STAAT IN GEFAHR

Solange die Regierungskrise nur als parteipolitischer Machtkampf verstanden wird, ist sie unlösbar. In Wirklichkeit muß angesichts der Massenmigration die Verfassungsfrage gestellt werden.

VON GERD HELD

Es ist fraglich, ob Bundesinnenminister Horst Seehofer die Tragweite seines Schrittes klar war, als er in seinen Masterplan zur Migrationskrise den Punkt »Zurückweisung an der Grenze« aufnahm. Damit wurde ein verdeckter Konflikt zu einem offenen Konflikt. Mit dem Punkt »Zurückweisung« lag knapp drei Jahre nach der deutschen Grenzöffnung im September 2015 die Kernfrage der Migrationskrise wieder auf dem Tisch, die die deutsche Politik seitdem hartnäckig zu umschiffen suchte. Gewiß enthielt der CSU-Plan nur eine sehr beschränkte Aktion – die Zurückweisung von bereits in anderen EU-Staaten registrierten Asylbewerbern. Und doch wurde damit die Scheidelinie sichtbar: Wird die Grenze kontrolliert oder nicht? Wird der willkürliche Grenzübertritt durch Migranten hingenommen oder wird er verhindert? Hätte man hier zu einem ersten kleinen »Nein« gefunden, würde man später auch zu einem großen »Nein« an der Südgrenze Europas kommen.

Wenn politisches Handeln zur bloßen Absichtsbekundung wird

In dem »Kompromiß«, den CDU und CSU am 2. Juli 2018 präsentierten, war dieser entscheidende Punkt nicht mehr enthalten. Nicht ein einziger Migrant, selbst wenn er schon in anderen EU-Ländern als Asylbewerber registriert ist, soll unmittelbar an der Grenze zurückgewiesen werden. Stattdessen gelangt er in ein »Transitzentrum«, das eine »geschlossene Einrichtung« sein und binnen 48 Stunden für die »Abnahme« durch ein Herkunftsland sorgen soll. Dies Sollen ist durch keinerlei schon irgendwo etablierte Praxis gedeckt. So wurde wieder einmal eine Luftbuchung als Ersatz für wirkliches Handeln vorgenommen. Politik reduziert sich auf das Bekunden von Absichten. Als Handeln soll gelten, was in Wirklichkeit nur eine symbolische Geste ist.

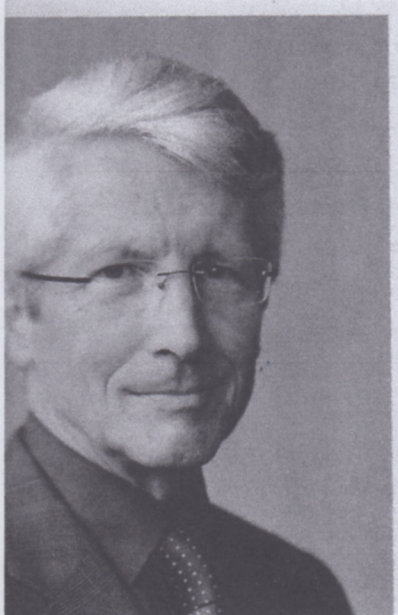
Auf dieser – versteckten und niemals offen dargelegten – Umdefinition des Politischen beruhen auch die »europäischen Lösungen«, mit denen die deutsche Bundeskanzlerin jetzt operiert. So wurde der deutschen Öffentlichkeit nach dem EU-Gipfel vom 28./29. Juni 2018 verkündet, man habe eine Wende zu einer restriktiveren Migrationspolitik vollzogen. Es sei eine Übereinkunft über die Rücknahme von registrierten Asylbewerbern erzielt worden, und auch die Errichtung von Aufnahmelagern in den südlichen Anrainerstaaten des Mittelmeers sei beschlossene Sache. In Wirklichkeit war gar nichts beschlossen. Man hatte nur Lösungen diskutiert und aufgelistet sowie den Vorsatz zu weiteren Gesprächen gefaßt.

Hierzu gehört ein Vorgang, in den das Kanzleramt verwickelt ist und der sich in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* vom 2. Juli 2018 folgendermaßen las: »Am Samstag war zudem ein Papier aus dem Kanzleramt durchgesickert, das alle vereinbarten Maßnahmen auflistete. Die überraschende Information: Neben Griechenland und Spanien seien 14 weitere EU-Staaten bereit, Flüchtlinge in beschleunigten Verfahren zurückzunehmen, die in diesen Ländern registriert worden seien, dann aber nach Deutschland weitergezogen seien. Die Regierung von Tschechien, der Slowakei, Ungarns und Polens widersprachen dieser Darstellung … Darauf angesprochen, sagte die Kanzlerin, es gehe bisher um politische Zusagen. Sie bedaure, wenn es zu Mißverständnissen gekommen sei; es sei aber nie behauptet worden, daß schon Abkommen beschlossen worden seien.« Ein neues Beispiel für das flexible Verhältnis der Kanzlerin zur Wahrheit. Sie zieht sich nun auf die vage Formel »politische Zusagen« zurück und versucht damit doch nur wieder den Eindruck zu erwecken, die »europäische Lösung« sei schon da. Hauptsache, es werden Maßnahmen an der deutschen Grenze verhindert – ein Manöver, das mit der Nacht-und-Nebel-Aktion der Grenzöffnung im September 2015 vergleichbar ist.

Dieses Agieren hat System. Merkel versucht um jeden Preis zu verhindern, daß die Zurückweisung wieder zur legitimen politischen Aktion in der heutigen Staatenwelt wird. Es wäre leicht gewesen, angesichts der eng definierten Gruppe, um die es der CSU ging, hier ein Zugeständnis zu machen. Aber ganz offensichtlich ist Ideologisches im Spiel – ein Weltenplan, in dem das Migrieren den Primat gegenüber festen staatlichen Räumen und territorialen Grenzen hat. Dazu paßt die von Merkel verkündete Maxime, daß es keine einseitigen (unilateralen) Maßnahmen geben dürfe. Alles politische Handeln müsse auf Einwilligungen verschiedener Akteure beruhen. Eine Zurückweisung, die ein Staat an seinen Grenzen vornimmt, sei demnach illegitim. Mit dieser Doktrin verabschiedet sich die deutsche Kanzlerin grundsätzlich von staatlichen Hoheitsrechten. Die Souveränität von

Grenzpfosten im österreichischen Zillertal

Der frühere Präsident des Bundesverfassungsgerichts Hans-Jürgen Papier betont den notwendigen Zusammenhang von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grenzschutz (Zitatkasten rechte Seite).



»Das Selbstbestimmungsrecht (...) verlangt, daß das Volk selbst die Entscheidung darüber trifft, ob es statt in einem eigenen Nationalstaat in einem multiethnischen und multikulturellen Staat leben will«, schreibt der Freiburger Staatsrechtler Dietrich Murswiek in dem Buch *Der Staat in der Flüchtlingskrise. Zwischen gutem Willen und geltendem Recht.*

»Ich bin erstaunt, daß bei einer so wichtigen Entscheidung wie der Aufnahme von Flüchtlingen auch nach vier Monaten nicht nach der Rechtsgrundlage gefragt wird. Diese kann nicht in der Richtlinienkompetenz der Bundeskanzlerin liegen, denn die Richtlinienkompetenz betrifft nur das Verhältnis der Regierungschefin zu den Ressortministern. Wo ist das Parlament geblieben?« So fragte der Staatsrechtler Josef Isensee im Januar 2016 gegenüber dem Magazin *Focus.*

Staaten wird verabschiedet, allerdings mit der Folge, daß die absolut gesetzte Multilateralität allen Veto-Spielern eine kolossale Blockademacht gibt und das entstehende Machtvakuum von anderen ausgefüllt wird. Verweigert ein Staat die Zustimmung zur Zurückweisung von Migranten, die er soeben von seinem Territorium ins Nachbarland hat ziehen lassen, verurteilt er dieses Land dazu, die Folgen passiv hinzunehmen.

Und mehr noch, er verschafft denjenigen, die willkürlich Grenzen überschreiten, einen Vorteil. Sie können Tatsachen schaffen. Und zwar einseitig, an der deutschen Grenze und an anderen europäischen Grenzen. Insbesondere an der Südgrenze zwischen den nördlichen und südlichen Mittelmeeranrainern besteht heute eine eklatante Schieflage. Personen, die über die dortigen Grenzen ins Land drängen und bekunden, sie strebten »Asyl« an, erwerben allein durch diesen einseitigen Akt einen Rechtsanspruch auf Aufenthalt, Sozialleistungen und anwaltliche Vertretung – bis zur endgültigen gerichtlichen Klärung, die sich über Jahre hinziehen kann. Eine vorherige, unmittelbare Zurückweisung an der Grenze ist ja nicht zulässig. Ebenso sind Gruppenzurückweisungen unzulässig. Das kann man eine Prämie für das Migrieren nennen. Der Migrant erhält ein sofortiges Zugriffsrecht auf die Aufbauleistungen seines Ziellandes, die das dortige Staatsvolk über Jahrzehnte (und Jahrhunderte) erbracht hat. Mit anderen Worten: Die heutige Massenmigration ist ein klarer Fall von unilateralem Handeln, sie ist übergriffig und einseitig.

Bestimmt das Migrieren den Rechtszustand der heutigen Welt?

Der in Deutschland herrschende Flüchtlingsdiskurs nimmt diese Einseitigkeit gar nicht in den Blick – ein Taschenspielertrick. Durchschaut man ihn, wird sofort klar, daß dem einseitigen Vorgehen der Massenmigration nur durch einseitige Maßnahmen der betroffenen Staaten begegnet werden kann und muß. Wer das zum Tabu erklärt, kann und will an der Migrationskrise nichts ändern. Eine Rechtsgrundlage, auf der durch eigenmächtigen Grenzübertritt Rechte im Zielland erworben werden, kann keine stabile internationale Ordnung ermöglichen. Dieser Weg führt mit Sicherheit zur Zerstörung von Staaten, zur Auflösung fester Verantwortlichkeiten und zur Aushöhlung der verfassungsmäßigen Autorität. Unter solchen Bedingungen ist der Schutz des eigenen Gemeinwesens politisch nicht mehr möglich, und das führt letztlich in nomadische Verhältnissse und neue, willkürliche Herrschaftsformen. Um der Migrationskrise Herr zu werden, genügen also keine Maßnahmen, die »auf Sicht« ergriffen werden. In der Krise, die jetzt schon seit fast drei Jahren offen ausgebrochen ist und immer weiter wuchert, muß grundsätzlich umgedacht werden. Eine stabile Ordnung ist nur möglich, wenn das Recht eines jeden Staates anerkannt wird,

nach eigenem Ermessen Migranten aufzunehmen oder abzuweisen. Nur wenn jeder Staat abweisen darf, kann es faire Verträge ohne zwischenstaatliche Erpressung geben. Das gilt insbesondere auch für die Durchleitung von Migranten, mit der sich Staaten zu Komplizen der illegalen Migration machen. Wenn ein Staat illegalen Migranten sein Hoheitsgebet öffnet, muß der folgende Grenzübertritt ins Nachbarland als Grenzverletzung und Eingriff in die territoriale Integrität dieses Landes verstanden und abgewehrt werden dürfen.

Auf den Routen der Massenmigration geht es also darum, die Kette staatlicher Gebietshoheiten wiederherzustellen und damit die Routen, die heute behandelt werden, als wären sie exterritorial, wieder in die Staatenordnung einzugliedern und stillzulegen. Dazu muß jeder Anrainerstaat seinen Beitrag leisten. Und jeder kann ihn sofort leisten, ohne auf die Beiträge anderer Staaten zu warten. Damit kann er Druck auf seine Nachbarstaaten ausüben, seinem Vorbild zu folgen. Ist dieser Rechtszustand von innen (also in Europa) im Grundsatz wiederhergestellt, können an den besonders bedrohten Außengrenzen (im Süden und Südosten Europas) Bündnisse wehrhafter Staaten geschlossen werden, denen sich dann auch Anrainerstaaten des mediterranen Südufers anschließen werden – wie es bei Marokko lange Zeit der Fall war.

»Zurückweisen« heißt Wiederherstellen von Eigenverantwortung

Die exakte Parallele zur Schuldenkrise ist offenkundig. Auch hier geht es darum, eine »europäische Lösung«, die die Querfinanzierung von Schulden (ein europäisches »bail-out«) bedeutet, zu verhindern. Auch hier geht es um die finanzpolitische Eigenverantwortung eines jeden Landes, um Hoheitsrechte und Verfassungstreue. Und auch diese Krise wird nicht gelöst, sondern verschleppt, indem die in den EU-Verträgen verankerten Prinzipien wie das Verbot der monetären Staatsfinanzierung eklatant verletzt oder wenigstens umgangen werden. Die illegitimen Ansprüche auf »Rettung« von fremder Hand werden nicht zurückgewiesen.

In der Schulden- und in der Migrationskrise bedeutet die Forderung nach einer europäischen Lösung nichts anderes als daß das europäische Recht (und sei es nur ein Gewohnheitsrecht) das nationale Recht immer mehr überlagert. Angesichts der großen, nach Europa drängenden Migration würden Rechtsveränderungen, die auf eine Öffnung Europas hinauslaufen, ein Referendum in jedem europäischen Staat erfordern. Artikel 16 a des deutschen

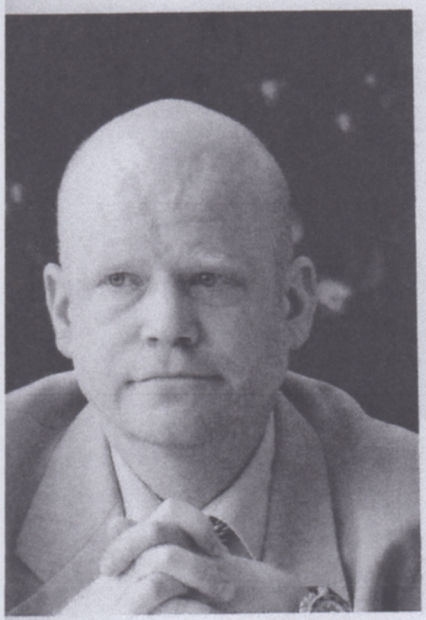
GRENZEN UND RECHTSSTAAT

Unter rechtlichen Gesichtspunkten ist festzuhalten, daß es weder nach deutschem Verfassungs- und Verwaltungsrecht noch nach europäischem Recht noch nach dem Völkerrecht für Nicht-EU-Ausländer ein vorbehaltloses Recht auf Einreise in das und auf Aufenthalt im Bundesgebiet gibt. Ein vorbehaltloses Recht auf Aufnahme in der Europäischen Union zum Zwecke der Durchführung eines – von vornherein aussichtslosen – Asylverfahrens besteht ebenfalls nicht.
Es gibt ein solches individuelles Menschenrecht auf einen Aufenthalt und auf ein Leben in einem fremden Staat der eigenen Wahl, also auf Einwanderung in den Staat der eigenen Präferenz nicht, selbst wenn die Einreise formal mit einem ersichtlich unzulässigen oder offensichtlich unbegründeten Antrag auf Asyl verbunden wird oder wenn der Asylantrag in einem erkennbar unzuständigen Mitgliedsstaat der EU gestellt werden soll. Ohne eine solche Einreiseerlaubnis ist die Einreise nach Deutschland oder in die Europäische Union illegal; sie ist de iure grundsätzlich zu verweigern. Die Verwaltungspraxis in Deutschland entsprach und entspricht dem eindeutig nicht. (...) In der Folge der Fehlentwicklungen leben in Deutschland sehr viele Ausländer, die den materiellen Status als Flüchtling nicht erlangt haben, ihn nie erlangen werden oder ihn aufgrund unkorrekter, oberflächlicher, zum Teil sogar absichtlich fehlerhafter Anwendung geltenden Rechts in fragwürdiger Weise erlangt haben. (...) Die Handhabung des Asylrechts muß sich strikt auf das konzentrieren, was es leisten kann und was es leisten soll: Nämlich aktuell politisch verfolgten Menschen Schutz zu gewähren, in der Regel durch ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht. (...)
Die unverzichtbaren Elemente der verfassungsrechtlichen Identität Deutschlands, nämlich Demokratie, Rechtsstaat und Sozialstaat, setzen souveräne Staatlichkeit voraus. Staatlichkeit ist mit anderen Worten Voraussetzung einer demokratischen Selbstverwaltung des Volkes und der Herrschaft des Rechts. Die Existenz eines Staates setzt aber die Fähigkeit voraus, seine Grenzen zu schützen.

Aus dem Beitrag »Offene Grenzen und generöser Sozialstaat: Die Flüchtlings- und Migrationskrise« von HANS-JÜRGEN PAPIER (Präsident des Bundesverfassungsgerichts von 2002 bis 2010) zum »Chiemsee-Dialog zwischen Wissenschaft und Wirtschaft anläßlich des 70. Geburtstags von HANS-WERNER SINN« am 16. Juni 2018 in Herrenchiemsee

»Da es im freiheitlichen Rechtsstaat keine verbindliche Moral gibt, kann die Berufung auf individuelle Moral- und Gerechtigkeitsvorstellungen oder politische Opportunitätserwägungen die Abweichung vom Recht nicht rechtfertigen. Der Rechtsstaat existiert durch das Gesetz, oder er existiert nicht«, schrieb Bundesverfassungsrichter Peter Michael Huber im Oktober 2015 in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung.*

Christoph Grabenwarter, Vizepräsident des österreichischen Verfassungsgerichtshofes, gab 2016 zusammen mit Otto Depenheuer das Buch *Der Staat in der Flüchtlingskrise. Zwischen gutem Willen und geltendem Recht* heraus. Im Vorwort heißt es: »Der Rechtsstaat ist im Begriff, sich im Kontext der Flüchtlingswelle zu verflüchtigen, indem das geltende Recht faktisch außer Kraft gesetzt wird. Regierung und Exekutive treffen ihre Entscheidungen am demokratisch legitimierten Gesetzgeber vorbei …«



Die Grenzöffnung von 2015 und den anhaltenden Bruch der Dublin-II-Verordnung faßt der Staatsrechtler Ulrich Vosgerau bereits in dem Titel seines erfolgreichen Buches *Herrschaft des Unrechts. Die Asylkrise, die Krise des Verfassungsstaates und die Rolle der Massenmedien* zusammen.

Kolossalstatue Kaiser Konstantins d. Gr. (230/288–337) im Kapitolinischen Museum, Rom: der Zeigefinger seiner linken Hand

Grundgesetzes gehört zum sogenannten »Asylkompromiß von 1993«, mit dem auf die (für damalige Verhältnisse) dramatischen Migrationszahlen vom Balkan reagiert wurde. Damals wurde der Kompromiß von CDU/CSU, FDP und SPD getragen. Er war begleitet von einer intensiven öffentlichen Debatte. Von einer vergleichbaren Auseinandersetzung über das europäische Migrationsrecht kann heute keine Rede sein. Falls also wirklich eine Überlagerung stattgefunden hat, war es ein Vorgang, der in aller Stille – und nicht ohne Heimtücke – von der Globalisierungs-Fraktion in Europa vollzogen wurde. Auf einmal wird klar, daß wir uns mitten in einer kalten Abwicklung unserer Verfassungsordnung befinden. Das Deutschland des Grundgesetzes wird, wenn die Entwicklung so weitergeht wie bisher, zum Verschwinden gebracht werden.

Das Grundgesetz ist in Gefahr

Betrachtet man so die politische Auseinandersetzung der vergangenen Wochen, handelt es sich mitnichten um einen rein parteipolitischen oder personellen Konflikt, der mithin »übertrieben« gewesen wäre. Ganz im Gegenteil: Der volle staatspolitische Gehalt dieser Auseinandersetzung ist noch gar nicht ermessen. Mit dem »Zurückweisen« sind Grundfragen unserer Verfassungsordnung und der Zukunft der Verfassungsstaaten in Europa gestellt. Der CSU-Innenmister hat mit seiner Initiative mitnichten nur ein bayrisches Interesse formuliert, sondern die Kontinuität des Grundgesetzes vertreten. Bayern ist, um es mit einem älteren Wort zu sagen, seiner deutschen Berufung gefolgt. Natürlich wurde diese Aufgabe nicht konsequent zu Ende geführt. Überall war in den vergangenen Wochen auch ein Zögern festzustellen: Sollte man wirklich den großen Konflikt wagen? Würde der nicht zuviel zerstören? Und doch waren diese Wochen im Frühsommer 2018 wichtig und das Auftreten der CSU verdienstvoll. Die Gründe, auf dieser Linie weiterzugehen, werden bald noch dringlicher werden. •

GERD HELD, geb. 1951 in Osnabrück. Gelernter Maschineneinrichter. Ab 1985 Studium der Sozialwissenschaften sowie diverse Forschungsprojekte. 1993 Assistent an der Universität Dortmund (Stadtplanung und Raumordnung), danach Privatdozent (TU Dortmund und TU Berlin). Seit 2008 freier Publizist. *www.gerdheld.de*