

## 75 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention

26. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz

22./23.6.2026

### **Fazit und Ausblick: Flüchtlingsschutz zwischen völkerrechtlicher Verpflichtung und politischem Wandel**

Dr. Ulrich Maidowski, Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D.<sup>1</sup>

Mein Anliegen am Ende dieser Tagung ist es, dass Sie nicht frustriert, sondern motiviert in Ihren Alltag zurückkehren. Damit dieser Versuch angesichts der aktuellen Lage wenigstens eine faire Chance hat, muss ich meine Überlegungen in drei Teile gliedern:

- (1) Die politische und gesellschaftliche Realität
  - (2) Die Rechtslage
  - (3) Handlungsoptionen
- 

#### **1. Politische und gesellschaftliche Realität**

Flüchtlingsrecht und Flüchtlingspolitik sind für rechte Populisten neben dem Thema Klimawandel das wichtigste Instrument, das ihnen den Weg zur Macht öffnen soll. Hier können sie rassistische Positionen öffentlichkeitswirksam verbreiten, aber vor allem soll dieses Thema sie ihrem eigentlichen Ziel näherbringen, der Diskreditierung des Rechtsstaats und der Zerstörung demokratischer Strukturen. An deren Stelle soll eine autoritäre, illiberale, elitenfeindliche und rassistisch-xenophobe Gesellschaft etabliert werden.

Das ist ein dramatischer Befund, und die Mehrheitsgesellschaft hat diese Entwicklung durch Passivität zugelassen, oder sie hat sie sogar befördert, indem sie allzu bereit war, auf die Thematik einzusteigen, ohne den von Rechtsaußen für die Diskussion gesetzten Rahmen zu hinterfragen. Doch wenn wir nicht verhindern können, dass sich Rechtsaußen-Positionen im Flüchtlingsrecht durchsetzen, dann werden wir unsere vom Grundgesetz ausformulierte freiheitliche, rechtsstaatlich-demokratische Ordnung nicht erhalten können.

Erste Schritte auf diesem Weg liegen bereits hinter uns. Drei parallel beschrittene Pfade sind zu unterscheiden.

**Erstens**, neue Regeln. Das GEAS und die noch vor uns liegende Rückkehrverordnung sind nur die jüngsten Produkte in einer langen Reihe von Abbau und Verschär-

---

<sup>1</sup> Es gilt das gesprochene Wort. In der geringfügig überarbeiteten Textversion wurde die bewusst klare und gelegentlich durchaus zugespitzte Vortragsfassung beibehalten.

fung. Das Migrationsrecht wird mittlerweile fast häufiger geändert als das Steuerrecht, und fast immer mit großem begleitendem Gestus. Dennoch ist dieser Pfad in der Struktur einer parlamentarischen Demokratie noch unterzubringen und im Grundsatz systemkonform – jedenfalls solange die Möglichkeit einer Normenkontrolle durch die Gerichte besteht.

**Zweitens**, vorhandene Regeln = geltendes Recht nicht mehr anwenden. Ist der erste Pfad noch demokratischer Alltag, gilt das für diesen zweiten Pfad nicht mehr. Er ist hochgefährlich, er hat inzwischen zahlreiche Ausprägungen, und er zeigt Wirkung. Beispiel Grenzkontrollen: Es gibt ein kompliziertes Geflecht von Regeln, über dessen Inhalt man streiten konnte, für dessen Verständnis man gute Kenntnisse über das Zusammenspiel von Unionsrecht und nationalem Recht braucht – ideal für populistische Vereinfachungen. Und irgendwann hat es sich durchgesetzt, mit notstandsähnlichen Argumenten mehr oder weniger dauerhaft Grenzkontrollen durchzuführen, ohne das Ergebnis der inhaltlichen, gar gerichtlichen Klärung abzuwarten, und genau um dieses Zeichen („wir haben verstanden“, „wir liefern“) mag es gegangen sein. Trotz des rhetorischen Getöses aus der Politik um dieses Thema konnte man auch das aber vielleicht noch als Ausprägung der Gewaltenteilung nachvollziehen: Die Exekutive handelte in der Erwartung späterer gerichtlicher Kontrolle. Der entscheidende Schritt weiter folgte nicht zufällig im Umfeld der letzten Bundestagswahl: „Wir werden an der Grenze nicht nur kontrollieren, sondern auch zurückweisen, und zwar auch Menschen, die ein Schutzgesuch formuliert haben.“ Das kann man nicht mehr wegerklären. Das war Anbiederung an rechtspopulistische Positionen und offener Rechtsbruch.

Die Rezeption der stattgebenden Entscheidung des VG Berlin ist hier schon vielfach erwähnt worden. Die Einstufung als bloße Einzelfallentscheidung sollte den erwähnten Rechtsbruch erklären, obwohl sie jeder Grundlage entbehrte: Natürlich entscheidet ein Verwaltungsgericht Einzelfälle. Doch wenn es sich entschließt, dies in Kammerbesetzung mit einer ausführlichen und substanzreichen Begründung zu tun, dann ist dies ein rechtsstaatliches Signal: Präjudizwirkung! Über die zweite VG-Entscheidung von Ende Mai ist kaum noch berichtet worden.

**Drittens**, Diskursverschiebung, der wichtigste Teil der Strategie. Wir beschäftigen uns inzwischen mit Fragen, die noch vor 15 Jahren niemals gestellt worden wären – etwa weil sie Ausdruck rassistischer Positionen sind (Stichwort „Remigration“), weil sie in einem gewaltenteilenden Rechtsstaat nichts zu suchen haben oder weil sie in dem Menschenbild des Grundgesetzes und des Völkerrechts nicht unterzubringen sind (denkbare These hier: Abschiebezentren in Drittstaaten?). Schlimmer ist noch, dass wir über andere Fragen nicht einmal mehr diskutieren, so dass die Palette der Handlungsoptionen sich auf der einen (falschen) Seite immer weiter ausdehnt, auf der anderen aber immer weiter eingeengt wird.

Wie gut die Diskursverschiebung funktioniert, sieht man etwa an Zeitungsmeldungen wie „25 Gewalttäter nach Afghanistan abgeschoben“. Hier werden unauffällig Regelfall und Ausnahme vertauscht: Doch das Schutzversprechen des Völkerrechts gilt grundsätzlich auch für Gewalttäter, es gibt keinen *generellen* Sicherheitsvorbehalt für völkerrechtliche Gewährleistungen. Natürlich gibt es Grenzen

der Schutzgewährung. Doch der Normalfall ist nicht die Abschiebung in einen potenziellen Verfolgerstaat, sondern die Resozialisierung hier. Wer weiß das noch? Wer außer einem Publikum wie diesem hier weiß noch, dass Schutzgewährung auch nicht unter einem allgemeinen Nützlichkeitsvorbehalt steht?

Das alles sind Wirkungen der Diskursverschiebung. Sie wird von den Rändern der Gesellschaft her betrieben, und im Bewusstsein großer Teile der Gesellschaft ist inzwischen die Überzeugung verankert, der (restriktive) Umgang mit Geflüchteten sei die wichtigste Überlebensfrage für unsere gesellschaftliche und kulturelle Identität. Wie ein trojanisches Pferd hat die Diskursverschiebung auch eine radikale und ziemlich schlichte Elitenkritik ebenso zu einer generellen Befindlichkeit in breiten Bevölkerungsgruppen aufbauen können wie das Bewusstsein, eine Art notstandsähnliche Situation zwingt nicht nur zu einer fortwährenden Verschlechterung der Schutzpositionen, sondern berechtige auch zu einer generellen Skepsis gegenüber Gerichten, Parlamenten und Regierungen und, in letzter Konsequenz, zur Nichtanwendung geltenden Rechts.

Sicher: Nicht alle, die die Politik der Abschottung für erwägenswert halten oder einen kritischen Diskurs über die Schwierigkeiten einer Migrationsgesellschaft führen wollen, sind rechte Populisten. Aber es hat sich etwas geändert: Ein Satz wie „Wir müssen die Menschenrechte weniger streng handhaben“ (Stichwort etwa: „Auslegungsprotokoll“ zur EMRK) wäre vor wenigen Jahren noch als – wenn auch problematischer – Beitrag zur Sachdiskussion verstanden worden. Heute hat er eine zweite Wirkung: Unterstützung rechtspopulistischer Konzepte. Ob diese Wirkung beabsichtigt ist oder nicht, spielt keine Rolle. Wer heute einen solchen Satz schreibt, muss mehr tun als früher – er muss sich besser erklären.

Auch die Entscheidung, nichts zu sagen oder zu tun, kann heute eine andere Wirkung haben als früher: Die Entscheidung, den zweiten Beschluss des VG Berlin zur Zurückweisung an der Grenze nicht mit Pressemitteilung zu begleiten, wäre früher unproblematisch gewesen. In einem gesellschaftlichen Umfeld, in dem die Nichtachtung von Gerichtsentscheidungen bewusst und öffentlich geschieht, mag das aber anders sein. Das heißt: Ungeschickte oder auch manipulative Verhaltensweisen demokratischer Politiker oder wissenschaftlicher Autoren machen diese nicht zu Populisten. Sie haben aber das Potenzial, rechte Populisten zu stärken und spielen damit deren Spiel.

Alles in allem: Die Verschiebung des Diskurses nach rechts spielt eine zentrale Rolle im Kalkül der Rechtspopulisten, weil sie den Rahmen der gesellschaftlichen Debatte neu zieht. Wie konnten wir darauf hereinfallen?

-----

## 2. Die Rechtslage

Zur Rechtslage reichen hier wenige Sätze. Zwar ist das Flüchtlingsrecht ein kompliziertes Gebäude mit mehreren Ebenen, überdetailliert, schwer zu verstehen, schwer zu handhaben, voller Unklarheiten. Doch wenn es um die Instrumentalisierung des Flüchtlingsrechts durch Rechtspopulisten im Kampf gegen Demokra-

tie und Rechtsstaatlichkeit geht, kommt es nicht auf die unendliche Fülle von Details an, sondern auf die Grundstrukturen. Und diese sind klar und einfach:

Sein Fundament hat das Flüchtlingsrecht im **Völkerrecht**, überwiegend im bindenden Vertragsrecht oder Völkergewohnheitsrecht (GFK, EMRK usw.). Die Einflussmöglichkeiten des staatlichen Gesetzgebers, der Regierung oder Exekutive auf dieses Regelwerk sind auf die Konkretisierung von Spielräumen beschränkt, die das Regelwerk selbst öffnet, und auf Initiativen zu seiner Änderung. Mehr nicht. **Nichtanwendung ist keine rechtsstaatliche Option, sondern Rechtsbruch.** Bemühungen um Änderung sind derzeit Fantastereien, aber man muss sie ernst nehmen und beobachten.

Ähnlich ist es im **Unionsrecht**: Von wenigen Extremsituationen abgesehen besteht für das nationale Justizsystem eine strikte Bindung an die Judikate aus Luxemburg – dort liegt das „letzte Wort“ zur Auslegung. Und die GRCharta ist die Grundlage für eine stark ins Einzelne gehende Rechtsprechung, die ohne großes Pathos immer wieder über das hinausgeht, was im nationalen Rechtsraum noch umstritten ist oder gar abgelehnt wird (Beispiel: Frauen in Afghanistan). Dass die Verlagerung des Flüchtlingsrechts ins Unionsrecht lange Zeit hindurch vielfach die Unzulänglichkeiten des nationalen Rechts kompensiert und große Fortschritte gebracht hat, gerät mit dem GEAS in bisschen ins Zwielficht – ein Blick in die Zukunft ist schwer, ich sehe eine – hoffe auf eine - neue Frontstellung zwischen Kommission, Rat und Parlament auf der einen, dem EuGH auf der anderen Seite, wenn es um die Überprüfung des GEAS geht.

Schließlich das **nationale Recht**: Der Eindruck, dass für diese Ebene nichts mehr übrig bleibt, ist nur teilweise richtig. Denn trotz des in Verordnungsform gegossenen neuen europäischen Asylsystems bleibt das Schutzbegehren geflüchteter Menschen eine in höchstem Maße verfahrensgeprägte Rechtsposition. Vor dem Verfassungsgericht spielt die Musik deshalb nicht bei Art. 16a GG, sondern bei Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, auch bei Art. 2 und 6 GG. Viele Einzelfälle lassen sich in dieser innerstaatlichen Dimension erfassen und lösen. Allerdings haben wir mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eine schwierige Debatte noch vor uns: Sind eigentlich alle Bestandteile des GEAS mit dem änderungsfesten Kern (Verfassungsidentität) unserer eigenen Verfassung vereinbar? Oder hindern das grundgesetzliche Menschenbild und die Menschenwürdegewährleistung des Art. 1 GG die Anwendung bestimmter – tragender – Teile dieses Systems, insbesondere der noch nicht geltenden Rückkehrverordnung? Mit anderen Worten: Hätte Deutschland einigen Einzelheiten des Regelungssystems nicht zustimmen dürfen?

Insgesamt lassen sich zwei Aussagen festhalten: Trotz eines geradezu unglaublichen (prohibitiv wirkenden) Detaillierungsgrads des Flüchtlingsrechts ist es letztlich eine kleine Handvoll einfacher, mächtiger Regeln, auf denen das gesamte System ruht. Sie sind an dem Zentralbegriff unserer Verfassung und der Völkerrechtsordnung orientiert, an der Menschenwürde. Und diese Regeln können entweder praktisch überhaupt nicht oder nur durch eine verfassungsändernde Mehrheit in Bundestag und Bundesrat eingeschränkt werden. Also ist die Rechtslage im Kern klar und einfach: **Das völkerrechtliche Schutzversprechen gilt. Dasselbe gilt**

**für die verfassungsrechtliche Rechtsschutzgewährleistung.** Wir müssen das nur viel häufiger, viel deutlicher und öffentlich sagen.

-----

### 3. Handlungsoptionen

Krisen rufen oft den Wunsch nach einem Wundermittel hervor. Doch Wundermittel gibt es nicht, oder es handelt sich um gefährliche Drogen. An ihre Stelle treten im wirklichen Leben detaillierte Therapien, die eine Mischung unspektakulärer Optionen anbieten, Verhaltensänderungen, die uns Mühe machen, die uns dazu nötigen, das bequeme „Weiter so!“ in Frage zu stellen.

So ist es auch in der Flüchtlingspolitik. Das allwirksame eine Mittel gibt es nicht – und in dieser Feststellung stecken eine frustrierende und eine motivierende Botschaft: Frustrierend ist es, dass schnelle radikale Abhilfe nicht in Sicht ist. Motivierend aber ist es, dass wir alle – jede/r von uns – etwas tun, wirksam werden kann, auch wenn es auf den ersten Blick nur kleine, unspektakuläre Aktionsmöglichkeiten sind, die jedem Menschen offen stehen.

Ein zentrales Ziel ist es, den laufenden und bereits fortgeschrittenen Rollback in die 90er Jahre zu stoppen. Dabei sehe ich drei Handlungsfelder:

- (1) Diskursverschiebung
- (2) Normprüfungen
- (3) Demokratiearbeit

#### **(1) Erstes Handlungsfeld: Diskursverschiebung rückgängig machen**

Im Mittelpunkt aller Handlungsoptionen steht für mich: Wir müssen die Diskursverschiebung, die wir haben geschehen lassen, zurückdrehen. Wenn wir es nicht erreichen, dass über Geflüchtete wieder so gesprochen wird, dass sie als Menschen, als Individuen wahrgenommen und gewürdigt werden – und zwar unabhängig davon, ob sie nach sorgfältiger Prüfung einen Schutzanspruch haben oder nicht –, dann werden wir auch an anderer Stelle keine Fortschritte erzielen.

Es haben sich assoziative Verbindungen im gesellschaftlichen Diskurs etabliert, die wir aufbrechen müssen: „Afghane – Straftäter“ „Geflüchtete islamischen Glaubens – Terroristen“ „bestimmte ethnische Herkunft – „Sozialbetrüger““. Derlei Stereotype, durch permanente mediale Wiederholung fest verankert, kleben förmlich in der öffentlichen Meinung, und sie fördern das Denken in Kategorien von Gruppen: „Die“ Muslime, Syrer, jungen gesunden Männer, Gewalttäter usw. Auf diese Weise wird eine weitere fatale Fehlerhaftigkeit des gesellschaftlichen Dialogs gefördert: Die Gesellschaft redet nur noch wenig über Rechte und Schutzpositionen, aber viel über den Missbrauch von Rechten und die Aberkennung von Schutzpositionen. Wir diskutieren rechtlich und politisch über Ausnahmen, nehmen aber die Regelfälle kaum noch wahr. Im Ergebnis läuft das darauf hinaus, die Forderung einer generellen Abschottung anschlussfähig zu machen.

Wo liegen jetzt Handlungs- und Verhaltensmöglichkeiten? Und bitte, noch einmal: Sie alle hier werden vieles, was ich für wirkungsvoll halte, wissen und selbstver-

ständig finden – aber das ist in der Gesellschaft, die wir verändern wollen, vollständig anders. Ich nenne neun Aspekte, und Ihnen werden auf dem Heimweg weitere einfallen:

### Aspekt 1

Zwei von drei Politikern, die wir gestern auf dem Podium gehört haben (beide von der Opposition), haben als Kritik an der fortwährenden Verschärfung des Flüchtlingsrechts die Formulierung benutzt „*Das muss aufhören*“.

Nein. Das ist nicht der Weg, sondern eine klassische Form von **Verantwortungsverschiebung**. Richtig ist und heißt es deshalb: *Wir müssen es beenden!*

Und das ist schon eine Erkenntnis zu den Handlungsoptionen: Es ist sinnlos, darauf zu warten, dass sich alles von selbst ändert, dass andere den Job erledigen. Sinnlos ist aber auch die Vorstellung, dass ein paar Tausend Engagierte im Alleingang ausreichen werden. Das führt zu der zweiten wichtigen Erkenntnis, dass ein Verharren in der wohlmeinenden Gemeinschaft nicht ausreichen wird. Diese ist wichtig für gegenseitige Motivation, Unterstützung, Hilfe. Doch die gesellschaftliche Stimmung insgesamt muss sich ändern, und der Weg dorthin führt über den Kontakt mit Menschen, die fundamental anderer Meinung sind, über WählerInnen, die erstmal kein Verständnis für unser Anliegen haben, die den Dialog nicht gewaltfrei führen und die in sämtlichen Gruppen der Gesellschaft zu finden sind.

### Aspekt 2

Als Sofortmaßnahme sollten wir uns ein **Nachdenken über Sprache** verordnen. Die Einreise unerwünschter Menschen wird illegal genannt, nicht weil es an einem Begriff für die Einreise unter Vermeidung eines offiziellen Grenzübergangspunkts oder ohne Visum fehlt, sondern weil der Schluss auf die Qualifizierung des einreisenden *Menschen* als illegal auf diese Weise leichter wird. Und die Ersetzung von illegal durch irregulär geht über einen Euphemismus nicht hinaus. Über das Wort Gewalttäter und seine Implikationen habe ich schon gesprochen – viele Worte im Flüchtlingsdiskurs tragen zusätzliche Bedeutungen, die durch breite mediale Verwendung das Denken der Populisten etablieren. Weiteres Beispiel: „Rückführung“. Ja, es mag ein Fachbegriff sein, aber eine manipulative Dimension – es schwingt Fürsorglichkeit mit, eine Wohltat – ist erkennbar.

Doch es reicht nicht einmal aus, selbst sprachsensibel zu sein. Wir müssen im öffentlichen Diskurs für Sprachsensibilität werben, ausdrücklich begründen, warum wir reden, wie wir reden. Und ich kann mich an eine Reihe von Veranstaltungen in vergleichbaren Settings wie dem heute hier vorzufindenden erinnern, in denen die Sprachcamouflage der Politik unbewusst sehr präsent war. Übrigens gilt dasselbe für das Reden über den Rechtsstaat, über die Demokratie: Wer jede völkerrechtlich relevante Einigung als „deal“ bezeichnet, trägt zu dem bedeutungsschweren Wechsel im Klang der Sprache bei, der in diesem Ausdruck steckt. Und wer – einem aktuellen Trend folgend – davon spricht, die Politik müsse endlich „liefern“, ist schon mitten drin in einem fehlerhaften Demokratieverständnis (dazu mehr in den angefügten Thesen).

### Aspekt 3

Eine weitere schnelle Erkenntnis: Jede Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in öffentlicher Rede oder Debatte, jede verbale oder sonst **aktive Unterstützung des demokratischen Systems des Grundgesetzes** – an welcher Stelle auch immer – stärkt zugleich eine rechtsstaatliche humane Position in der Flüchtlingspolitik. Denn wenn es das eigentliche Ziel populistischer Strömungen ist, hier den Systemwechsel zu bewirken, dann ist es sinnvoll, diesen Versuch von allen Seiten anzugreifen. Wie dies geschehen kann, dazu jetzt:

### Aspekt 4

Wichtig: **Das Selbstverständliche sagen!**

Die Diskursverschiebung hat dazu geführt, dass wir öffentlich überwiegend über die Nichtgewährung von Schutz sprechen, über Ausnahmen und nicht über die Regel. Basics sind nicht mehr im Gespräch und damit alsbald nicht mehr im kollektiven Bewusstsein. Wir müssen das ändern. Die einfachen, unverbrüchlichen Wahrheiten müssen wieder öffentlich bemerkbar gemacht werden.

Beispiel: Jede Zurückweisung von Schutzsuchenden eröffnet diesen den Rechtsweg. Denn: Jeder Akt deutscher Hoheitsgewalt (in und außerhalb des deutschen Hoheitsgebiets) darf vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht zur Überprüfung gestellt werden. Dies ist der **Zentralsatz des Rechtsstaatsprinzips**, der das System trägt und sowohl grundsätzlich nachvollziehbare Vorschläge (Verfahrensbeschleunigung) als auch systemische Angriffe (etwa auf den Grundsatz der Amtsaufklärung im Asylprozess) wirksam begrenzt.

Weiteres Beispiel: Keine Abschiebung, wenn eine Verletzung von Art. 3 EMRK / Art. 4 GRCharta droht. Die Eigenschaft als Straftäter stellt die Geltung dieser Regel – für sich genommen – nicht in Zweifel, sondern wirft lediglich die Frage nach den Grenzen der Gewährleistung auf.

So selbstverständlich diese Sätze rechtlich sein mögen: Sie sind in der öffentlichen Wahrnehmung weniger präsent als noch vor 15 Jahren und damit geschwächt.

### Aspekt 5

Institutionen – zivilgesellschaftliche, staatliche, kirchliche – haben eine **besondere Verantwortung!** Der oder die Einzelne kann überfordert sein oder sich unzumutbaren Gefährdungen aussetzen bei dem Versuch, die Debatte zurechtzurücken. Institutionen können sich effektiver verteidigen. Und in der Debatte um Demokratie und Rechtsstaatlichkeit dürfte die Zeit der diplomatischen Rücksichtnahmen vorbei sein: Klarere Worte sind geboten.

### Aspekt 6

**Zum Stil:** Unsere Diskussion von gestern über „brutale Sachlichkeit“ oder mehr Emotion hat uns nicht zu einem Ergebnis geführt. Ich meine: Wir müssen über beides verfügen – für manche Adressaten oder manche Situation braucht es das eine, für andere das andere. Und welches Stilmittel einzusetzen ist, hängt auch davon ab, wer agiert: Nicht für alle ist dasselbe Stilmittel richtig.

Doch hiervon vollkommen unabhängig: Eines brauchen wir immer, in jedem Fall, und das haben wir gestern nicht erwähnt: **Überzeugtheit statt Unsicherheit**. Das ist etwas anderes als Sachlichkeit oder Emotionalität, und das ist unbedingt nötig: Voller Überzeugtheit die sicheren Fundamente, die einfachen mächtigen Grundsätze in Erinnerung rufen!

### Aspekt 7

**Öffentlichkeit herstellen.** Falls Politik in einzelnen Zusammenhängen oder Fällen versagt, falls einzelne Gerichte in Einzelfällen versagen: Wenn dies nicht zum Bestandteil der öffentlichen Debatte wird, wird es Bestandteil des Alltags und irgendwann akzeptiert – mit der Folge einer (weiteren) Verschiebung der verfassungs- und völkerrechtlichen Maßstäbe.

### Aspekt 8

**Genauer hinhören!** Wenn das Gras wächst, kann man das hören. Der Fehler, rechtsgerichtete Parteien wie die AfD wegen scheinbarer Unterkomplexität ihrer Vertreter zu unterschätzen, sollte nicht wiederholt werden. Damit ist die Frage nach dem richtigen Umgang mit solchen Parteien freilich noch lange nicht beantwortet, ebenso wenig die schwierige Frage, ob und wie zwischen Parteifunktionären, gewählten Abgeordneten und der Wählerschaft zu unterscheiden ist.

### Aspekt 9

Zum Schluss der unbequemste Aspekt: **Suchen Sie die Andersdenkenden!** Ein Vortrag über Ethik der Migration vor Aktivisten der Flüchtlingspolitik macht Freude und motiviert; auch das Reden über Andersdenkende kann Maßstäbe schärfen und Sicherheit geben. Doch nur die gut vorbereitete Diskussion mit Menschen, die sich von demokratischen Strukturen entfernen oder entfernt haben, trägt die Chance der Wirksamkeit in sich.

### (2) Zweites Handlungsfeld: Rechtsstaatliche Normprüfung nutzen

Das zweite Handlungsfeld ist ein traditionelles: Wir haben festgestellt, dass das Flüchtlingsrecht hochkomplex ist, und zahlreiche Einzelvorschriften – besonders beim GEAS – erhebliche Auslegungs- und Anwendungsprobleme mit sich bringen, auch Zweifel an ihrer Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht (Völkerrecht, Unionsrecht, Verfassungsrecht) aufwerfen. Die damit zusammenhängenden Fragen müssen geklärt werden. Dafür gibt es zwei Möglichkeiten: Problematische Einzelregelungen des GEAS müssen dem EuGH zugänglich gemacht werden, der ihren Inhalt verbindlich feststellt und dann prüfen muss, ob sie gegen höherrangiges Unionsrecht – GRCh! – verstoßen. Die deutschen Fachgerichte sind dazu bereit; sie haben in der Vergangenheit bewiesen, dass sie das Instrument der Vorabentscheidung bereitwillig einsetzen. Zusätzlich sollte das Bundesverfassungsgericht Gelegenheit erhalten, die Vereinbarkeit flüchtlingsrechtlicher Regelungen mit höherrangigem Verfassungsrecht zu prüfen, oder doch jedenfalls die Praxis im Umgang damit; in diesem letzteren Falle sind vielfach Verfahrensvorschriften sowie ihre Umsetzung an Art. 19 Abs. 4 GG, den übrigen Rechtsstaatsgewährleistungen und einzelnen einschlägigen Grundrechten zu messen; auch die GRCh ist als Prüfungs-

maßstab (häufig mit eingebetteter Vorabentscheidung durch den EuGH) etabliert.

Allerdings müssen wir hier mit Schwierigkeiten rechnen.

2.1: Was ist der Inhalt des GEAS? Eine Referentin hat gestern nach dem „Geist von GEAS“ gesucht. Das ist ein guter Ansatz, aber wo wird er hinführen? Testen Sie selbst: Allein die AsylVfVO hat 108 Erwägungsgründe – der typische Ort für den „Geist“ unionsrechtlicher Regelungen... Und ich teile nicht den Optimismus, dass allein schon die vorhandenen Auslegungsspielräume Menschenrechtsverstöße durch Auslegung verhindern werden. Denn die Erfahrung zeigt, dass solche Spielräume auch „nach unten“ ausgenutzt werden können.

2.2: Auch die Gerichte sind ein Spiegel der Gesellschaft und vollziehen ihre Entwicklungen (wenn auch mit Verzögerung) manchmal nach. Erwarten wir nicht zu viel. Gerichte verdienen Vertrauen, sind aber auch auf kritische Begleitung durch die Öffentlichkeit angewiesen.

2.3: Schließlich: Von selbst landet nichts bei Gericht. Wir sitzen auf einem Berg unbeantworteter Fragen insbesondere zum deutschen Flüchtlingsrecht. Und jede Frage, die nicht zur Entscheidung kommt, begründet irgendwann die Vermutung der Rechtmäßigkeit der nicht angegriffenen Regelung. Beispiel: Krankheit als Abschiebungshindernis. Es hat sich gezeigt, wie anspruchsvoll es ist, inzidente Normenkontrollen in Karlsruhe erfolgreich anhängig zu machen. Vielfach wird dies jedoch ohne intensive und kostenaufwändige Kooperation beteiligter Anwältinnen und Anwälte, ohne die Mitwirkung der einschlägigen NGOs nicht möglich sein, weil das drängende „Alltagsgeschäft“ nichts anderes zulässt.

2.4: Ein (nicht ganz) neue Herausforderung wird auch darin liegen, für die erforderlichen Gerichtsverfahren den fortlaufenden Kontakt mit den betroffenen Geflüchteten herzustellen und aufrecht zu erhalten. Ist dies schon im bisherigen Flughafenverfahren und in Fällen von Haft vor Abschiebung nicht selten schwierig, werden die durch die von der Rückführungsverordnung zu erwartenden tatsächlichen Veränderungen noch einmal höhere Hürden aufbauen. Hier wird es auf die Bereitschaft zu einer rechtsstaatlichen Praxis in besonderer Weise ankommen, umso mehr, je stärker die tatsächlichen Aufenthaltsorte Geflüchteter an die EU-Außengrenzen oder gar darüber hinaus verlagert werden.

### **(3) Drittes Handlungsfeld: Demokratiearbeit**

Machen Sie sich Gedanken über den Zustand unserer Demokratie! Über 95% der Menschen in Deutschland stimmen der Idee der Demokratie umfassend zu, aber über 30% können sich eine Einparteienregierung als effektivste und attraktivste Form der Demokratie vorstellen (vgl. „nota bene“ am Ende); viele schließen sich der im gesellschaftlichen Diskurs allgegenwärtigen „Elitenkritik“ an. Streit in einer Koalition wird weithin nicht als die Suche nach Kompromissen, sondern als destruktive Blockade empfunden. Es spricht also eine gewisse Vermutung dafür, dass unsere Demokratie sich strukturell in eine von der Verfassung nicht durchweg gedeckte Richtung verändert. Die Kraft des Mehrheitsprinzips wird über-, die sich aus der Verfassung ergebende Pflicht zur Toleranz unterschätzt. Demokratie ist ein

subjektiver, höchst individuell ausgestalteter Sehnsuchtsort vieler Menschen geworden, und wird zugleich (oder deshalb?) als „Lieferdienst“ beschrieben – eine offenbar attraktive Vorstellung, die viele PolitikerInnen der Mitte kritiklos in ihre Sprache und in ihr Denken übernommen haben.

Derartige Veränderungen demokratischer Prozesse und Wahrnehmungen können jedoch nur geschehen, wenn dafür eine Akzeptanz in der Gesellschaft und zugleich Unzufriedenheit mit dem verfassungsmäßigen System hergestellt wird. Dies ist der Weg der Rechtspopulisten mit dem Ziel einer Umwandlung der Demokratie des Grundgesetzes in Richtung auf eine autoritäre, illiberale Herrschaftsform, und die Migrationspolitik (und die Klimapolitik) sind die maßgeblichen Instrumente, dies zu erreichen. Es ist deshalb erforderlich, sich der Konstruktion unseres demokratischen Systems, wie das Grundgesetz es konzipiert hat, neu zu vergewissern. Die diesem Manuskript beigelegten Thesen dienen als erste Anregung hierfür.

Nota bene: Aus dem Deutschland-Monitor 2025 (erschienen erstes Quartal 2026) ergibt sich, dass 98% der Befragten (repräsentativ) der *Idee* der Demokratie ganz oder teilweise zustimmen. Aber 31% stimmen auch dem Satz zu „Was Deutschland jetzt braucht, ist eine einzige starke Partei, die den Willen des Volkes insgesamt verkörpert“ (plus 24% stimmen teilweise zu, zusammen 55%).

### **Abschließend:**

Als VertreterInnen der Mehrheitsgesellschaft müssen wir uns zusätzliche kommunikative Kompetenzen für Diskussionen mit Populisten schaffen. Sonst haben wir es nicht in der Hand, wie solche Diskussionen verlaufen können, sind auf die zu erwartenden harten Auseinandersetzungen nicht vorbereitet. Als Stichworte: Die erwähnte Konzentration auf die Basics, auf die die einfachen, machtvollen Sätze ist von hoher Bedeutung und alles andere als einfach. Und in didaktischer Hinsicht: Wir müssen in der Lage sein, an die Stelle unserer diskursiven, empathischen, um Richtigkeit bemühten und deshalb oft detailverliebten Vortragsweise die „30-Sekunden-Regel“ zu setzen. Das heißt: Auf jedes Stereotyp, auf jede Verschwörungserzählung, auf jede falsche Tatsachenbehauptung und auf jede populistische Kommunikationsform (anspruchsvolles alltägliches Beispiel: Schnelle und unvorhersehbare Themenwechsel immer und sofort dann, wenn eine Diskussion anfängt, schwierig zu werden) müssen wir sofort und mit Antworten von höchstens 30 Sekunden Dauer reagieren können. Denn jedes Gespräch mit unkooperativen, nicht an gewaltfreiem Diskurs interessierten Menschen muss drei Ziele erreichen (in dieser Reihenfolge): Erstes Ziel - Gespräch eröffnen. Zweites Ziel - Gespräch am Laufen halten, Themenwechsel kontrollieren. Drittes Ziel – Inhalte vermitteln.

Ich wünsche Ihnen einen guten Heimweg. Üben Sie die 30-Sekunden-Regel!

Maidowski

## **Thesen zur Demokratie**

1. Die demokratische Gesellschaft in Deutschland befindet sich in einem kritisch zu bewertenden Wandlungsprozess. Zu beobachten sind eine zunehmende Abkehr von der bisherigen Fundierung im kategorischen Imperativ und eine Hinwendung zu stärkerer Individualisierung und zu einer gewissen Egozentrik – Demokratie nicht als Gemeinschaftsprojekt, sondern als Lieferservice: Wenn das, was ich mit meiner Wahlentscheidung „bestelle“, nicht prompt „geliefert“ wird, hat die Demokratie versagt (Folge: Unzufriedenheit, Gefühl, ein Opfer der Demokratie zu sein). Nach der Verfassung vergeben die WählerInnen allerdings kein imperatives Mandat, sondern den Auftrag, im Zusammenwirken einer (typischerweise: Koalitions-) Regierung vertretbare Kompromisse zu erzielen bzw. aus der Position der Opposition heraus diesen Prozess kritisch und transparent zu beobachten und zu beeinflussen.
2. Recht auf Kritik und Pflicht zur Toleranz: Nicht jede Bürgerin / jeder Bürger kann für sich und mit dem Anspruch auf allgemeine Geltung ganz nach individuellen Vorstellungen und unabhängig von allen anderen definieren, wie das demokratische System beschaffen sein muss (und vor allem: wie nicht). Das Grundgesetz beschreibt und gewährleistet ein bestimmtes Modell der demokratischen Herrschaft auf Zeit und macht es für alle verbindlich. Ein ausgeprägter Minderheitenschutz, umfassende Beteiligungsrechte und das Gebot (!) von Kontrolle sowie Ergebnisoffenheit des politischen Prozesses und Toleranz im Diskurs gegenüber abweichenden Positionen prägen dieses Modell. Hinzu kommen das gleichrangige Gebot der Bindung an die und (kritischer) Loyalität gegenüber der Verfassung und dem geltenden Recht. In diesem Rahmen bietet das demokratische System jeder und jedem die Möglichkeit, eigene „Farben“ und Vorstellungen in das Gesamtbild der Demokratie einzufügen, ohne dies mit dem Anspruch auf allgemeine Akzeptanz verbinden zu können.
3. Die aktuelle Entwicklung des demokratischen Systems findet ihre Parallele in einem tiefgreifenden Paradigmenwechsel im Migrationsrecht, besonders aber im Flüchtlingsrecht: Der allein aus der Würde des Menschen erwachsende Schutzanspruch wird zunehmend verstanden als eine an die Bedingung der gesellschaftlichen Nützlichkeit gebundene Rechtswohltat, die zudem unter einem umfassenden Sicherheitsvorbehalt steht.
4. Diese Akzentverschiebung führt zur Missachtung von geltendem Völker- und Verfassungsrecht. Der Korridor von als vertretbar geltenden Auslegungsvarianten wird am „liberalen Ende“ immer enger gefasst, am „restriktiven Ende“ immer weiter ausgedehnt.
5. Inhaltliche Änderungen der relevanten Rechtsgrundlagen sind selbstverständlich möglich und begründbar, dürfen jedoch nicht das Ergebnis bloßer Neuinterpretation unter Verletzung höherrangigen Rechts sein, sondern bedürfen ausdrücklicher demokratischer Legitimation. Eine in diese Richtung zielende politische oder gesellschaftliche Debatte wird allerdings derzeit nicht geführt. An ihre Stelle ist

bisweilen die öffentlichkeitswirksame Ankündigung von offenem Rechtsbruch getreten.

6. Die weitgehende Verlagerung des materiellen Flüchtlingsrechts auf die Ebene der Europäischen Union (GEAS) kann grundsätzlich Vorrang vor nationalem Recht beanspruchen. Sie fixiert einen allgemeinen Mindeststandard, hat jedoch völkerrechtliche Verpflichtungen der Mitgliedstaaten ebenso zu achten wie den jeder Änderung entzogenen und damit unverfügbaren Identitätskern der deutschen Verfassung.
7. Aus den vorstehenden Feststellungen und Rechtserkenntnissen ergeben sich – insbesondere für die gesellschaftlichen Institutionen – konkrete Handlungsaufträge:
  - (1) Es ist wieder und gerade jetzt nötig, die fortgeltenden verbindlichen rechtlichen und ethischen Grundlagen des Umgangs mit Geflüchteten aktiv und öffentlich in Erinnerung zu rufen und danach zu handeln. Andernfalls droht eine fortschreitende Schwächung des demokratischen und rechtsstaatlichen Systems; unpopuläre Positionen zu verschweigen stellt keinen Weg zu gesellschaftlichem Konsens dar, sondern unterstützt die Stärkung extremer Randpositionen.
  - (2) Zu den genannten Grundlagen gehören sowohl die – einfachen, aber essentiellen – materiellen Grundpositionen des Flüchtlingsrechts als auch das System umfassender rechtsstaatlicher Garantien, die zu ihrer Durchsetzung nötig sind.
  - (3) Öffentlich und nachdrücklich in Erinnerung zu rufen ist der für das Flüchtlingsrecht schlechthin konstitutive Satz, dass geflüchtete Menschen nicht nur Zugehörige von Gruppen sind, sondern Individuen, die ohne Berücksichtigung ihrer sie prägenden Umstände und Sachverhalte keine Gerechtigkeit erfahren.
8. Viele derzeit politisch gewollte Veränderungen im Flüchtlingsrecht und beim Umgang mit Migration fördern den eingangs angesprochenen Funktionsverlust des demokratischen Systems. Eine breite und öffentlich geführte Debatte und der intensive Dialog mit politisch Andersdenkenden sowie das – unpopuläre - Werben für den Fortbestand der relevanten ethischen und verfassungs- sowie völkerrechtlichen Grundlagen können die drohende Schwächung unseres demokratischen und rechtsstaatlichen Systems aufhalten.

Maidowski