

Flüchtlinge in der EU und europäische Solidarität

Zwei EU-Staaten scheitern komplett beim EuGH mit Klagen gegen einen Ratsbeschluss zur Umsiedlung von Flüchtlingen

Heiner Adamski

In den Veröffentlichungen der UNHCR (United Nations High Commissioner for Human Rights – dem Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen) oder etwa des deutschen Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) werden die weltweit dramatischen und oft von Tod bedrohten Lebensverhältnisse vieler Millionen Menschen dokumentiert. In einer Statistik der UNHCR heißt es: „Ende des Jahres 2016 waren 65,6 Millionen Menschen weltweit auf der Flucht. Rund 22,5 Millionen dieser Menschen sind Flüchtlinge, die vor Konflikten, Verfolgung oder schweren Menschenrechtsverletzungen aus ihrer Heimat flohen ... Die Hälfte der Flüchtlinge weltweit sind Kinder unter 18 Jahren. 40,3 Millionen Menschen sind Binnenvertriebene, Menschen, die innerhalb ihres Landes auf der Flucht sind. 2,8 Millionen Menschen unter den 65,6 Millionen sind Asylsuchende.“ In einer Aufschlüsselung wird dargelegt, dass für die Flüchtlinge diese Länder die Hauptaufnahmeländer sind: Äthiopien (791.600), Uganda (940.800), Islamische Republik Iran (979.400), Libanon (1 Million), Pakistan (1,4 Millionen) und Türkei (2,9 Millionen). Der gegenwärtige UN-Flüchtlingskommissar Filippo Grandi wird dazu zitiert: „Welchen Maßstab man auch nimmt, diese Zahl ist nicht zu akzeptieren. Und aus ihr spricht lauter als jemals zuvor die Notwendigkeit zur Solidarität und zu gemeinsamen Zielen bei der Prävention und Lösung von Krisen. Gemeinsam muss sichergestellt werden, dass die Flüchtlinge, Binnenvertriebenen und Asylsuchenden weltweit angemessen geschützt und versorgt werden, während zugleich Lösungen angestrebt werden.“⁴¹ Eine andere Zahl jenseits der Flüchtlingslage sei auch noch erwähnt: Nach Berichten von UNICEF (United Nations International Children's Emergency Fund – dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen) und der Welthun-



Heiner Adamski

Sozialwissenschaftler mit den Arbeitsschwerpunkten Bildung und Recht, Staatsformen und Rechtsbewusstsein in Deutschland

gerhilfe leiden derzeit 815 Millionen Menschen an Unterernährung. „Aktuell sterben weltweit jedes Jahr 5,9 Millionen Kinder unter fünf Jahren – das sind rund 16.000 Kinder am Tag, 700 Kinder pro Stunde, elf Kinder pro Minute oder alle fünfeinhalb Sekunden ein Kind. Diese Todesfälle wären häufig mit einfachen Mitteln vermeidbar.“²

Die Gründe für dieses gigantische Elend sind vielschichtig. In manchen Staaten gibt es keine verfassungsrechtlichen Grundlagen für stabile politische Systeme und dann eben keine politische Systemstabilität. Es kommt zu Unruhen und Bürgerkriegen. Regierungen oder „Inhaber von Machtpositionen“ setzen Militär und verheerende Waffen und Munitionen gegen die eigene Bevölkerung ein. Zudem gibt es aus wirtschaftlichen und machtpolitischen oder anderen Gründen militärische Eingriffe von außen (Großmächte im Nahen Osten). Bei all dem haben auch Waffenexporte, der internationale Waffenhandel und auch religiöser Fanatismus Bedeutung. Auch der weltweit agierende Finanzkapitalismus und die Strategien international operierender Konzerne haben unbeschadet der auch bestehenden Chancen der Globalisierung negativen Einfluss auf die Entwicklungen des dramatischen Elends.

Europa und besonders die Europäische Union ist in dieser Welt (noch) ein stabiler und friedlicher Ort und deshalb ein Ziel für viele Flüchtlinge. Diesen kleinen Kontinent oder gar Staaten der EU erreichen aber im weltweiten Vergleich nur wenige. Aus geographischen Gründen kommen sie vor allem nach Griechenland und Italien. Als Hilfe für diese beiden, aber auch für andere EU-Staaten hat der Rat der Europäischen Union auf Vorschlag der Europäischen Kommission im Herbst 2015 einen Beschluss zur Notumsiedlung von 120.000 näher bestimmten Flüchtlingen in einzelne EU-Mitgliedstaaten gefasst. Es handelt sich dabei um Menschen, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigen und gute Chancen auf Asyl haben: vor allem Bürgerkriegsflüchtlinge aus Syrien und Flüchtlinge aus Eritrea und dem Irak. Sie sollen in einem Zeitraum von zwei Jahren aus Griechenland und Italien in andere Unions-Mitgliedstaaten umgesiedelt werden. Nach dem Beschluss können 54.000 der 120.000 Flüchtlinge auf Antrag auch aus anderen Ländern als Griechenland und Italien kommen. Die EU-Mitgliedstaaten müssen danach jeweils einen bestimmten Anteil von Asylsuchenden übernehmen. Auf Deutschland würden von 120.000 Asylsuchenden knapp über 30.000 Personen entfallen (wobei Deutschland aber auch Abnahmeanträge stellen kann). Der auf kleinere EU-Staaten entfallende Anteil ist in vielen Fällen mit nur wenigen Hundert Flüchtlingen vergleichsweise verschwindend gering.

Der Rat der Europäischen Union, der diesen Beschluss gefasst hat, ist je nach politischen Themen und Zuständigkeiten unterschiedlich mit Fachministern der EU-Mitgliedstaaten besetzt. In der hier interessierenden Flüchtlingsfrage waren es die Innenminister (dieser Rat der EU darf nicht verwechselt werden mit dem Europäischen Rat und dem Europarat³).

Die Entscheidung wurde aber nicht einstimmig getroffen. Rumänien, die Slowakei, Tschechien und Ungarn – für die jeweils nur minimale Kontingente ausgewiesen wurden – stimmten trotz der geringen Beanspruchung gegen den Beschluss. Finnland hat in der Abstimmung die Enthaltung bevorzugt. Diese ablehnenden Länder sind zwar selten das Ziel von Flüchtlingen, aber sie stehen innenpolitisch unter dem Einfluss oder Druck rechter Parteien, was zu einer Ablehnung von Flüchtlingen führt, wobei dann auch noch Bedeutung haben wird, dass befürchtet wird, dass Verteilungsschlüssel wie in dem Beschluss in künftigen politischen Auseinandersetzungen mit Flüchtlingsfragen eine Basis für fortgesetzte Verteilungspraxis sein könnten.

Rechtlich ist hier wichtig, dass der Vorschlag zur Notumsiedlung auf eine Notfallklausel nach Artikel 78 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen

Union (AEUV) gestützt wurde. Es heißt dort: „Befinden sich ein oder mehrere Mitgliedstaaten aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in einer Notlage, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission vorläufige Maßnahmen zugunsten der betreffenden Mitgliedstaaten erlassen. Er beschließt nach Anhörung des Europäischen Parlaments.“ Dabei entscheidet der Rat (also die EU-Mitgliedstaaten) mit qualifizierter Mehrheit, und das heißt: Es müssen mindestens 55 Prozent der Mitgliedstaaten zustimmen, und diese Staaten müssen mindestens 65 Prozent der EU-Bevölkerung vertreten. Diese Voraussetzungen waren erfüllt.

Der Beschluss wurde von einigen Ländern - groteskerweise auch nach vorheriger Zustimmung - kritisiert. Ein seltener Fall ist Polen. Polen stimmte dem Beschluss zu und unterstützte dann die Slowakei und Ungarn bei einer Klage gegen den Beschluss vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH). Mit der Klage und damit praktisch einer Klage gegen einen Akt der europäischen Solidarität beantragten die Slowakei und Ungarn die Nichtigkeitserklärung des Beschlusses. Dabei stützten sie sich auf Gründe, mit denen dokumentiert werden sollte, dass der Erlass des Beschlusses verfahrensrechtlich fehlerhaft sei beziehungsweise mit einer fehlerhaften Wahl einer ungeeigneten Rechtsgrundlage entstanden sei. Außerdem behaupteten sie, dass der Beschluss keine geeignete Reaktion auf die Flüchtlingskrise und deshalb auch nicht erforderlich sei. Polen hat – wie erwähnt – nicht geklagt, es ist in dem Verfahren aber zur Unterstützung der Slowakei und Ungarns beigetreten. Belgien, Deutschland, Griechenland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Schweden und die Kommission hingegen waren Streithelfer zur Unterstützung des Rates.

I. Die Entscheidung des EuGH

Der Gerichtshof der Europäischen Union hat mit Urteil vom 6. September 2017 die Klage der EU-Mitgliedstaaten Slowakei und Ungarn umfassend abgewiesen. (Az.: C-643/15 und C-647/15. Das Urteil kann in voller Länge von 20 Druckseiten abgerufen werden.⁴) Der EuGH hat entschieden, dass der vom Rat der EU gefasste Beschluss eine Regelung ist, die tatsächlich und in verhältnismäßiger Weise dazu beiträgt, dass Griechenland und Italien die Folgen der Flüchtlingskrise von 2015 bewältigen können. Die Richter erklärten, dass in der damaligen Notsituation kein Gesetzgebungsverfahren notwendig gewesen sei. Entscheidend sei die Regelung des Artikels 78 Absatz 3 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Der Rat könne danach auf Vorschlag der Kommission vorläufige Maßnahmen zur Hilfe von Mitgliedstaaten bei einem plötzlichen Zustrom von Drittstaatsangehörigen erlassen. Die AEUV-Regelung enthalte keinen Verweis auf ein Gesetzgebungsverfahren, und ein solches Verfahren sei nur dann erforderlich. Der Beschluss habe daher keinen Gesetzescharakter. Weder die Beteiligung der nationalen Parlamente noch die Einhaltung des Öffentlichkeitsgebots sei erforderlich gewesen. Die im Beschluss vorgesehenen Maßnahmen dürften auch von Gesetzgebungsakten abweichen, wenn ihr sachlicher und zeitlicher Geltungsbereich begrenzt sind und wenn sie weder bezwecken noch bewirken, dass solche Rechtsakte dauerhaft ersetzt oder geändert werden. Letzteres sei durch die zeitliche Begrenzung zweifellos gegeben. (Bezugspunkte sind hier Regelungen aus den Dublin-Verordnungen⁵.)

Nach Auffassung des EuGH hat der Rat jedoch wesentliche Änderungen an dem Beschluss vorgenommen. Die Änderungen hätten den wesentlichen Gehalt des Kommissionsvorschlags aber nicht beeinträchtigt. Über die Änderungen sei das EU-Parla-

ment auch vor der Abstimmung am 17. September 2015 informiert worden. Die Kommission habe den geänderten Vorschlag auch durch zwei ihrer Mitglieder gebilligt. Eine Einstimmigkeit der Entscheidung sei nicht erforderlich gewesen. Die Intention des Beschlusses enthält nach EuGH-Auffassung auch keine Beurteilungsfehler. Die EU hat aus der Sicht Sommer 2015 dem Flüchtlingsstrom mit der Umverteilung begegnen können. Bei der rechtlichen Beurteilung der Maßnahme müsse nach den Umständen in der Zeit beurteilt werden, in der sie getroffen worden sind. Der Rat habe damals alle zur Verfügung stehenden Informationen berücksichtigt. Die tatsächlich geringe Zahl der Umsiedlungen ändere daran nichts. Die geringe Zahl ließe sich durch mehrere zum damaligen Zeitpunkt nicht vorhersehbare Faktoren erklären. Dazu erwähnte der EuGH „namentlich die mangelnde Kooperation bestimmter Mitgliedstaaten“.

II. Reaktionen auf das EuGH-Urteil

1. Slowakei und Ungarn

Der Regierungschef der Slowakei Fico hält das Urteil des EuGH für ungerecht; er will das Urteil und damit die Ablehnung der Klage gegen die verpflichtende Aufteilung von Flüchtlingen in der EU aber akzeptieren. Die Slowakei wolle zum Kern der Europäischen Union gehören und solidarisch sein. Die ungarische Regierung kündigte an, trotz der EuGH-Entscheidung keine Flüchtlinge aufzunehmen. Sie hält das Urteil für „empörend und verantwortungslos“. Es sei ein „politisches Urteil, das das europäische Recht und die europäischen Werte vergewaltigt.“⁶

2. Erklärung der EU-Kommission zum EuGH-Urteil (Auszug)

Die EU-Kommission begrüßt, dass der Europäische Gerichtshof den Beschluss des Rates von 2015 zur Umverteilung von Flüchtlingen bestätigt und die Klagen der Slowakei und Ungarns abgewiesen hat. In der Erklärung vom 6. September 2017 heißt es u.a.:

„Zwei Jahre nach der Einführung der Notfallregelung ist bei der Umverteilung weiterhin ein positiver Trend zu erkennen, der die 2017 beobachtete deutliche Beschleunigung der Umverteilungen bestätigt: Seit Februar 2017 wurden monatlich im Durchschnitt 2300 Personen auf fast alle Mitgliedstaaten umverteilt. Insgesamt wurden bis zum 4. September 27 695 Personen umverteilt (19 244 aus Griechenland und 8451 aus Italien). Da aber noch etwa 2800 Personen aus Griechenland umverteilt werden müssen und in Italien Tag für Tag neue Antragsteller ankommen, müssen alle Seiten weitere Anstrengungen unternehmen. Die Mitgliedstaaten müssen die Überstellungen im Zuge der Umverteilung beschleunigen und ausreichende Zusagen für alle in Betracht kommenden Personen machen. Italien muss die infrage kommenden Umverteilungskandidaten (insbesondere Eritreer) rascher identifizieren und registrieren.

Eine Reihe von Mitgliedstaaten (Malta und Lettland) hat bereits alle ihnen zugewiesenen Migranten aus Griechenland umverteilt. Andere Mitgliedstaaten (Finnland, Litauen, Luxemburg und Schweden) werden dies in Kürze schaffen. Malta und Finnland haben auch schon fast alle ihnen zugewiesenen Migranten aus Italien aufgenommen. Die Kommission begrüßt zudem, dass in Österreich die Umverteilung von Migranten aus Italien begonnen hat und die Vorbereitungen für die ersten Umverteilungen aus Italien in die Slowakei laufen.

Die Tschechische Republik, Ungarn und Polen verstoßen weiterhin gegen ihre rechtlichen Verpflichtungen, da bislang keine einzige Person nach Ungarn oder Polen umverteilt wurde und die

Tschechische Republik seit über einem Jahr keine Umverteilungsplätze zugesagt hat. Daher hat die Kommission am 26. Juli die nächste Stufe der Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet und diesen Mitgliedstaaten mit Gründen versehene Stellungnahmen übermittelt ... Die rechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Umverteilung endet nicht im September. Die Umverteilungsbeschlüsse des Rates gelten für alle bis zum 26. September 2017 in Griechenland oder Italien ankommenden in Betracht kommenden Personen, die dann noch umverteilt werden müssen. Deshalb ist es von entscheidender Bedeutung, dass alle Mitgliedstaaten, insbesondere Polen, Ungarn und die Tschechische Republik sowie die Staaten, die ihren Zuweisungen noch nicht vollständig nachgekommen sind, ihre Bemühungen verstärken, um alle infrage kommenden Antragsteller umzuverteilen.

Bei der im Juli 2015 angenommenen Neuansiedlungsregelung der EU ist die Zielvorgabe fast erreicht: Die Mitgliedstaaten und assoziierte Schengen-Länder haben bereits 17 305 der vereinbarten 22 504 Personen neu angesiedelt. Auf der Grundlage der Erklärung EU-Türkei wurden bislang insgesamt 8834 Syrer aus der Türkei in der EU neu angesiedelt bzw. 1028 seit dem letzten Bericht. Insgesamt wurden auf der Grundlage der beiden EU-Neuansiedlungsregelungen, seitdem diese durchgeführt werden, 22 518 Personen neu angesiedelt.

Am 4. Juli 2017 rief die Kommission zu neuen Zusagen für das Jahr 2018 auf, um die Kontinuität der gemeinsamen Bemühungen der EU-Mitgliedstaaten bis zur Annahme des Vorschlags der Kommission für einen europäischen Neuansiedlungsrahmen zu gewährleisten. Die Mitgliedstaaten sollen ihre Zusagen für 2018 bis zum 15. September 2017 übermitteln. Dies soll die weitere Neuansiedlung von Flüchtlingen, die über die Türkei nach Europa gelangen, aber auch die Neuansiedlung von Flüchtlingen aus Nordafrika und dem Horn von Afrika ermöglichen. Die Kommission stellte 377,5 Mio. Euro bereit, um die Neuansiedlung von mindestens 37 750 Personen (mit 10 000 Euro/Person) zu unterstützen.“ (Vollständiger Wortlaut^{7.})

III. Pressemitteilung der Europäischen Kommission zur Umverteilung vom 26. Juli 2017 (Auszug)

Obwohl die Kommission die drei Länder bereits mehrfach zum Handeln aufgerufen und vergangenen Monat Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet hat, verstoßen sie weiterhin sowohl gegen ihre rechtlichen Verpflichtungen als auch gegen ihre Zusicherungen gegenüber Griechenland, Italien und anderen Mitgliedstaaten.

Am 15. Juni 2017 hat die Kommission Aufforderungsschreiben an die Tschechische Republik, Ungarn und Polen gerichtet und damit Vertragsverletzungsverfahren gegen diese Mitgliedstaaten eingeleitet. Die eingegangenen Antworten konnten nicht als zufriedenstellend angesehen werden, da in keiner von ihnen mitgeteilt wurde, dass der betreffende Mitgliedstaat bald mit Umsiedlungen in sein Hoheitsgebiet beginnen wird. Keines der vorgebrachten Argumente – seien es die laufenden Gerichtsverfahren gegen den Rat, die keine aufschiebende Wirkung haben, die Übung von Solidarität mit anderen Mitteln oder Schwierigkeiten bei den Sicherheitsüberprüfungen – rechtfertigt es, verfügbare Plätze nicht zuzusagen. Die Kommission hat daher beschlossen, die nächste Stufe der Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten.

Nach den Ratsbeschlüssen sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, alle drei Monate verfügbare Plätze für Umsiedlungen zuzusagen, um eine zügige und geordnete Umverteilung zu gewährleisten. Ungarn ist seit Beginn der Umsiedlungsregelung in keiner Form tätig geworden, und Polen hat seit Dezember 2015 Umsiedlungen weder vorgenommen noch zugesagt. Die Tschechische Republik hat seit August 2016 keine Umsiedlungen mehr durchgeführt und seit über einem Jahr keine Zusagen mehr gemacht.

Eine mit Gründen versehene Stellungnahme, mit der die Mitgliedstaaten förmlich aufgefordert werden, das EU-Recht einzuhalten und der Kommission innerhalb einer

bestimmten Frist die entsprechenden Maßnahmen mitzuteilen, stellt die zweite Stufe des Vertragsverletzungsverfahrens dar. Da die Umsiedlungsbeschlüsse des Rates als Reaktion auf eine Notlage angenommen und die drei Mitgliedstaaten mehrfach zu ihrer Einhaltung aufgefordert wurden, müssen sich die Behörden der Tschechischen Republik, Ungarns und Polens statt innerhalb der üblichen Frist von zwei Monaten nun binnen Monatsfrist zu der mit Gründen versehenen Stellungnahme äußern. Erhält die Kommission keine oder keine zufriedenstellende Antwort, kann sie die nächste Stufe des Vertragsverletzungsverfahrens einleiten und den Gerichtshof der EU anrufen.

In zwei Ratsbeschlüssen vom September 2015 über eine befristete Notverteilungsregelung verpflichteten sich die Mitgliedstaaten, Personen, die internationalen Schutz benötigen, aus Italien und Griechenland innerhalb der EU umzuverteilen.

Die Kommission legt seitdem regelmäßige Berichte zu Umverteilung und Neuansiedlung vor, die Aufschluss über die Fortschritte bei der Umsetzung der beiden Ratsbeschlüsse geben und die sie dazu nutzt, zu den notwendigen Maßnahmen aufzufordern. Wie heute im vierzehnten Bericht zu Umverteilung und Neuansiedlung mitgeteilt wurde, ist die Zahl der Umsiedlungen im Jahr 2017 erheblich gestiegen: Seit November 2016 wurden jeden Monat mehr als 1000 Überstellungen vorgenommen, die im Juni 2017 mit mehr als 3000 einen neuen monatlichen Höchststand erreichten. Am 26. Juli lag die Gesamtzahl der Umsiedlungen bei 24 676 (16 803 aus Griechenland und 7873 aus Italien).

Da die meisten Mitgliedstaaten mittlerweile regelmäßig Umsiedlungen zusagen und vornehmen, ist die Umverteilung aller infrage kommenden Menschen bis September 2017 ohne Weiteres möglich, wenn die Umsiedlungen im Falle Griechenlands unvermindert fortgesetzt und im Falle Italiens weiter beschleunigt werden. In dieser letzten Phase ist entscheidend, dass die Mitgliedstaaten die Umverteilung beschleunigen und ausreichende Zusagen zur Schaffung einer hinreichend großen Zahl von Plätzen für alle infrage kommenden Antragsteller machen, einschließlich derjenigen, die bis zum 26. September voraussichtlich noch ankommen werden. In jedem Fall dauert die rechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Umverteilung über den September hinaus an: „Die Umsiedlungsbeschlüsse des Rates gelten für alle bis zum 17. September bzw. 26. September 2017 in Griechenland oder Italien ankommenden Personen, wobei die infrage kommenden Antragsteller innerhalb eines angemessenen Zeitraums danach umverteilt werden müssen.“ (Vollständiger Wortlaut⁸.)

IV. Kommentar

EU-Mitgliedstaaten können im Rahmen des europarechtlichen Regelwerks an der Gestaltung dieses Regelwerks und der Entwicklung Europas mitwirken – und sie können auch vor Gerichten klagen. Beides sind selbstverständliche Rechte. Die europäische Gerichtsbarkeit ist ja auch wegen der Klagemöglichkeit auf europäischer Ebene geschaffen worden. Alle EU-Mitgliedstaaten – auch Ungarn – haben das Recht, politische Prozesse wie etwa die Flüchtlingspolitik einzelner Staaten und europäische Mehrheits- oder Minderheitspositionen kritisch zu sehen und zu versuchen, auch auf dem Rechtsweg eigene Ansichten durchzusetzen. Eines geht aber nicht: Kein Staat kann den EuGH anrufen und dann bei erfolgloser Klage ein Urteil nicht akzeptieren. So funktioniert keine Rechtsgemeinschaft – auch und erst recht nicht ein so kompliziertes Gebilde wie die EU.

Die Slowakei und Ungarn sind auf der ganzen Linie gescheitert. Die Slowakei akzeptiert das Urteil; sie akzeptiert widerwillig, aber sie akzeptiert. Ungarn hingegen lehnt das angerufene Gericht ab und akzeptiert nicht. Ungarn bringt damit vielleicht auch noch andere EU-Staaten „auf eine schiefe Bahn“. Das ist eine nicht verantwortbare Missachtung rechtsstaatlicher Normalität. Wenn diese Normalität schwindet und Missachtung der Gerichte sogar noch ergänzt wird durch aggressive Ablehnung, wird es nicht möglich sein, Europa auf der Basis der Vorstellung zu entwickeln, dass alle die Regeln – die ja gemeinsam beschlossen worden sind bzw. denen man sich angeschlossen hat – befolgen und Streitigkeiten politisch und ggfs. friedlich vor Gericht austragen. Es gab in Deutschland in der Zeit des Nationalsozialismus den verheerenden Satz: Recht ist, was dem deutschen Volke nutzt. Richtig wäre ein anderer Satz gewesen: Es nutzt dem deutschen Volke, wenn das Recht herrscht. Freilich ist zu fragen: Was ist denn Recht? Die Antwort kann in der modernen Welt nur auf einem Weg gegeben werden, auf dem die Menschenrechte Leitplanken sind und bei Beachtung dieser Rechte Legalität gemeinsam mehrheitlich geschaffen und dann als legitim geachtet wird. Wenn in der EU Staaten oder innerstaatlich politische Gruppen sich zum Maßstab machen und Recht nach ihrem Nutzen biegen wollen, dann entsteht die Gefahr, dass Recht zerstört wird. Das ist gerade in der Flüchtlingsfrage wichtig. Wo, wenn nicht hier stellt sich so direkt und massiv die Frage nach der Würde des Menschen?

Die Frage darf nicht romantisch-naiv beantwortet werden. In der politischen Wirklichkeit geht es um den nüchternen Blick auf die Möglichkeiten. Es geht aber auch darum, die Rechtswege zu beachten, die für die Lösung der Flüchtlingsfragen „gebaut“ worden sind. In der politischen Bildung können sie u.a. mit den in Anm. 9 verlinkten Materialien erkundet werden⁹. Dabei geht es um diese vier Grundmuster:

1. Flüchtlingsschutz: Er ist umfangreicher als die Asylberechtigung und basiert auf der Genfer Flüchtlingskonvention. Sie greift auch bei der Verfolgung von nicht-staatlichen Akteuren ein.
2. Asylberechtigung: Asylberechtigte sind politisch Verfolgte, die im Falle der Rückkehr in ihr Herkunftsland einer schwerwiegenden Menschenrechtsverletzung ausgesetzt sein werden.
3. Subsidiärer Schutz: Dieser Schutz greift ein, wenn weder der Flüchtlingsschutz noch die Asylberechtigung gewährt werden können und im Herkunftsland ernsthafter Schaden droht.
4. Nationales Abschiebeverbot: Wenn die drei Schutzformen Flüchtlingsschutz, Asylberechtigung und nationales Abschiebeverbot nicht greifen, kann bei Vorliegen bestimmter Gründe ein Abschiebungsverbot erteilt werden.

In diese Grundmuster kann sich jede und jeder mit „soziologischer Phantasie“ einbringen: Wir alle könnten auch Flüchtlinge sein.

Anmerkungen

- 1 <http://www.unhcr.org/dach/de/services/statistiken>
<http://www.bamf.de/DE/Startseite/startseite-node.html>
- 2 <https://www.welthungerhilfe.de/hunger.html>
<https://www.unicef.org>
- 3 Im Rat der Europäischen Union sitzen – wie oben gesagt – je nach den politischen Themen und Zuständigkeiten Fachminister der EU-Staaten. Der Rat arbeitet zusammen mit der Kommission und dem Parlament. Vom Rat der Europäischen Union zu unterscheiden ist der

Europäische Rat. Er wird von den Staats- und Regierungschefs der EU-Staaten gebildet. Die dritte erwähnte Institution – der Europarat – ist kein EU-Organ, sondern eine 1949 gegründete europäische internationale Organisation von derzeit 47 Staaten.

- 4 <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=194081&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1>
- 5 <http://www.asyl.net/gesetzestexte/dublin-verordnung.html>
- 6 So die Berichte vieler Medien mit Verweisen auf dpa und andere Agenturen.
- 7 https://ec.europa.eu/germany/news/20170906-eugh-urteil_de
- 8 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2103_de.htm
- 9 https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Fluechtlings-Asylpolitik/4-FAQ/_node.html
<http://www.asylgesetz.de>