

Viel Nachdenkliches zu Flucht und Migration

in: vorgänge Nr. 219 (3/2017), S. 123-128

Martina Haedrich (Hrsg.): Flucht, Asyl und Integration aus rechtlicher Perspektive. Mohr Siebeck, Tübingen 2017, 280 S., 74,00 €

Martina Haedrich legt das Ergebnis einer Ringvorlesung an der Friedrich-Schiller-Universität Jena 2016/2017 vor. An ihr beteiligten sich Wissenschaftler aus verschiedenen Rechtsgebieten (z.B. öffentliches Recht einschließlich Völkerrecht, Strafrecht, Arbeitsrecht), aber auch Verwaltungsrichter und Kriminologen. Angesichts der oftmals von mangelnder Sachkenntnis, einseitiger Sichtweise und unangemessener Aufgeregtheit geprägten Debatten – wie wohlthuend, ein so sachliches und gründliches Buch in den Händen zu halten, das bestehende Probleme nicht leugnet, sondern vielmehr prüft, wie ihnen zu begegnen ist.

Die ersten Vorlesungen (Harald Dörig, Kontingenzierung des Flüchtlingsschutzes; Michael Brenner, Die Bedeutung von Staatsgrenzen im Kontext der Flüchtlingskrise; Matthias Knauff, Flüchtlingsschutz, Asyl und Einwanderung – Zur juristischen Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtung von Migration) erwecken von der Themensetzung her zunächst den Anschein, auch dieser Band konzentrierte sich auf die geläufige Frage, ob die Aufnahmekapazität unseres Landes begrenzt ist, wie man „Flüchtlingsströme“ unter Kontrolle halten kann und auf welche Weise sich der Staat gegen unerwünschte Einwanderung schützen soll und kann. Der Schein trügt jedoch.

Brenner meint, eine im Verhältnis zur Bevölkerungsgröße große Zahl von Flüchtlingen bringe eine Gefährdung des Demokratieprinzips mit sich. Demokratie beruhe auf der „konstitutiven Bereitschaft aller Bürger, sich wechselseitig als Bürger anzuerkennen. Diese Bereitschaft wird jedoch überfordert, wenn die Bürger den Eindruck gewinnen müssen, dass ihr Land jedermann offensteht, weil der Staat nicht in der Lage ist, die Kontrolle über die Zuwanderung in der Hand zu halten. Eine solche Offenheit hat zur Folge, dass die die Bürger verbindenden und als solche wahrgenommenen Gemeinsamkeiten zunehmend relativiert und letztlich in Frage gestellt werden. Zu viel Offenheit gegenüber Einwanderung setzt den Wertekonsens einer Gesellschaft aufs Spiel.“ (S. 30) Man muss mit dieser Sicht, die letztlich die Konservierung des status quo einer Gesellschaft als Grundlage der Demokratie betrachtet, nicht einverstanden sein. Zutreffend ist allerdings, dass der Staat, will er seine hoheitlichen Funktionen ausüben, die Kontrolle über die Einwanderung behalten muss. Insofern ist auch die Argumentation Brenners nachvollziehbar, dass das Versagen der Europäischen Union bei der Kontrolle ihrer Außengrenzen zum Aufleben der Bedeutung von Binnengrenzen führe. Darin sieht er ein Versagen, das „an den Grundfesten der Europäischen Union rüttelt“ (S. 24). Bei einem grenzenlosen Zustand werde auch im Übrigen die Zuordnung von Hoheitsgewalt schwierig. (S. 25)

Eine Lösung sieht Dörig, wenn er einen europarechtlichen Blick auf die Problematik wirft. Er schickt voraus, dass eine wie auch immer bezifferte Obergrenze der Aufnahme von Flüchtlingen (einschließlich subsidiär Schutzbedürftiger) dem Refoulement-Verbot widerspricht. Jedoch besteht er darauf, dass (da Schutzbedürftigkeit sich an europarechtlichen Kriterien misst) eine europäische Regelung hinsichtlich des Anteils der Mitgliedstaaten der EU an der Erfüllung der daraus resultierenden Verpflichtungen geben müsse – eine Vollharmonisierung des Flüchtlingsrechts in Europa und die Übertragung der Anerkennungsverfahren auf eine EU-Behörde (S. 13). Die nunmehr gescheiterten Dublin-Verordnungen sind, meine ich, zu einem guten Teil der Durchsetzungskraft der Bundesrepublik geschuldet – eines Binnenlandes, das auf dem Landweg nur über andere Mitgliedstaaten der EU erreichbar ist. Das sollte hin und wieder Erwähnung finden, wenn man heute von den am äußeren Rand der EU gelegenen Staaten mit moralischem Impetus

„Solidarität“ einfordert. So deutlich sagt es Dörig nicht, aber seine Forderung einer europäischen Lösung ist jedenfalls richtig. Schade, dass er sich nicht mit einer Idee auseinandersetzt, die in der Diskussion einmal auftauchte, aber meines Wissens von keiner Seite aufgegriffen wurde – nämlich einen gemeinsamen Europäischen Fonds zu schaffen, in den die Mitgliedstaaten nach vereinbarten Kriterien einzahlen und der an die Mitgliedstaaten entsprechend der Zahl der tatsächlich aufgenommenen Flüchtlinge ausgezahlt wird. Das gäbe den Flüchtlingen eine gewisse Freiheit in der Wahl des Ziellandes ihrer Flucht – zum Beispiel, weil dort bereits Verwandte leben. Aber gut, diese sehr liberale Idee hat derzeit offensichtlich in Europa ohnehin keine Chance.

Als Schutzsuchende kommen viele nach Europa, die nach asylrechtlichen Kriterien keinen Anspruch auf die Gewährung des Flüchtlingsstatus oder des subsidiären Schutzes haben – auf der Suche nach einem erträglichen Leben sind. (Als „pursuit of happiness“, das allen Menschen zusteht, sieht die amerikanische Unabhängigkeitserklärung ein solches Verhalten.) Dies kann jedoch kein Kriterium für die Aufnahme von Einwanderern sein, denn – wie weiter oben beschrieben – würde dies den Staat, der schließlich für die Daseinsvorsorge für die Menschen, die auf seinem Territorium leben, verantwortlich ist, überfordern. Insofern unterscheidet Knauff zwischen erwünschter und unerwünschter Migration, beschreibt die Rechtslage in Deutschland detailliert und macht Defizite in der rechtlichen Regelung aus. Allerdings ist bedauerlich, dass er den mit der Einwanderung qualifizierter Arbeitskräfte (die in der öffentlichen Diskussion immer wieder angemahnt wird) verbundenen brain drain nicht problematisiert. Dieser verschärft die Ursachen der globalen Wanderbewegung. Ursachen der Flucht zu bekämpfen bedeutet auch, Einwanderung nicht im Lichte eigener kurzfristiger wirtschaftlicher Vorteile zu fördern oder zu erschweren. Die Diskussion des deutschen Ausländerrechts darf am Problem des brain drain nicht vorbeigehen.

Die Vorlesungen bleiben nicht da stehen, wo es um die Einreise von Schutzsuchenden geht. Vielmehr wird die Frage gestellt, wie hier mit den Flüchtlingen umgegangen wird, wie man ihre Integration erreichen kann, was Integration überhaupt bedeutet. Ist es legitim, die Akzeptanz der europäischen, der westlichen, der christlich-abendländischen (oder wie im Bemühen um politisch korrekte Sprachregelung auch gesagt wird: der christlich-jüdischen) Grundwerte zu fordern? Stellt eine solche Akzeptanz gelungene Integration dar? Mit diesen Fragen schlägt sich Anna Leisner-Egensperger (Integration als Chance einer kritischen Überprüfung der ‚deutschen Grundwerte‘) herum. Mir scheint, Grundwerte geben reichen Stoff für eine lohnende philosophische Diskussion, aber sobald die Integration als Forderung an Migranten gestellt wird, ist es notwendig, solche diffusen, rechtlich nicht definierten Kriterien außen vor zu lassen. Sonst landet man bei der von Innenminister de Maizière insinuierten Forderung, in Deutschland gebe man sich zur Begrüßung die Hand. Es gibt eine viel praktischere Variante, was genau ausländischen Einwohnern abverlangt werden kann – nämlich die Einhaltung der Rechtsnormen. Die Werte, die uns wirklich grundlegend sind, sind alle in Recht gegossen. Leisner-Egensperger zitiert in ihrer Vorlesung aus einem Leitfadens des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz, der folgende Grundwerte benennt: Freiheit und Gleichberechtigung (auch von Männern und Frauen), das Recht auf körperliche Unversehrtheit, Religions-, Glaubens- und Meinungsfreiheit, Gewaltmonopol des Staates. Deutschland sei ein demokratischer Rechtsstaat. Wozu aber braucht man die komplizierten Grundwerte, wenn doch geltendes Recht eine klare Sprache spricht. Wenn Leisner-Egensperger zu dem Schluss kommt, dass Integration zu dem führen muss, „was sie doch auch heute verspricht: Zusammenfassung, mehr noch Zusammenhalt von Heterogenem“ (S. 236), so ist auch dieses Ziel ausreichend dadurch gesichert, dass man von Einwanderern die Einhaltung der Gesetze verlangt, ihnen aber im Übrigen ihre kulturelle Identität belässt.

Ein solches Herangehen offenbart sich in der Vorlesung von Gerhard Lingelbach (Integration und Familienrechte). Widersprüche nicht nur hinsichtlich moralischer Wertungen, sondern auch in den Rechtsauffassungen hat es, wie er ausführt, in der schon Jahrtausende währenden Migration immer gegeben und gibt es auch heute, und er prophezeit: „Sie werden nicht in einer Generation zu überwinden sein.“ Schon gar nicht seien von außen „mittel- wie westeuropäische Wert- und Rechtsvorstellungen zu implementieren“ (S. 178). Seine sehr differenzierten Ausführungen führen ihn zu dem Schluss, „dass mit dem Familienrecht eine besondere Materie gegeben ist, die weitaus stärker Rücksichten auf Traditionelles zu nehmen hat. Andererseits zeigt sich ein allgemeines Problem: Jede Leitbildfunktion muss problematisch bleiben und ist

doch notwendig, kann nicht unter sich verändernden Umständen einfach beiseite geschoben werden.“ (S. 187)

Viele der Vorlesungen sind von dem Gedanken durchdrungen, dass Integration eben nicht Assimilation bedeutet, auch wenn dieser Gedanke nirgends ganz dezidiert im Vordergrund steht. Erwähnenswert in diesem Zusammenhang sind die Beiträge von Udo Ebert (Multikulturalität in Deutschland – Rechtliche Grundlagen und Grenzen) und Martina Haedrich (Islam in Deutschland – Konflikte und Lösungsansätze). Kultur müsse, so Ebert, strafrechtlich geschützt werden. Das überzeugt sofort, wenn man an die Beschneidung von Mädchen und Frauen oder an Zwangsehen denkt. Aber natürlich kann nicht alles, was uns fremd ist und was wir für unsere eigene Lebensart nicht akzeptieren wollen, verboten sein. Ebert legt den Maßstab des Grundgesetzes an – insbesondere die Religions- und Bekenntnisfreiheit und das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit – und erinnert uns an eine Binsenweisheit, die in der Debatte schnell auch mal unter den Tisch fällt. Auch diese Grundrechte sind nämlich nicht schrankenlos. Vielmehr finden sie ihre Schranke in den Grundrechten des Anderen. Diese einfache Logik demonstriert Ebert am Beispiel der Diskussion eines gesetzlichen Verbots der Vollverschleierung. Dass das, wie es scheint, durch den Islam gar nicht vorgeschrieben ist, spielt – so Ebert zu Recht – keine Rolle. Es ist schließlich nicht an uns, den Islam auszulegen. Wenn eine Frau meint, die Religion gebiete das Tragen einer Burka, so ist dies durch Art. 4 GG gedeckt; es sei denn verfassungsrechtlich geschützte Interessen Anderer sprechen dagegen.

Ebert setzt sich auch mit dem Prinzip der Neutralität und Säkularität des Staates auseinander; der Staat dürfe sich mit keiner Religion oder Weltanschauung identifizieren und auf diesen Gebieten nicht handeln. Und weiter: „Allerdings steht die Verfassung Religionen und Weltanschauungen nicht ablehnend gegenüber, im Gegenteil: Der Staat des Grundgesetzes ist an religiös weltanschaulichen Haltungen und Betätigungen seiner Bürger interessiert; er darf und soll sie fördern. Denn Religionen und Weltanschauungen erfüllen auf der Ebene der Gesellschaft wichtige Funktionen im Hinblick auf Sinnstiftung, auf Norm- und Wertfragen, auf sozialetische Diskurse über Gerechtigkeit, Gemeinwohl und gutes Leben. Die staatliche Bevorzugung einer bestimmten Weltanschauung oder Religion, etwa der christlichen, schließt die Verfassung jedoch aus.“ (S. 246) Hier melde ich Dissens an. Wer Religionsausübung fördert, darf auch Religionsausübung reglementieren. Schließlich setzt die praktische Umsetzung der hier zitierten These voraus, dass konkret geprüft wird: Wird durch eine Gemeinschaft gleich welcher Organisationsform Sinnstiftung, sozialetischer Diskurs, gutes Leben gefördert? Wer darf darüber befinden? Und nach welchen Kriterien? Wirkliche Neutralität des Staates muss ihm sowohl die Förderung als auch die Reglementierung der Religionsausübung verwehren.

Dass das deutsche Modell einer unzureichenden Trennung von Staat und Kirche bzw. von Staat und Religion gerade nicht in der Lage ist, die Gleichberechtigung verschiedener Religionen zu garantieren, wird in der Vorlesung von Haedrich demonstriert. Sie weist darauf hin, dass der Islam keine religiöse Instanz wie die Kirche ist, auch wenn er wie die Kirche einen Gemeinschaftseffekt hat. „In der muslimischen Gemeinschaft, der Umma, stellt sich die Verbundenheit der Muslime dar, ohne dass ein bestimmter Organisationsgrad erkennbar ist. Unter anderem ist dieser aber erforderlich, um den öffentlich-rechtlichen Körperschaftsstatus in Deutschland zu erlangen und damit in den Genuss von Rechten aus diesem Status gelangen zu können.“ (S. 261f.) Es steht natürlich, so Haedrich weiter, den Muslimen frei, Organisationen zu schaffen, die den Anforderungen an eine Körperschaft des öffentlichen Rechts erfüllen, aber der Islam wird „von den Muslimen als Religionsverständnis begriffen, das der Einzelne besitzt, ohne organisiert zu sein. Einerseits wird den Muslimen Glaubensfreiheit garantiert, aber die kollektive Wahrnehmung in Gestalt einer Körperschaft des öffentlichen Rechts (wird) wegen fehlender Voraussetzungen eingeschränkt.“ (S. 262) Der Konflikt ist nicht lösbar, scheint mir, solange der Staat Religionsgemeinschaften (theoretisch müssten dazu natürlich auch andere, nicht-religiöse Gemeinschaften gehören) Privilegien einräumt, die voraussetzen, dass die Religion in der Weise ausgeübt wird, wie wir es von den christlichen Konfessionen kennen.

Integration wird oft als Forderung an Einwanderer betrachtet und das ist auch richtig. Integration ist aber auch eine Forderung an Staat und Gesellschaft. Deshalb sind auch die Bedingungen von Interesse, auf die Einwanderer in Deutschland treffen. Das beginnt schon mit dem Aufnahmeverfahren. Volker Bathe

(Asylverfahren – Theorie und Praxis. Anmerkungen zur öffentlichen Debatte), selbst Vorsitzender Richter am Oberverwaltungsgericht, setzt sich mit den Ansprüchen an den Richter in diesem Verfahren auseinander. Grundlegend sein Postulat: „Bei aller Kontroverse darf nicht vergessen werden, dass es Menschen sind, die zu uns kommen; manche, denen Schutz verweigert werden muss, wenige mit unlauteren Motiven – aber es kommen Menschen, die einen fundamentalen Anspruch im Asylverfahren haben, nämlich den, dass wir ihnen fair und menschlich begegnen.“ (S. 67f.) Dass gerade dies häufig nicht erreicht wird, liegt nicht immer und nicht in erster Linie an der Persönlichkeit des Richters, der mit unterschiedlich ausgeprägtem Einfühlungsvermögen versteht, dass sich jeder Asylsuchende, wenn er vor den Schranken des Gerichts steht, in einer schicksalhaften Situation befindet. Es liegt vielmehr auch an der Ausgestaltung des Verfahrens, dessen Mängel Bathe durchaus benennt. Verwaltungsrechtliche Standards, schreibt er, sind aufgegeben.

Von zentraler Bedeutung für die Integration von Einwanderern ist ihre Teilhabe am Arbeitsleben. Diesbezüglich ist das Thema der Vorlesung von Achim Seifert (Integration durch Arbeitsrecht) von immenser Bedeutung, wenn auch kaum öffentlich diskutiert. Zwei einander ergänzende Aspekte spielen bei Seifert eine zentrale Rolle – das Diskriminierungsverbot wie auch die Förderung ausländischer Arbeitnehmer. Das sind zwei Seiten einer Medaille. Interessant auch die Ausführungen zum kollektiven Arbeitsrecht. Wichtig Seiferts Hinweis, dass „die durch das kollektive Arbeitsrecht eröffneten Gestaltungsfreiräume in der Praxis bislang nur wenig genutzt“ werden. (S. 171)

Die Rezension eines Sammelbandes ist immer ungerecht. Nie gelingt es, im zur Verfügung stehenden Raum alle Beiträge zu besprechen. Die Autoren mögen es mir verzeihen, wenn ich ihre Beiträge hier nur erwähne, obwohl sie allesamt lesens- und bedenkenswert sind:

- Ulrich Drews, Formelles und materielles Abschiebungshaftrecht;
- Ciarán Burke/Gimme Shelter: The System of Protection for Irregular Migrants in Europe;
- Edward Schramm/Paul Andreas Glatz, Der strafrechtliche Schutz vor Übergriffen auf Flüchtlinge;
- Florian Knauer/Julia Schmidt, Flüchtlinge als Opfer von Straftaten – Ergebnisse qualitativer Gruppeninterviews in Berlin;
- Christian Alexander, Die Berichterstattung in der Flüchtlingskrise durch die Medien – ein medienrechtlicher Blick;
- Jan Dirk Harke, Asylwesen in der römischen Antike.

Ein wirklich gelungenes Buch, das viel Stoff zum Nachdenken bietet. Allerdings fallen dem Leser noch etliche Themen ein, die in einer Fortsetzung der Ringvorlesung zu Flucht, Asyl und Integration aus rechtlicher Perspektive noch diskutiert werden könnten. Wie steht es zum Beispiel um die soziale Absicherung von Flüchtlingen unter dem Gesichtspunkt ihres Anspruchs auf den Schutz und die Achtung ihrer menschlichen Würde? Welche völkerrechtlichen Regelungen wären erforderlich, um Fluchtursachen wirksam zu bekämpfen? (Die finanzielle Unterstützung von Nachbarstaaten der Herkunftsländer von Flüchtlingen jedenfalls geht am Kern des Problems vorbei.) Gibt es eine für bestimmte Migrantengruppen typische Art der Kriminalität und stimmt der Eindruck, dass Ausländer unter Gefängnisinsassen überrepräsentiert sind? Wenn ja, woran liegt das? Wie kann man der Etablierung einer Paralleljustiz entgegenwirken? Chancengleichheit setzt eine Art positiver Diskriminierung voraus – wie kann diese in verschiedenen Bereichen des Lebens, vor allem aber im Bildungswesen umgesetzt werden? Wie kann man eine stärkere Anerkennung von im Ausland erworbenen Bildungsabschlüssen erreichen und machen sich diesbezüglich Regeln zur Anpassung an deutsche Standards (z.B. ein Anspruch auf zielorientierte Praktika) erforderlich?

Fragen über Fragen. Dass solche Fragen offen bleiben, ist aber dem vorliegenden Sammelband nicht anzulasten – eher im Gegenteil. Er regt dazu an, sie zu stellen und problembewusst und sachlich zu diskutieren.

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/219/publikation/viel-nachdenkliches-zu-flucht-und-migration/>

Abgerufen am: 09.02.2023