

BDVR Rundschreiben



Aus dem Inhalt

- Vorschau:
18. Deutscher Verwaltungsgerichtstag
- Deutsche Verwaltungsgerichte:
VG Hamburg

konsequent an. Gemeinsam mit meinem Team achte ich im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren auf die konsequente Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen. Das schließt ein, dass ich mich auch als Mahnerin dafür verstehe, dass der Bund und die Länder die Verpflichtungen, die sie mit der Ratifizierung der UN-BRK eingegangen sind, erfüllen und die Implementierung des menschenrechtlichen Ansatzes in allen Politikbereichen konsequent angehen. Aktuelle Zusammenhänge wie die Novellierung des Behindertengleichstellungsgesetzes oder die Neugliederung der Eingliederungshilfe in einem Bundesteilhabegesetz zeigen, dass Politik und Verwaltung zur Einhaltung des Metrums zuweilen die Unterstützung eines Rhythmusgebers benötigen.

Genauso wichtig ist es mir aber, um die Mitarbeit aller zu werben, die den Inklusionsprozess aktiv vorantreiben können. Gerade bezüglich der vielen Herausforderungen, die die inklusive Beschulung nach wie vor bietet, nimmt die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte eine wichtige Rolle ein.

In vielen Fällen, die an mich herangetragen werden, stehen die konkreten Sachverhalte und Regelungen nach meiner Einschätzung in Widerspruch zu dem Grundrecht der Kinder und Jugendlichen auf umfassende Teilhabe an Bildung in sozialer Gemeinschaft. So erschweren fehlende Versorgung mit Mobilität, mangelnde Barrierefreiheit, die fehlende Assistenz bei der Nachmittagsbetreuung oder auch die nicht ausreichende fachspezifische Unterstützung und Fortbildung für Lehrer, Erzieher und Betreuer die Entwicklung zu einer konsequenten inklusiven Bildung von Anfang an. Eltern von Kindern mit Behinderungen, die sich für ein inklusives Bildungsangebot entscheiden, müssen sich ihre Rechte vielfach noch immer vor Gericht erstreiten. Dies sind Beispiele, die zeigen, wie Rechtsprechung helfen und das gesellschaftliche Metrum in Richtung konsequente Teilhabe sogar verkürzen kann.

Ich möchte auch ausdrücklich anderen Taktgebern Dank sagen. Denn eine Vielzahl von Initiativen engagierter Menschen in den unterschiedlichsten Funktionen und Sachbezügen treibt heute die inklusive Beschulung und damit auch die gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen insgesamt voran. Von der Bildung landesweiter Interessengemeinschaften bis zur Mitnahme eines Nachbarkindes bei der Fahrt zur Schule und von der Ausbildung schulischer Inklusionshelfer bis zu meinungsbildenden Aktionen im Rahmen von individuellen Schulprojekten begrüße ich dieses Engagement und unterstütze es mit aller Kraft. Darin weiß ich mich mit meinen Kolleginnen und Kollegen in den Ländern einig, in deren Aufgabenbereiche die bei den Kultusministerien verorteten Fragen der inklusiven Beschulung liegen. Wir Behindertenbeauftragten der Länder und des Bundes haben im November 2014 mit der „Stuttgarter Erklärung“ ein klares Bekenntnis zum Recht auf gemeinsames Lernen abgelegt.

Je mehr Menschen mithelfen, dass gemeinsame Lern- und Erlebnisräume für alle Kinder von Anfang an Realität werden, desto mehr wird das gesellschaftliche Metrum Fahrt aufnehmen. Jakob Muth formuliert diesen Prozess anschaulich so:

„Die Fähigkeit zum sozialen Handeln kann ich nur durch soziales Handeln gewinnen. Das ist, so paradox es klingen mag, wie ein Tanz auf einem Seil, das während des Tanzens von Lehrern und Schülern geknüpft wird.“

Verena Bentele ist seit Januar 2014 die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen. Sie ist ehemalige Spitzensportlerin. Näheres zu ihrem Werdegang und ihren aktuellen Aufgaben finden Sie unter www.behindertenbeauftragte.de/DE/DieBeauftragte/DieAufgabe/Aufgabe_node.html.

Arbeitskreis 3: Menschenrechtsgerechte Zuordnung von Flüchtlingsverantwortung in Europa

„Flüchtlingskrise“ und Weltverantwortung

von Prof. Dr. Klaus J. Bade, Berlin

Die geläufige Rede von einer europäischen „Flüchtlingskrise“ ist vordergründig. Im Hintergrund steht in Wahrheit eine Weltkrise, die Flüchtlinge ausstößt, die gegen die Tore der „Festung Europa“ drängen. Die „Festung“ ist ein Mitverursacher ihres Fluchtschicksals. Sie denkt aber mehr an Abwehr des „Flüchtlingszustroms“ als an die Aufnahme der Geflüchteten und die Begrenzung der Ursachen ihrer Flucht.

Im Spätherbst 2015 schwankte die Suche nach Konzepten zur „Flüchtlingskrise“ zwischen Extrempositionen mit mancherlei Überschneidungen:

Auf der einen Seite dominierten Abwehrstrategien: Grenzzäune mit für die Geflüchteten im heraufziehenden Winter lebensgefährlichen Rückstauwirkungen auf der „Balkanroute“, maritime Sperrriegel gegen Flüchtlingsboote vor den Küsten der „Festung Europa“, Auffangan-



lagen mit semi-rechtlichen Schnellverfahren („Hotspots“) an den Schengen-Grenzen und die Vorverlagerung („Externalisierung“) der Grenzverteidigung in die Ausgangs- und Transiträume der Fluchtbewegungen, auch mithilfe von beschämenden Verträgen mit menschenfeindlichen Regimen, die selber Fluchtverursacher sind.

Auf der anderen Seite stand die Suche nach Konzepten zur Flüchtlingsverwaltung in Europa. Dazu gehörte in Deutschland die rasch zu einer Lieblingsfloskel des Bundesinnenministers gewordene, von CDU, SPD und Bündnis90/Grüne mitgetragene Rede von „Kontingenten“. Dies wäre freilich eine nur scheinbare Ersatzlösung sowohl für die bislang nicht durchsetzbaren europäischen Aufnahmequoten als auch für die von der Bundeskanzlerin verweigerte nationale „Obergrenze“ bei der Flüchtlingsaufnahme.

Konsensuale europäische Lösungskonzepte sind nicht in Sicht. Die EU sei „heillos überfordert mit der Flüchtlingskrise. Durch ihre Inkompetenz gefährdet sie sich selbst“, warnte der ehemalige Bundesaußenminister Joschka Fischer: *„Auf Dauer wird die Politik der Bevölkerung erklären müssen, dass es beides – hohe Wettbewerbsfähigkeit und soziale Sicherheit einerseits und keine Zuwanderung andererseits – nicht geben kann, sondern dass es sich hier um eine historische Entweder-oder-Frage handelt, die entschieden werden muss.“*¹

Je mehr sich Politik auf nationaler und europäischer Ebene anstelle von transparenten Gestaltungskonzepten, überzeugenden Leitzielen und zielführenden Handlungsstrategien für eine gemeinsame Zukunft mit vordergründigen Schein- bzw. Ersatzaktivitäten blamiert, desto mehr werden sich auf nationaler Ebene und in Europa Anti-Parteien- und Anti-Politik-Affekte aufstauen. Sie könnten am Ende einen Dammbruch verursachen und damit parlamentarische Demokratie und Europäische Union insgesamt gefährden.

Die Alarmzeichen auf europäischer Ebene reichen von der hassefüllten Polemik rechtsradikaler italienischer Politiker gegen irregulär zugewanderte Geflüchtete über die Anti-Asyl-Agitation der Regierungen von Ungarn und Polen sowie die populistische Konkurrenz zwischen Marine Le Pen (Front National) und Nicolas Sarkozy (UMP) in Frankreich um die unflätigsten xenophoben, auch anti-europäischen Argumente bis hin zu den asyl-, fremden- und europa-feindlichen Rechtskonservativen in Dänemark.

Die Lage ist ernst. Die politische und gesellschaftliche Polarisierung in der Europäischen Union, in vielen ihrer Mitgliedsstaaten und auch in Deutschland wächst. Zeit ist nicht mehr zu verlieren.

Auf späte Erkenntnisprozesse des hierzulande im Migrations- und Asylbereich noch immer politisch meinungsbildenden Bundesinnenministeriums zu warten, ist wenig aussichtsreich; denn hier dominiert weithin ein gesellschaftspolitischen Visionen ferner ordnungspolitischer Rechtspositivismus unter den Leitperspektiven von Sicherheitspolitik und Gefahrenabwehr.

Er erschöpft sich in der Frage, was nach Maßgabe welcher Bestimmungen in den vorwiegend als Problemfelder betrachteten Bereichen Migration und Integration wie gestaltbar ist. Das entspricht im Kern der Axiomatik in der Selbstbeschreibung von Bundesinnenminister Thomas de Maiziere: *„Ich glaube, dass ein Tag dann gut zu Ende geht und wir dann gute Arbeit geleistet haben, wenn wir sagen können: Wir haben eine Aufgabe gelöst und dabei auch Vorschriften beachtet.“*²

Die Reichweite ordnungspolitischer Zustandsverteidigung aber endet vor der unerbittlich anstehenden, in mancher Hinsicht geradewegs umgekehrten Frage: Was ist für die Zukunft der europäischen Migrations- und Einwanderungsgesellschaften im demographischen Wandel sowie für ihre humanitäre Verantwortung in der Welt wichtig und was muss dazu an bestehenden Rechtsvorschriften geändert werden?

Umso nötiger ist eine Mobilmachung der aufgeklärten Bürgergesellschaften in Europa im Sinne eines „Aufstands der Anständigen“, von dem der seinerzeitige Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) einmal sprach und den der thüringische Ministerpräsident Bodo Ramelow (Die Linke) in einen Wechselbezug zur Mobilisierung der staatlichen Dimension rückte: *„Die `Zuständigen` müssen sich bewegen, damit die `Anständigen` besser anschließen können.“*³

Auf Seiten der Bürgergesellschaft gehören in diesen Zusammenhang die Demonstrationen gegen fremden- und besonders flüchtlingsfeindliche Gruppierungen, die nicht-staatlichen und privaten Initiativen zum Schutz und zur Hilfe für Geflüchtete und für Asylsuchende im Verfahren. Dazu gehören auf See die privaten Rettungsinitiativen mit dem „Alarmphone“ im Mittelmeer und den dort kreuzenden zivilen Rettungsschiffen. Dazu gehören aber auch der politikkritische Empörungsturm in den Sozialen Medien, die Mahnungen der Kirchen in Deutschland und der weltweite Appell des Papstes in seiner Enzyklika „Laudato si“.

Das alles sollte Politik in Regierungsverantwortung unter Druck bringen, sich stärker für den Schutz von Geflüchteten vor, an und innerhalb der Grenzen zu engagieren und multinationale Bemühungen zur Begrenzung der Ursachen unfreiwilliger Wanderungen zu forcieren.

Die Ursachen der globalen Fluchtwanderungen aber reichen zum Teil weit zurück in die Geschichte. Was Europa angeht, so haben sie historisch viel mit der weltweiten Kolonial-expansion zu tun. Dazu gehören zum Beispiel die willkürlichen Grenzziehungen, die Bevorzugungen und Benachteiligungen einzelner Ethnien im kolonialen „Divide et impera“ und daraus resultierende interethnischen Spannungen.

Historische Ursachen von aktuellen Problemen kann man nicht rückwirkend korrigieren. Aber man sollte bereit sein, die Last der Folgen zu teilen. Und man sollte eine zur Folgenbekämpfung verpflichtende Mitverantwortung für Interventionen des „Westens“ in Krisengebieten übernehmen, die dort das wanderungstreibende Chaos nur verstärkt haben.

Es geht aber auch um weltwirtschaftliche, weltökologische und im weitesten Sinne weltgesellschaftliche Probleme. Sie werden von der „zivilisierten Welt“ am laufenden Bande verursacht. Sie treffen aber auch die „unterentwickelte“, zum Teil aber auch nur an ihrer Entwicklung gehinderte Welt. Der menschengemachte Klimawandel, der ganze Regionen in Wüsten verwandelt und andere im Meer versinken lässt, ist nur ein besonders markantes Beispiel in der Krise des neuerdings sogenannten Anthropozäns.

Die hier aufgeworfenen Systemfragen können nicht auf Dauer unbeantwortet bleiben. Im Interesse an einer lebenswerten Zukunft und damit auch im aufgeklärten Eigeninteresse dürfen die hier anstehenden globalen Gestaltungsgebote nicht länger in defensiver Erkenntnisverweigerung verdrängt werden.

Anders gewendet: Wenn wir uns nicht um die Existenzbedingungen der Menschen in der so genannten Dritten und Vierten Welt kümmern – dann kommen sie zu uns. Ein noch eher überschaubares Beispiel dafür ist das, was in Deutsch-

land und Europa heute „Flüchtlingskrise“ heißt und doch in Wahrheit eine Ausgeburt unserer eigenen Krise ist.

Der Historiker Prof. em. Dr. Klaus J. Bade ist Migrationsforscher, Publizist und Politikberater. Er war u.a. Begründer des Osnabrücker „Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien“ (IMIS), des bundesweiten „Rates für Migration“ (RfM), der „Gesellschaft für Historische Migrationsforschung“ (GHM) und zuletzt Gründungsdirektor des von ihm konzipierten „Sachverständigenrates Deutscher Stiftungen für Integration und Migration“ (SVR). Er hatte Gastprofessuren/Fellowships an den Universitäten Harvard und Oxford, an der Niederländischen Akademie der Wissenschaften und am Wissenschaftskolleg zu Berlin. Er ist Autor, Herausgeber und Mitherausgeber von rund 50 Büchern und zahlreichen anderen Veröffentlichungen zur Kolonialgeschichte, zur Sozial-, Kultur- und Wirtschaftsge-schichte sowie zur Entwicklung von Bevölkerung und Wanderung in Geschichte und Gegenwart (www.kjbade.de).

¹ Joschka Fischer, Europa muss sich entscheiden, in: Süddeutsche Zeitung, 25.8.2015.

² Rede des Bundesinnenministers anlässlich der 1. Lesung des Bundeshaushalts 2016 (Innen, EP 06), 8.9.2015.

³ Forderung von Gerhard Schröder als Bundeskanzler in Reaktion auf den Brandanschlag auf die Düsseldorfer Synagoge am 2.10.2000 und als Ex-Bundeskanzler im Dezember 2014 als Antwort auf ›Pegida‹: Schröder fordert „Aufstand der Anständigen“ gegen ›Pegida“, in: Die Zeit, 23.12.2014; Min.Präs. Bodo Ramelow auf der Tagung „Refugees welcome“ in Berlin, 28.11.2015.

Arbeitskreis 3: Menschenrechtsgerechte Zuordnung von Flüchtlingsverantwortung in Europa

Mehr Unionsverantwortung im Flüchtlingsrecht

von Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Harald Dörig, Leipzig

I. Einleitung

Nach Deutschland sind im Jahr 2015 1,1 Millionen Asylbewerber eingewandert. Der Flüchtlingszuzug hält auch im Jahr 2016 an. In wenigen Wochen werden wir einen Zu-zug von Menschen in der Größenordnung der Gesamtbevölkerung von Estland zu verzeichnen haben. Deutschland verzeichnet weltweit die höchste Zahl von Asylanträgen. Mehr als die Hälfte aller in Europa gestellten Asylanträge entfallen auf unser Land. Die Belastungen für die für die Unterbringung der Asylbewerber zuständigen Länder und Kommunen sind enorm, ebenso die Anforderungen an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, das eine außergewöhnlich hohe Zahl von Anträgen zu bearbeiten hat.

Ein Lösungsansatz kann in einer Vollharmonisierung des Flüchtlingsrechts auf europäischer Ebene liegen.¹

II. Die Zuständigkeit für Asylbegehren innerhalb der EU

Die Europäische Union hat mit dem Vertrag von Amsterdam von 1997² die Asylpolitik aus dem einzelstaatlichen Kompetenzbereich auf die Gemeinschaftsebene verlagert. Die neuen Kompetenznormen ermöglichten erste Schritte zur Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems.³ So wurde 2003 eine Richtlinie über Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern erlassen (Aufnahmerichtlinie), 2004 eine Richtlinie mit den Kriterien für die Flüchtlingsanerkennung (Anerkennungsrichtlinie) und 2005 eine Richtlinie zum Asylverfahren (Asylverfahrensrichtlinie). Eine Vollregelung erfolgte 2003 für die Bestimmung des für das Asylverfahren zuständigen Mitgliedstaats in Gestalt der Dublin-Verordnung.

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009⁴ begann die zweite Phase des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Gegründet auf Art. 78