Verfügung stehen. Nötig sind dazu überdies Deutschkurse und Fördermaßnahmen für geringer Qualifizierte. Die Integration von Kindern und Jugendlichen wiederum braucht besser ausgestattete Schulen. Solange es Klassen gibt, in denen fast nur ausländische Kinder lernen, und für Kindergärten und Schulen nicht wesentlich mehr Mittel zur Verfügung stehen, wird es Probleme mit der zweiten Generation von Einwanderern geben. Die Integration am Wohnort schließlich erfordert, dass Flüchtlinge nicht isoliert am Rand oder außerhalb von Ortschaften untergebracht werden, sondern inmitten der Städte. Angesichts der bereits bestehenden Wohnungsnot sind daher massive staatliche Investitionen in den sozialen Wohnungsbau nötig. Kurzum, der Sozialstaat muss für alle, auch für Deutsche, wieder ein Wort mit konkretem Inhalt werden – anderenfalls wird die ausländerfeindliche Stimmung wachsen und werden die rechten Kräfte gestärkt. Der Staat muss überdies seiner Schutzpflicht für das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit entschiedener nachkommen und entschlossener gegen rechte Gewalt vorgehen. Aber ist er dazu auch bereit? Die Vertuschungsmanöver in der NSU-Affäre und die mangelnde Aufklärung der zahlreichen Anschläge auf Flüchtlingsunterkünfte nähren jedenfalls Zweifel daran. Das bedeutet: Ja, „wir schaffen das“ – aber nur, wenn das Versprechen des sozialen Rechtsstaates wieder mit Leben gefüllt wird.