

mit diffamiert er alle Menschen mit Migrationshintergrund und schafft es, Menschen wie den Anwalt des togoischen Flüchtlings gleich doppelt zu stigmatisieren und zu verleumdern. Der hehre Gedanke, dass Flüchtlinge nicht kriminelle, unwürdige Gäste, sondern erst einmal und vor allem auch Träger*innen verbriefter eigener Rechte sind, ist für Rechtsanwält*innen, die im Migrationsrecht tätig sind, selbstverständlich und Ausgangspunkt ihrer Arbeit. Deshalb wird anwaltlicher Beistand geleistet. So versuchte der Rechtsanwalt des Togoers mit den üblichen Mitteln des Rechtsstaats wie etwa zulässigen gerichtlichen Anträgen, die Abschiebung zu verhindern und ein Bleiberecht zu erstreiten. Etwa 40 Prozent der Bescheide des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, die eine Abschiebung anordnen, sind rechtlich fehlerhaft. Dabei ist es am Ende in manchen Fällen das Bundesverfassungsgericht selbst, das eine Abschiebung in letzter Minute stoppt. Und auch der Polizeieinsatz in Ellwangen wird inzwischen gerichtlich auf seine Rechtmäßigkeit überprüft, was die rechtliche Grundlage und seinen Ablauf betrifft.

Der Innenminister wird auch als Verfassungsminister bezeichnet, weil es ihm, zusammen mit dem Justizminister, zukommt, die Verfassung zu schützen. Die Verfassung verbietet im vorliegenden Zusammenhang über die Idee des Rechtsstaates auch eine Rechtsweggarantie. Der Zugang zum Recht – und zu den Gerichten – ist dabei der erste unerlässliche Schritt, um eine behördliche Entscheidung überprüfen zu lassen. Diese Möglichkeit macht den Rechtsstaat aus, sie ist gerade deshalb als Grundrecht jedes Menschen in unserer Verfassung verankert. Rechtsanwält*innen haben den Auftrag, Beistand zu leisten, dass dieses Grundrecht gerade gegen den Staat und seine Behörden durchgesetzt werden kann. Damit wird der Rechtsstaat verwirklicht. Die propagandistische Diffamierung nicht nur des einzelnen Anwalts eines Flüchtlings, sondern der gesamten Anwaltschaft als Berufsstand, verkehrt diese verfassungsrechtlich vorgegebene Situation in ihr Gegenteil.

Der Verfassungsminister fordert die Flüchtlinge auf, ihr »Gastrrecht« nicht mit Füßen zu treten, tritt aber seinerseits die Verfassung mit Füßen. Es liegt auf der Hand, von wem die

größere Bedrohung für den demokratischen Rechtsstaat ausgeht.

Literatur

Ereignisse in Ellwangen aus Sicht der Flüchtlinge: <https://refugees4refugees.wordpress.com/2018/05/09/was-ist-in-ellwangen-passiert-ein-statement-von-den-geflochtenen-in-ellwangen>
 Ereignisse in Donauwörth aus Sicht der Flüchtlinge: https://www.akweb.de/ak_sak640/45.htm
 Zu den Ereignissen in Nordhausen: <https://www.fluechtlingsrat-thr.de/aktuelles/pressemitteilungen/f/C3%BCchtlingsrat-erstetr-strafanzeige-gegen-richterin-wegen>

Jürgen Bast

Zugang zum Asyl in der EU: ein unerfülltes Versprechen

Ein Tiefpunkt für den Flüchtlingsschutz im Jahr 2018 war der Gipfel der Staats- und Regierungschefs der EU vom 28./29. Juni. Unter österreichischer Präsidentschaft beschloss der Europäische Rat einstimmig, auf die Einrichtung von »regionalen Ausschiffungsplattformen« außerhalb der EU hinzuwirken. In »Ausschiffungszentren« sollen Migrantinnen, die von staatlichen oder privaten Schiffen im Mittelmeer aus Seenot gerettet werden, von Behörden des Drittstaates oder internationalen Organisationen (UNHCR, IOM) registriert und ihre Asylgründe dort geprüft werden. Die bisherigen Planungen zur Umsetzung des Konzepts bleiben vage und werfen aus menschenrechtlicher Sicht viele Fragen auf. Klar ist jedoch, dass auch Flüchtlingen – also Migrantinnen, denen in ihren Herkunftsländern Verfolgung oder andere schwere Menschenrechtsver-

letzungen drohen – kein individuelles Recht auf Asyl in der EU gewährt werden soll. Bisher hat kein Drittstaat die Bereitschaft erkennen lassen, für die EU ein »Ausschiffungszentrum« auf seinem Hoheitsgebiet einzurichten.

Das Recht auf Asyl wird gewährleistet ...

Der auf die Abwehr von Flüchtlingen zielende Grundton, der die Erklärungen des Europäischen Rates auszeichnet, strebt im scharfen Kontrast zu dem Versprechen, das in Artikel 18 der Grundrechte-Charta der EU niedergelegt ist: »Das Recht auf Asyl wird nach Maßgabe des Genfer Abkommens ... über die Rechtsstellung der Flüchtlinge ... gewährleistet.« Artikel 78 des EU-Arbeitsweisen-Verrags übersetzt dies in einen konkreten Handlungsauftrag an die EU-Organen: »Die Union entwickelt eine gemeinsame Politik ..., mit der jedem Drittstaatsangehörigen, der internationalen Schutz benötigt, ein angemessener Status angeboten ... werden soll.«

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS), das der Unionsgesetzgeber hierzu in den letzten fünfzehn Jahren geschaffen hat, bietet ein paradox anmutendes Bild: Einerseits hat die EU, im internationalen Maßstab betrachtet, vergleichsweise liberale Asylgesetze erlassen und sich dabei ein menschenrechtliches Verständnis von internationalem Schutz zu eigen gemacht. Andererseits fehlt es an sicheren und legalen Zugangswegen, um auf das Territorium der EU zu gelangen und dort ein Schutzbegehren geltend zu machen. Neben den ungelösten Fragen der innereuropäischen Solidarität bei der Verteilung der Flüchtlinge ist der versperrte *Zugang* zum Asyl das Kernproblem des GEAS. Hierbei zeigt sich seit der Flüchtlings(schutz)krise des Jahres 2015 ein Trend zu einer immer restriktiveren Politik. Der »verstärkte Schutz der Außergrenzen« – lies: die systematische Versperrung des Zugangs zum Asyl – ist zum Mantra der europäischen Flüchtlingspolitik geworden.

Die schlichte Schließung der Grenzen für Flüchtlinge würde allerdings Menschenrechte verletzen und wäre damit auch nach EU-Recht illegal. Nach heutigem Verständnis gilt das

Verbot der Zurückweisung in die Verfolgungsgefahr (das Prinzip des *non-refoulement*) bereits an der Grenze, nicht erst *hin-ter* der Grenze; so steht es ausdrücklich auch in den geltenden Gesetzen des GEAS. Wer die Grenze eines EU-Mitgliedstaates erreicht und einen Schutzbedarf geltend macht, hat ein Recht darauf, vorläufig einzureisen, damit ein geordnetes Asylverfahren durchgeführt werden kann – auch wenn es in der Praxis immer wieder zu Verstößen gegen diese Garantie kommt, etwa an der ungarisch-serbischen Grenze. In seinem wegweisenden *Hirsi*-Urteil aus dem Jahr 2012 hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte diesen menschenrechtlichen Schutzgedanken noch erweitert und erklärt, dass das Verbot der Zurückweisung schon im Vorfeld der Grenzen gilt, wann immer staatliche Gewalt über MigrantInnen ausgeübt wird, also auch in internationalen Gewässern (Urteil v. 23.02.2012, AZ 27765/09). Dieses Urteil hat zur Folge, dass Menschen, die von europäischen Schiffen aus Seenot gerettet werden, in einen sicheren Hafen gebracht werden müssen, und »sicher« ist nur ein Hafen, in dem keine Menschenrechtsverletzungen drohen und ein faires Verfahren gewährleistet ist. Die Vorverlagerung des Grenzschutzes auf die Hohe See allein ist also kein effektives Instrument zur Abwehr von Flüchtlingen – solange sich kein Staat außerhalb der EU findet, der als »sicherer Hafen« bereit ist, die Flüchtlinge aufzunehmen.

... aber nicht in der EU

Da die vom Europäischen Rat erdachten »Ausschiffungszentren« in Drittstaaten bislang reine Planspiele sind, haben die EU und ihre Mitgliedstaaten andere Strategien entwickelt, um den Zugang zum Asyl in der EU zu erschweren, ohne offensichtlich gegen Menschenrechte zu verstoßen. Die erste ist die Zusammenarbeit mit Transitstaaten, um bereits die Ausreise von Flüchtlingen zu verhindern, etwa durch Schulung und technische Ausrüstung der dortigen Grenzpolizei oder finanzielle Anreize für eine Politik der Ausreiseverhinderung. Modelle dafür bieten die langjährige migrationspolitische Kooperation von Spanien und Marokko oder die operative Zusammenarbeit der

italienischen und libyschen Küstenwachen bei Rettungseinsätzen im Mittelmeer. Da hier die beteiligten EU-Staaten keine effektive Hoheitsgewalt über MigrantInnen ausüben, greifen die Grundsätze der *Hirsi*-Rechtsprechung regelmäßig nicht. Besonders problematisch ist dieses »Outsourcing« der Migrationskontrollen, wenn die betreffenden Staaten keine eigenen leistungsfähigen Asylsysteme besitzen oder, wie im Fall von Libyen, selbst systematisch Menschenrechte verletzen.

Ein zweiter Ansatz ist die Verweisung auf Asyl in einem »sicheren« Drittstaat. Im Unterschied zur ersten Strategie sind die Asylsuchenden bereits in das Unionsgebiet gelangt. Gleichwohl erhalten sie keinen Zugang zum Asylverfahren; sie werden stattdessen aus der EU abgeschoben, ohne dass hier ihr Schutzbedarf geprüft wurde. Das Modell für diese Praxis ist der »EU-Türkei-Deal« aus dem Jahr 2016. Eine solche Verweisung auf *protection elsewhere* macht sich zunutze, dass das geltende Flüchtlingsvölkerrecht nur weiche Vorgaben für eine solidarische Verteilung der Schutzverantwortung innerhalb der Staatengemeinschaft vorsieht. Eine Schutzverweisung auf Drittstaaten ist bereits jetzt im GEAS als Möglichkeit vorgesehen, stößt aber auf Schwierigkeiten, weil die Standards, die der Drittstaat erfüllen muss, um als »sicher« zu gelten, vermeintlich zu hoch sind. Vorschläge für eine Absenkung der Standards liegen auf dem Tisch, konnten aber in dieser Legislaturperiode des Europäischen Parlaments wegen der politischen Blockade der gesamten GEAS-Reform nicht mehr beschlossen werden.

Abschieben der Verantwortung

In der Gesamtbewertung versuchen die EU und ihre Mitgliedstaaten vermehrt, sich ihrer Verantwortung zu entziehen, Flüchtlingschutz auf dem Gebiet der EU zu gewähren, entweder, indem bereits der Zugang zum Territorium blockiert wird, oder der Zugang zu einem Asylverfahren in der EU. Dabei haben sie sich als durchaus kreativ erwiesen, die menschenrechtlichen Bindungen zu meiden, die mit der Ausübung von Hoheitsgewalt in Europa einhergehen. Diese Strategien miss-

achten den Grundgedanken der internationalen Solidarität, indem die Verantwortung für den Flüchtlingschutz weiter auf Staaten im globalen Süden verschoben wird, und sie führen in der Praxis allzu oft zur Verweigerung des Schutzes für die betroffenen Flüchtlinge. Das Asyl-Versprechen der Grundrechte-Charta bleibt unerfüllt.

Julia Heesen

Die »Wiedereinführung« des Familiennachzugs – eine Regelungssattrappe

Die SPD hatte in den Koalitionsverhandlungen ihre Regierungsbeteiligung mit viel Pathos daran geknüpft, dass alle anerkannt Schutzberechtigten – auch diejenigen mit sogenanntem subsidiären Schutzstatus – ihre Familien nach Deutschland holen dürfen. Nur wenige Wochen später, im Juli 2018, brachte die neue Regierung ein Gesetz auf den Weg, das den Nachzug für die allermeisten Angehörigen von subsidiär Schutzberechtigten de facto dauerhaft ausschließt. In den ersten vier Monaten nach der »Wiedereinführung« des Familiennachzugs erteilte Deutschland nur 1385 solche Visa (Bundestags-Drucksache 19/6321, S. 34). Die Zahl der nachzugsberechtigten Menschen dürfte auch künftig kaum steigen – die vieldiskutierte Höchstgrenze von 1000 Visa pro Monat scheint damit von Beginn an fiktiv.

Subsidiärer Schutz

Das deutsche Recht kennt vier Schutzkategorien für Geflüchtete: »Asylrecht« nach Artikel 16a GG, »Flüchtlingschutz« im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention, »subsidiären Schutz« nach dem Europarecht und »humanitäre Abschiebungsverbot«. Grob gesagt erhalten Menschen Asyl oder Flüchtlings-