

## Welche Kürzungen für Asylbewerber?

Das Bundesverfassungsgericht hat 2012 entschieden, dass das Niveau der finanziellen Leistungen für Asylbewerber mit dem Grundrecht auf Gewährleistung einer menschenwürdigen Existenz und dem Sozialstaatsprinzip unvereinbar sei. Migrationspolitische Erwägungen, etwa um Anreize für Wanderungsbewegungen zu vermeiden, können demnach kein Absenken des Leistungsstandards unter das physische und sozio-kulturelle Existenzminimum rechtfertigen.

Doch geht es eigentlich um die Frage, wie Menschenwürde in soziale Leistungsansprüche umzusetzen ist und welche Rolle dem Gericht dabei zukommt. Das Verfassungsgericht betont zwar mehrfach den Beurteilungsspielraum des Parlaments, hält sich aber dennoch für befugt, die Sachgerechtigkeit unterschiedlicher Leistungen für Asylbewerber und aus humanitären Gründen temporär aufgenommener Ausländer am Maßstab einer perfektionierten Bedarfsliste und der hierfür im allgemeinen Fürsorgerecht ausgewiesenen Geldleistungen zu überprüfen.

Zweifelhaft ist etwa die „Nationalisierung“ der sozialen Aspekte des Rechts der Flüchtlinge auf eine menschenwürdige Behandlung. Die Menschenwürde steht an oberster Stelle der Europäischen Grundrechtscharta und setzt anerkanntermaßen auch den Rahmen für die EU-Aufnahmerichtlinie. Die Aufnahmerichtlinie spricht von Unterkunft, Verpflegung und Kleidung in Form von Sach- oder -Geldleistungen sowie Geldleistungen zur Deckung des täglichen Bedarfs und verpflichtet nur zur Bereitstellung dieser Leistungen, solange Flüchtlinge als Antragsteller im Hoheitsgebiet verbleiben dürfen. Von einer sozio-kulturellen Existenzsicherung ausreisepflichtiger Ausländer ist keine Rede. Ist Menschenwürde tatsächlich eine deutsche Besonderheit, und sind einige unserer Nachbarstaaten, die im Rahmen des EU-Rechts im Vergleich niedrigere finanzielle Leistungen für ausreisepflichtige Ausländer anbieten, tatsächlich notorische Menschenwürdeverletzer, wenn sie sich etwa auf Unterkunft und Verpflegung für abgelehnte Asyltragsteller beschränken?

Damit sind auch migrationspolitische Erwägungen angesprochen. Selbstverständlich sind sie keine Rechtfertigung für Menschenwürdeverletzungen. Es geht aber um die Frage, ob das Niveau der Existenzsicherung allein anhand einer abstrakten Bedarfsaufstellung und Leistungsberechnung im Vergleich mit der inländischen Wohnbevölkerung erfolgen muss oder ob insoweit nicht auch andere elementare öffentliche Interessen berücksichtigungsfähig sind. Fatal wäre eine völlige Ausklammerung der migrationspolitischen Aspekte bei der Frage einer sachgerechten Leistungsbemessung auch im Hinblick auf die Aufgabe einer europäischen Harmonisierung der Aufnahmebedingungen für Asylbewerber. Die vor kurzem verabschiedeten Ratsbeschlüsse zur Weiterverteilung von Asylsuchenden aus Griechenland, Italien und Ungarn gehen denn auch explizit davon aus, dass die Mitgliedstaaten durch im Vergleich zu anderen EU-Staaten höhere finanzielle Leistungen keine Anreize für eine illegale Weiterwanderung innerhalb der EU setzen sollten.

Welche Spielräume bleiben also für den Gesetzgeber? Grundsätzlich sind auch Entscheidungen von Verfassungsgerichten auf eine bestimmte Sachlage, hier die fehlende Anpassung des Asylbewerberleistungsgesetzes an seit 1993 deutlich gestiegene Lebenshaltungskosten, bezogen. Verändert haben sich aber nicht nur die Zugangszahlen, sondern auch die legitimen Bedürfnisse Deutschlands, einer unkontrollierten Einwanderung Grenzen zu setzen. Die Menschenwürde und das Sozialstaatsprinzip können nicht aus einem rein nationalen Blickwinkel gesehen werden. Für den weitaus größten Teil der irregulär innerhalb der EU nach Deutschland weiterreisenden Flüchtlinge sind nach EU-Recht zur Gewährleistung menschenwürdiger Existenzsicherung nach den Dublin-Regeln andere Staaten zuständig. Dass auch der faktische Aufenthalt nicht von der Anwendbarkeit der Menschenwürde dispensiert, kann nicht bedeuten, dass für die Ermittlung der Bedarfslage die Verfügbarkeit anderer zuzumutbarer Unterstützung als unerheblich zu gelten hat.

Verändert hat sich aber auch die Einschätzung der Bleibeperspektive für abgelehnte Asylbewerber, wenn Prüfverfahren deutlich verkürzt und Ausreisepflichten durchgesetzt werden sollen. Entschieden sich der Gesetzgeber dafür, wieder schärfer zwischen Asylbewerbern im Verfahren, abgelehnten, ausreisepflichtigen Ausländern und Personen, deren Aufenthalt trotz illegaler Einreise temporär oder mit Bleibeperspektive erlaubt oder geduldet ist, zu unterscheiden, werden auch weitere gesetzgeberische Handlungsspielräume bezüglich der zur Sicherung des Existenzminimums als unabdingbar anzusehenden Geldleistungen wieder erkennbar. Daher widerspricht auch eine Beschränkung der notwendigen Hilfeleistung auf die unmittelbar notwendige Hilfeleistung und Zurverfügungstellung von notwendigen Transportmitteln nicht notwendig der Menschenwürde.

KAY HAILBRONNER  
Der Autor leitet das Forschungszentrum Ausländer- und Asylrecht an der Universität Konstanz.



Illustration Greser &amp; Lenz

## Die neuen Feinde der Menschheit

Präsident Obama nennt die Anschläge von Paris einen „Angriff auf die Menschheit“. Damit trifft er den Kern des sogenannten Verbrechens gegen die Menschlichkeit (VgM). Ein Verbrechen, das sich nicht nur gegen Einzelpersonen, sondern aufgrund seiner Dimension und absoluten Missachtung fundamentaler Grundwerte gegen die Menschheit als Ganzes richtet. Dabei ist der Staatsbezug dieses Verbrechens spätestens 1998, mit seiner Definition im Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (ISGH), aufgegeben worden. Seitdem können auch nichtstaatliche Akteure Täter von Menschlichkeitsverbrechen sein. Seine überkommene staatsbezogene Begründung – die Bestrafung der Repräsentanten eines moralisch pervertierten Staates, der seine Staatsgewalt hemmungslos gegen die eigenen Bürger einsetzt – kann auf nichtstaatliche Akteure übertragen werden. Wenn diese, wie der sogenannte Islamische Staat (IS), Selbstmordattentäter in einen Konzertsaal schicken, um dort unschuldige Zivilisten zu ermorden, zeigt sich darin die für ein VgM typische moralische Perversion. Dass sich die Täter dabei auf Gott berufen, macht die Sache nur noch schlimmer. Der religiös motivierte Menschlichkeitsverbrecher spricht seinem Opfer nicht nur das Existenzrecht ab, sondern stellt sich dabei sogar über uns „Ungläubige“ in vermeintlich göttlichem Auftrag; er handelt so, wie es die Kreuzritter, die er zu bekämpfen vorgibt, getan haben.

Der Menschlichkeitsverbrecher ist „hostis humani generis“, Feind der Menschheit. Piraten wurden als solche bezeich-

Die Verbrechen des „Islamischen Staats“ müssen vor den Internationalen Strafgerichtshof gebracht werden. Denn sie gehen alle an.

Von Kai Ambos

net, als es noch gar kein Menschlichkeitsverbrechen gab. Die Terroristen des IS sind schlimmer als die Piraten, und ihre Taten verkörpern alle Merkmale des VgM. Vor Paris konnte man daran noch zweifeln, nach Paris sind die Zweifel wie vom Winde verweht. Die Anschläge stellen, in der nüchternen Sprache der sogenannten Gesamtheit des völkerstrafrechtlichen Tatbestands, einen ausgedehnten und systematischen Angriff gegen die Zivilbevölkerung dar. Denn der Angriff hat sich gegen eine Vielzahl von Zivilisten gerichtet und war von langer Hand geplant. Die vorsätzlichen Tötungen von mehr als 100 Menschen stellen die erforderliche Einzeltat dar. Damit ist der Internationale Strafgerichtshof materiellrechtlich zuständig. Eines Rückgriffs auf Kriegsverbrechen bedarf es nicht. Das macht die Sache einfacher, denn es ist hoch umstritten, ob zwischen einem transnational agierenden nicht-staatlichen Akteur und einem Staat

überhaupt ein bewaffneter Konflikt im kriegsrechtlichen Sinne vorliegen kann.

Wäre der ISGH aber auch formell zuständig? Er ist es nur insoweit, als der UN-Sicherheitsrat die „Lybien-Situation“ im Jahre 2011 an ihn überwiesen hat und dort auch IS-Verbrechen in Rede stehen. Das hat die ISGH-Chefanklägerin Fatou Bensouda mehrfach bekräftigt, zuletzt im Oktober in ihrem 10. Bericht an den Sicherheitsrat. Im Übrigen hat sie aber am 8. April 2015 die Eröffnung eines Vorverfahrens gegen den IS selbst mangels einer ausreichenden Zuständigkeitsgrundlage abgelehnt. Der UN-Sicherheitsrat konnte sich einige Tage zuvor, am 27. März, nicht auf eine Überweisung der „Situation IS“ einigen. Die Anschläge von Paris ändern die Sach- und Rechtslage und sollten die Chefanklägerin und den UN-Sicherheitsrat wieder aktiv werden lassen.

Die Chefanklägerin sah damals als einzige Zuständigkeitsgrundlage das sogenannte aktive Personalitätsprinzip, weil einige IS-Mitglieder Staatsangehörige von ISGH-Vertragsstaaten, unter anderen Frankreich und Deutschland, sind und dies die Zuständigkeit des Gerichtshofs begründet. Das Problem einer solchen personenbezogenen Zuständigkeitsbegründung ist allerdings, dass sich entsprechende Ermittlungen nicht gegen Staatsangehörige von Nicht-Vertragsstaaten richten können. Die IS-Führungsschicht, die überwiegend aus Syrern und Irakern besteht, würde damit verschont.

Der zweite Anknüpfungspunkt einer möglichen ISGH-Zuständigkeit, das Territorialitätsprinzip, setzt wiederum voraus, dass eine bestimmte territoriale Verbin-

dung zum Tatortstaat (hier also Frankreich) besteht. Manche behaupten sie nur, wenn die besagten Verbrechen in einem Vertragsstaat durch diesen oder einen dort ansässigen nichtstaatlichen Akteur begangen werden. Der Fall eines transnational und vernetzt agierenden Akteurs wie dem IS passt darauf nicht genau, denn ein solcher hat gerade keinen stabilen territorialen Herrschaftsbereich oder allenfalls auf dem Hoheitsgebiet eines Staates, der nicht ISGH-Vertragspartei ist (Irak, Libyen, Syrien, Türkei). Nach einer weiteren Ansicht soll allerdings ausreichen, dass die Taten sich in einem Vertragsstaat ereignet haben, also dort zumindest der Erfolg (etwa die Tötung von Zivilpersonen) eingetreten ist. Dieser Ansicht ist zuzustimmen, denn sie beruht auf dem völkerrechtlich anerkannten Auswirkungsgrundsatz.

Bei den Pariser Anschlägen sollte dem Erfordernis einer ausreichenden territorialen Anknüpfung an einen ISGH-Vertragsstaat – aufgrund der Massivität des Angriffs und der Kombination von Tathandlung und -erfolg auf französischem Hoheitsgebiet – jedenfalls Genüge getan sein. Damit besitzt die Chefanklägerin eine solide Grundlage, um von Amts wegen Ermittlungen gegen den IS einzuleiten. Überdies kann Frankreich als betroffener Vertragsstaat auch die Situation „Pariser Anschläge“ an den Gerichtshof überweisen. Aber auch eine Überweisung durch den UN-Sicherheitsrat dürfte nun rechtlich leichter möglich sein, denn sie müsste sich nun nicht mehr allgemein auf den IS – also einen transnationalen Akteur –, sondern könnte sich direkt auf die Pariser Anschläge beziehen. Dies würde die von der Recht-

sprechung entwickelten Anforderungen an eine zu überweisende Situation – begrenzt durch territoriale, zeitliche und möglicherweise persönliche Kriterien – erfüllen. Auch Bedenken gegenüber einem zu unbestimmten Ermittlungsauftrag würde dadurch Rechnung getragen. Er wäre viel genauer eingegrenzt als die früheren Sicherheitsratsüberweisungen in Sachen Darfur (Sudan) und Libyen.

Eine solche konkrete Befassung des ISGH mit dem IS, vermittelt über die Pariser Anschläge, ist auch kriminalpolitisch sinnvoll. Es ist offensichtlich, dass die militärische Bekämpfung des IS auf vielen Ebenen verstärkt und ergänzt werden muss. Eine dieser Ebenen ist eine effektive Strafverfolgung, die allerdings nur supranational und zwischenstaatlich koordiniert erfolgreich sein kann. Dreh- und Angelpunkt kann nur der ISGH sein. Dies setzt natürlich die Unterstützung nicht nur der Vertragsstaaten, sondern vor allem auch so wichtiger Nicht-Vertragsstaaten wie der Vereinigten Staaten, Russlands und Chinas voraus. Es geht im Kern um eine international abgestimmte Strafverfolgungsoperation, die über all das hinausgeht, was wir bisher bei den völkerrechtlichen Verfahren des ISGH kennengelernt haben und die deshalb einen entsprechenden Verfolgungs- und Kooperationswillen der internationalen Staatengemeinschaft voraussetzt. Leider haben sich die Staaten auf der gerade zu Ende gegangenen 14. ISGH-Vertragsstaatenversammlung in Den Haag nicht mit der Problematik befasst.

Professor Dr. Dr. h.c. Kai Ambos lehrt Strafrecht an der Universität Göttingen und ist Richter am Landgericht.

## Bedroht der Flüchtlingsstrom den Weltfrieden?

Die Aufgaben der Bundeswehr können unendlich weit ausgedehnt werden – doch das ist nicht im Sinn des Grundgesetzes / Von Stefan Talmon

Am 7. Oktober begann die zweite Phase der EU-Militäroperation zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität im Mittelmeerraum an der auch die Deutsche Marine mit zwei Schiffen und mehreren hundert Soldaten beteiligt ist. Ziel der Operation ist es, Schiffe auf hoher See, bei denen der Verdacht besteht, dass sie Migranten schleusen, abzufangen, anzuhalten und zu durchsuchen. Eine völkerrechtliche Rechtsgrundlage für die Operation findet sich zumindest teilweise in Artikel 110 des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen von 1982 und Artikel 8 des Protokolls gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg von 2000. Beide Verträge erlauben aber nur ein Vorgehen gegen flaggenlose Schiffe wie Schlauchboote oder bei Schiffen unter fremder Flagge ein Vorgehen mit Zustimmung des Flaggenstaates. Aus diesem Grund erließ der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen am 9. Oktober auf Betreiben der Europäischen Union die Resolution 2240 (2015) zur „Bewahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“, in der er die EU-Mitgliedstaaten ermächtigte, auf hoher See vor der Küste Libyens Schiffe, die ihnen hinreichende Gründe für den Verdacht liefern, dass sie für die Schleusung von Migranten oder den Menschenhandel aus Libyen verwendet werden, notfalls unter Einsatz von Gewalt zu kontrollieren und solche Schiffe zu beschlagnahmen und über sie zu verfügen.

Die Resolution 2240 (2015) ist in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert. Da es sich bei der Ermächtigung um einen Eingriff in die souveränen Rechte der Flaggenstaaten handelt, war ein Tätigwerden nach Kapitel VII der UN-Charta erforderlich. Voraussetzung für ein solches Tätigwerden ist jedoch nach Artikel 39 der UN-Charta die Feststellung einer Friedensbedrohung, ei-

nes Friedensbruchs oder einer Angriffs-handlung. Anders als sonst üblich fehlt eine solche ausdrückliche Feststellung im Text der Resolution. Der Sicherheitsrat betont lediglich seine Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens, führt aber nicht aus, welche Friedensbedrohung konkreter Auslöser für sein Tätigwerden ist. Aus dem Zusammenhang der Resolution sowie der Debatte im Sicherheitsrat ergibt sich jedoch, dass im vorliegenden Fall die Friedensbedrohung in der illegalen Schleusung von Migranten und im Menschenhandel durch grenzüberschreitende kriminelle Organisationen gesehen wurde.

Die Resolution liegt damit im Trend einer immer extensiveren Auslegung des Begriffs der „Friedensbedrohung“ durch den Sicherheitsrat seit den 1990er Jahren. Längst beschränkt sich die Bedrohung des Friedens nicht mehr nur auf die klassische grenzüberschreitende zwischenstaatliche Gewaltandrohung, sondern schließt Drogenhandel, Waffenschmuggel und andere Formen grenzüberschreitender organisierter Kriminalität, nachteilige Auswirkungen des Klimawandels, Aids, Ebola und andere Pandemien mit ein. Gerade am Beispiel des internationalen Terrorismus zeigt sich die Erweiterung des Begriffs der Friedensbedrohung sehr anschaulich: während zunächst lediglich bestimmte „internationale terroristische Handlungen“ wie die Anschläge vom 11. September 2001 als Friedensbedrohung eingestuft wurden, sind später auch terroristische Organisationen wie Al Qaida und alle damit verbundenen Personen, Gruppen, Unternehmungen und Einrichtungen generell als Friedensbedrohung bezeichnet worden, bis zuletzt „der Terrorismus in all seinen Arten und Erscheinungsformen“, also sowohl national als auch international, als „eine der schwersten Bedrohungen des Weltfriedens

und der internationalen Sicherheit“ klassifiziert wurde. Da dem Sicherheitsrat in Fragen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ein weiter Ermessensspielraum zugebilligt wird und seine Entscheidungen keinerlei gerichtlicher Kontrolle unterliegen, kann fast alles, worauf sich die (ständigen) Mitglieder des Sicherheitsrats politisch einigen können, als Friedensbedrohung deklariert werden – auch Migranten und Flüchtlinge.

Die Feststellung der Friedensbedrohung erlaubt es dem Sicherheitsrat, die Staaten zur militärischen Gewaltanwendung zu ermächtigen. Mit der Ausweitung des Begriffs der Friedensbedrohung geht somit gleichzeitig eine Ausdehnung der völkerrechtlichen Anwendung militärischer Gewalt einher. Die Ausdehnung des Begriffs der Friedensbedrohung auf internationaler Ebene wirkt sich aber auch im Rahmen der verfassungsrechtlichen Rechtsgrundlage des Einsatzes der Bundeswehr aus. Nach Artikel 87a Abs. 2 GG dürfen die Streitkräfte außer zur Verteidigung nur dann eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zulässt. Das Bundesverfassungsgericht hat dies in seiner Awacs-Entscheidung im Jahr 2008 dahingehend ausgelegt, dass die Ermächtigung zur Einordnung in ein System gegenseitiger Sicherheit in Artikel 24 Abs. 2 GG zugleich die verfassungsrechtliche Grundlage für die Beteiligung der Bundeswehr an Einsätzen außerhalb des Bundesgebiets bildet, soweit diese „im Rahmen und nach den Regeln eines solchen Systems erfolgen“. Bei den Vereinten Nationen handelt es sich unzweifelhaft um ein solches System gegenseitiger kollektiver Sicherheit. Artikel 24 Abs. 2 GG beinhaltet eine dynamische Verweisung: Jede Änderung der Regeln des Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit führt automatisch zu einer Änderung der verfassungs-

rechtlichen Grundlagen des Auslandseinsatzes der Bundeswehr. Erforderlich ist dabei keine formelle Änderung des Textes der UN-Charta, wie das Beispiel der extensiven Auslegung des Begriffs der Friedensbedrohung durch den Sicherheitsrat als Voraussetzung für die militärische Gewaltanwendung gegen kriminelle Schleuser zeigt. Der Sicherheitsrat wird damit indirekt zum verfassungsändernden Gesetzgeber.

Die gleiche Problematik zeigt sich, wenn man – wie die Bundesregierung – im Falle der EU-Militäroperation im Mittelmeerraum die Europäische Union als System gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne von Artikel 24 Abs. 2 GG betrachtet. Die Union kann im Rahmen der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik Missionen außerhalb der Union „zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit“ durchführen. Beschlüsse über die Missionen werden vom Rat der Europäischen Union erlassen. Bei der Bekämpfung der Schleuserkriminalität im Mittelmeer handelt es sich nach dem Ratsbeschluss (GASP) 2015/778 um eine „militärische Krisenbewältigungsoperation“. Der Rat und damit indirekt die Bundesregierung haben es somit in der Hand, durch eine extensive Auslegung der entsprechenden Begriffe des EUV die verfassungsrechtlich zulässigen Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr auszuweiten. Ebenso wie der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen unterliegt der Rat der Europäischen Union bei seinen Beschlüssen im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik keinerlei Kontrolle durch den Gerichtshof der Europäischen Union.

Zwar gilt auch für bewaffnete Außeneinsätze deutscher Soldaten innerhalb von Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit der wehrverfassungsrechtliche Parla-

mentsvorbehalt, doch kann ein einfacher Parlamentsbeschluss die Kompetenzordnung des Grundgesetzes nicht aushebeln. Zu fragen ist, ob durch eine extensive, oftmals politisch motivierte Auslegung der Regeln kollektiver Sicherheitssysteme, teilweise unter Beteiligung der Bundesregierung, die Aufgaben der Bundeswehr auch verfassungsrechtlich unendlich ausgeweitet werden können sollen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner AWACS-Entscheidung mit der generellen Zulassung des Streitkräfteeinsatzes „im Rahmen und nach den Regeln“ des jeweiligen Sicherheitssystems hierfür – wohl unbedachterweise – den Weg bereitet. Es ist jedoch äußerst zweifelhaft, dass die Verfassung tatsächlich die Hintertür der Vereinten Nationen oder der Europäischen Union den Einsatz der Bundeswehr zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, zur Bekämpfung von Pandemien oder zur Bekämpfung von Flüchtlingen zulassen wollte. Die Vereinten Nationen schreiben in ihren Resolutionen den Einsatz von Streitkräften in der Regel nicht ausdrücklich vor, sondern überlassen es den Staaten, welche zivilen oder militärischen Mittel sie einsetzen. Nach Paragraph 6 Bundespolizeigesetz sind die völkerrechtlichen Befugnisse der Bundesrepublik Deutschland außerhalb des deutschen Küstenmeers grundsätzlich der Bundespolizei zugewiesen. Dass diese derzeit nicht über die nötigen Mittel für die Bekämpfung der Schleuserkriminalität im Mittelmeer verfügt, ist allein kein Grund, der Bundesmarine diese Aufgabe im Rahmen gegenseitiger kollektiver Sicherheitssysteme zu übertragen. Kriminalitätsbekämpfung ist weder verfassungsrechtlich noch tatsächlich Aufgabe der Streitkräfte.

Professor Dr. Stefan Talmon lehrt Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Universität Bonn.