

Flüchtlingsforschung gegen Mythen 5

WissenschaftlerInnen diskutieren Behauptungen aus der Flüchtlingsdebatte

Netzwerk Fluchtforschung  Februar 1, 2017

[Asylrecht](#), [Deutschland](#), [Europäische Union](#), [Fluchtforschung gegen Mythen](#), [Flüchtlinge](#), [Flüchtlingsforschung gegen Mythen](#), [Kriminalität](#), [Migranten](#), [Statistiken](#), [USA](#)

Immer wieder stellen Politikerinnen und Politiker sowie Personen des öffentlichen Lebens fragwürdige Behauptungen in den Raum, die durch Medien aufgegriffen und teils zu Stammtischparolen werden. Häufig werden Stereotype über Asylsuchende gefördert, die als Fakten dargestellt, doch im besten Fall nicht viel mehr als Annahmen sind. Sie erfahren allerdings große Aufmerksamkeit und können weitreichende Konsequenzen entfalten.

Was sagen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zu solchen Behauptungen? Im fünften Teil unserer [Serie ‚Flüchtlingsforschung gegen Mythen‘](#) (hier [Teil 1](#), [Teil 2](#), [Teil 3](#) und [Teil 4](#)) kommentieren Mitglieder des Netzwerks Flüchtlingsforschung wieder typische Aussagen, um mit Hilfe wissenschaftlicher Erkenntnisse Mythen aufzuklären.

In diesem Beitrag ist jedoch die Struktur geändert. Aus unterschiedlichen disziplinären Perspektiven gehen jeweils zwei Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler auf ein politisches Statement ein.

„Wir sind dafür, dass das Asylrecht nach Artikel 16a geändert wird und dass es in ein Gnadenrecht des Staates umgewandelt werden muss.“

Frauke Petry, Bundesvorsitzende der Alternative für Deutschland, in: [ZEIT-Online](#), 25.01.2017

Kommentar von [Prof. Dr. Nora Markard](#)

Zu dieser Antwort [verlinken](#).

Ein Gnadenrecht auf Asyl wäre systemwidrig, würde aber auch nichts ändern.

Ein Gnadenrecht ist dem deutschen Recht keineswegs unbekannt. Auf [Bundesebene](#) steht es dem Bundespräsidenten zu ([Art. 60 Abs. 2 GG](#)). Als Disziplinalgnadenrecht ermöglicht es, disziplinarische Maßnahmen gegen Beamte oder SoldatInnen aufzuheben (z.B. [§ 43 BBG](#), [§ 5 SG](#), [§ 19 WDO](#), [§ 70 ZDG](#)), als Strafgnadenrecht ermöglicht es im Einzelfall den Verzicht auf oder die Abmilderung einer Strafe. Ein Gnadenakt ist grundsätzlich nicht justitiabel, d.h. eine Gnadenentscheidung kann nicht mit Sach- oder Rechtsgründen angefochten werden.

Das Gnadenrecht ist also ein reiner Akt souveräner Gewalt. Hiervon unterscheidet sich die Entscheidung über Einwanderung und Asyl: Sie unterliegt mehr oder weniger engen rechtlichen Bindungen.

Zwar kann jeder Staat die Voraussetzungen für eine Einreise grundsätzlich selbst bestimmen. Ein Rechtsstaat muss aber hierfür klare, rechtliche Kriterien aufstellen und die Grenzen seiner rechtspolitischen Gestaltungsfreiheit achten: insbesondere die Grund- und Menschenrechte. Das Ermessen bei der Erteilung eines Visums oder einer Aufenthaltsgenehmigung ist gerade kein rechtsfreier Raum für willkürliche Entscheidungen.

Bei Geflüchteten schwindet sogar dieser Handlungsspielraum: Wenn die Voraussetzungen für den **Flüchtlings-** oder **subsidiären Schutz** bestehen, *muss* der Aufenthalt ermöglicht werden. **Eine Obergrenze gibt es nicht**; ist ein Staat überlastet, muss er notfalls an andere appellieren, die Verantwortung mit ihm **zu teilen**. In diese Kategorie ordnet sich auch **Art. 16a GG** ein. Dass es beim Grundrecht auf Asyl, wie Petry behauptet, angeblich „um eine sehr kleine Zahl an Personen“ ging, ist rechtlich unerheblich.

Der Grund hierfür ist, dass die Flucht gerade keine freie Entscheidung ist, der der Staat nach eigenen Kriterien stattgeben kann oder nicht. Asylsuchende Menschen *müssen* sich auf dem Weg machen, weil ihnen im Heimatland Verfolgung oder schwerste Menschenrechtsverletzungen drohen. Aus diesem Grund haben sie ausnahmsweise ein Recht darauf, nicht in ihr Heimatland zurückgeschickt zu werden. Ihre Zurückweisung oder Abschiebung verbieten nicht nur Art. 16a GG, sondern z.B. auch **Art. 33 Abs. 1** der Genfer Flüchtlingskonvention und **Art. 3** der Europäischen Menschenrechtskonvention (in **der Auslegung des** Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte). In der **EU-Qualifikationsrichtlinie** sind diese völkerrechtlichen Pflichten noch einmal konkretisiert worden. Sie sind für das deutsche Recht verbindlich; manche halten sie sogar für **zwingendes Recht**.

Ein Grundrecht wie **Art. 16a GG** in ein Gnadenrecht und damit in eine Ermessensentscheidung umzuwandeln, würde nicht nur dem Charakter eines Grundrechts grundsätzlich widersprechen. Alle Grundrechte sind nach **Art. 1 Abs. 3 GG** „unmittelbar geltendes Recht“, keine bloßen Programmsätze mehr, wie noch in der **Weimarer Reichsverfassung**. Auch dies kennzeichnet die Bundesrepublik als Rechtsstaat. Eine solche Änderung wäre auch im Hinblick auf den historischen Ursprung des Grundrechts auf Asyl untragbar, wie **Jochen Oltmer** ausgeführt hat.

Vor allem aber wäre eine entsprechende Änderung gänzlich folgenlos – denn die völkerrechtlichen und europarechtlichen Pflichten gelten weiterhin. Sie können durch eine Änderung von **Art. 16a GG** nicht ausgehebelt werden. Ist eine Person nicht nach Art. 16a GG asylberechtigt, kann sie sich möglicherweise trotzdem auf die Vorschriften des Flüchtlingsrechts und des subsidiären Schutzes berufen. So ist es auch bisher schon; in der Praxis ergeht nur ein **minimaler Anteil** der Schutzentscheidungen nach Art. 16a GG.

Die Vorstellung, dass Deutschland sich durch Verfassungsänderung seinen internationalen Schutzpflichten entziehen könnte, ist daher irreführend. Denn eine Umwandlung von Artikel 16a GG in ein Gnadenrecht wäre nicht nur systemwidrig, sondern auch ohne Auswirkungen.

Kommentar von **Apl. Prof. Dr. Jochen Oltmer**

Zu dieser Antwort [verlinken](#).

Warum nahm der Parlamentarische Rat 1948/49 ein Asylrecht in das Grundgesetz auf?

„Den vielen Vätern und wenigen Müttern des Grundgesetzes ging es um eine sehr kleine Zahl an Personen, denen aus Verantwortung für die Gräueltaten im Zweiten Weltkrieg im Nachkriegsdeutschland Aufnahme gewährt werden sollte“. Diese Äußerung der AfD-**Bundessprecherin Frauke Petry im Interview mit der Wochenzeitung ‚Die Zeit‘** ruft die Frage danach auf, warum der Parlamentarische Rat 1948/49 im Rahmen der Debatten um die Entwicklung eines bundesdeutschen Grundgesetzes ein Asylrecht aufgenommen hat.

Ob die Mitglieder des **Parlamentarischen Rates** davon ausgingen, dass nur wenige Menschen im neuen Staat Asyl beantragen würden, lässt sich nicht mehr ermitteln. Klar ist allerdings, dass es ihnen bei der

Formulierung des Grundrechtskatalogs nicht darum ging, die Inanspruchnahme der Grundrechte zu begrenzen. Im Gegenteil: Sie wollten einen neuen Rechtsstaat entwickeln, der vor dem Hintergrund von politischen Werten, Erfahrungen und Erwartungen mit Hilfe eines Grundrechtskatalogs die Verfassungsorgane – und damit den Gesetzgeber selbst – in ihrem Handeln begrenzte, um die Freiheit des Einzelnen auf Dauer zu sichern.

Die Notwendigkeit, ein offenes Asylrecht festzuschreiben, sahen die **Mitglieder des Parlamentarischen Rates** parteiübergreifend. Sie waren Zeuginnen und Zeugen der Flucht und Austreibung von Hunderttausenden Menschen aus Deutschland gewesen, die der Nationalsozialismus aus politischen oder rassistischen Erwägungen für unerwünscht erklärt hatte – und die zum überwiegenden Teil Schutz andernorts erst mit erheblichen Schwierigkeiten gefunden hatten. Mehrere Mitglieder des Parlamentarischen Rates kehrten aus dem politischen Exil nach Westdeutschland zurück, viele weitere waren vor dem Hintergrund ihres politischen Engagements in der Weimarer Republik nach 1933 verfolgt worden.

Alle kannten das Ausmaß der Fluchtbewegungen und Vertreibungen in Europa seit dem Ersten Weltkrieg und insbesondere im Umfeld des Zweiten Weltkriegs: Die globale militärische Auseinandersetzung 1939 bis 1945 hatte allein in Europa zu Fluchtbewegungen, Vertreibungen und Deportationen von wahrscheinlich 60 Millionen Menschen geführt, unmittelbar nach dem Ende des Krieges waren weitere 25 Millionen Europäerinnen und Europäer vor dem Hintergrund der Androhung oder Ausübung von Gewalt mobilisiert worden. Fluchtbewegungen und Vertreibungen – und die Debatten darüber, wer wo unter welchen Umständen aufgenommen werden sollte, musste und konnte – bildeten eine der zentralen historischen Signaturen der **Jahre im Umfeld der Staatsgründung der Bundesrepublik Deutschland**.

Die **Debatten des Parlamentarischen Rates** lassen diesen Erfahrungshintergrund deutlich werden – nur er erklärt, warum überhaupt ein Asylrecht diskutiert und schließlich als **Artikel 16, Abs. 2 im Grundgesetz** mit der weiten und offenen Formulierung „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ aufgenommen wurde. Der Parlamentarische Rat nahm dabei sehr bewusst die Formulierung der 1948 von den Vereinten Nationen verkündeten ‚**Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte**‘ auf, die in Artikel 14, Absatz 1 ein Asylrecht vorsah: „Jeder Mensch hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgungen Asyl zu suchen und zu genießen.“

Mit dem Bezug auf die Menschenrechtserklärung demonstrierte der Parlamentarische Rat gegenüber den drei westlichen Besatzungsmächten und den westeuropäischen Nachbarn die Bereitschaft, sich als Teil einer internationalen Staatengemeinschaft etablieren und deren Werte vertreten zu wollen. Es markierte darüber hinaus eine explizite Distanzierung von der nationalsozialistischen Vergangenheit, den Vertreibungen aus dem ‚Dritten Reich‘ und den millionenfachen Gewaltmigrationen, die von Deutschland während des Zweiten Weltkriegs ausgegangen waren.

Außerdem bildete es, wie die Debatten des Parlamentarischen Rates deutlich werden lassen, eine unmittelbare Reaktion auf die weltpolitischen Auseinandersetzungen des ‚Kalten Krieges‘ und die damit einhergehende deutsche Teilung: Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates gingen davon aus, dass viele derjenigen, die in den Folgejahren das Asylrecht im Westen in Anspruch nehmen würden, aus der Sowjetischen Besatzungszone bzw. dem zweiten deutschen Staat kämen, der sich zeitgleich als Deutsche Demokratische Republik konstituierte. Da zum Zeitpunkt der Verfassungsgebung bereits Hunderttausende von Menschen aus der Sowjetischen Besatzungszone in die drei Westzonen gekommen waren, stand zu erwarten, dass die Zuwanderung mit der Gründung zweier deutscher Staaten nicht abbrechen würde.

Dass das politische Interesse der Generation der Gründerinnen und Gründer der Bundesrepublik im Kontext des Umgangs mit Gewaltmigrationen sich nicht darin erschöpfte, ein Asylgrundrecht zu schaffen, zeigt sich auch daran, dass die Bundesrepublik zu den Staaten gehörte, die sehr früh die **Genfer Flüchtlingskonvention** unterzeichneten und **ratifizierten**. Die 1951 verabschiedete Genfer Flüchtlingskonvention gehört zeitlich und inhaltlich in den Kontext eines weit verbreiteten und drängenden Nachdenkens über die Frage, auf welche Weise mit den millionenfachen migratorischen Folgen von staatlicher oder quasi-staatlicher Gewalt umzugehen sei.

„In short, Hillary Clinton wants to be America’s Angela Merkel, and you know what a disaster this massive immigration has been to Germany and the people of Germany — crime has risen to levels that no one thought they would ever see.“

Donald Trump, Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika,
in: [Washington Post, 16.08.2016](#)

Kommentar von Prof. Dr. Christof Roos

Zu dieser Antwort [verlinken](#).

Donald Trump bedient in diesem Zitat das Stereotyp des ‚kriminellen Ausländers‘ und behauptet, dass Kriminalität in Deutschland seit dem hohen Flüchtlingszuzug angestiegen sei. In der [Polizeilichen Kriminalstatistik \(PKS\) von 2015](#) verzeichnet das Bundeskriminalamt (BKA) 6.330.649 Straftaten. Dies bedeutet einen Anstieg um 4.1% zum Vorjahr. Trotz dieses Zuwachses bewegt sich die Zahl der registrierten Straftaten seit 15 Jahren konstant um die [6 Millionen Marke](#). De facto kann also kein überproportionaler Kriminalitätsanstieg trotz des Zuzugs von circa einer Million Flüchtlinge im Jahr 2015 beobachtet werden. In diesem Sinne stuft das BKA die Delinquenz von Asylbewerbern als „relativ unauffällig“ ein. Sie zeigt sich lediglich bei Straftaten wie zum Beispiel dem Diebstahl. Bei der Beurteilung von Kriminalität und Migration müssen vier zentrale Aspekte beachtet werden, um Klischees wie das des kriminellen Migranten zu vermeiden:

- 1. Statistisch unzulässige Vergleiche bestimmen die gesellschaftliche Wahrnehmung.** Die Kriminalstatistik des BKA scheint das Bild vom kriminellen Ausländer durch Daten zu bestätigen, die für 2015 „Nichtdeutsche“ mit einem [Anteil von 27.6%](#) im Vergleich zu Deutschen überproportional als tatverdächtig auswiesen. Das BKA als Autor des Berichts räumt jedoch ein, dass eine generelle Aussage über eine vermeintlich überproportionale Kriminalitätsbelastung von Migranten schlecht möglich ist.
- 2. Die Daten der Kriminalitätsstatistik sind selektiv.** Erkenntnisse zur Auswertung und Interpretation von Kriminalitätsdaten zeigen, dass [straffälliges Verhalten ethnischer Minderheiten sehr viel häufiger zur Anzeige gebracht wird als das der deutschen Mehrheitsgesellschaft](#). Insofern ist das sogenannte ‚Hellfeld‘ dokumentierter Kriminalität bei Migranten größer als bei Deutschen.
- 3. Ein zulässiger Vergleich von Kriminalität, der Scheinkorrelationen ausschließen will, muss Unterschiede im Sozialprofil der untersuchten Gruppen einbeziehen.** Das heißt, Einheimische und Migranten mit einem ähnlichen Sozialprofil können verglichen werden, um zu sehen, ob der Faktor ‚Migration‘ mit kriminellem Verhalten korreliert. Eine [Untersuchung](#) über Arbeitsmigranten mit Deutschen eines vergleichbaren Sozialprofils (Beruf, Alter, Geschlecht, Wohnort) zeigt etwa, dass sie genauso gesetzestreu wie Deutsche sind.
- 4. Die soziale Situation, nicht die Nationalität bestimmt die Kriminalitätsbelastung.** Gruppen mit einem nachteiligen Sozialprofil (Arbeitslosigkeit, geringe Bildung) haben ein höheres Kriminalitätsrisiko. Unter Migranten gehören dazu vor allem junge, männliche, von Abschiebung und Armut bedrohte Personen. Zuwanderer ohne legalen Status und Bleibeperspektive haben kaum Aussicht auf Berufs- und Lebenschancen in Deutschland und sind damit in hohem Maße davon bedroht, in [kriminelle Aktivitäten abzudriften](#).

Krude Behauptungen eines extremen Anstiegs der Kriminalität in Deutschland aufgrund von Migration sind zurückzuweisen. Eine faire Beurteilung berücksichtigt soziale Faktoren und vergleicht ähnliche Gruppen.

Kommentar von Prof. Dr. Albert Scherr

Zu dieser Antwort [verlinken](#).

Die Behauptung arbeitet mit mehreren offenkundig nicht haltbaren Annahmen: Von einem dramatischen Anstieg der Kriminalität kann in Deutschland für die zurückliegenden Jahre nicht die Rede sein. Im Gegenteil gilt: Die Zahl der polizeilich erfassten Straftaten ist seit Jahren tendenziell rückläufig und sie lag auch noch **2015 unter dem Niveau, das Mitte der 1990er Jahre** erreicht war. Die vorliegenden Daten der polizeilichen Kriminalstatistik geben auch keinerlei Hinweis auf einen substantiellen Anstieg von Kriminalität in Folge der Flüchtlingsmigration. Zwar steigt die Kriminalität in Folge der Flüchtlingszuwanderung in dem Maß, wie die Kriminalität steigt, wenn die Größe der Bevölkerung sowie der **jungen Männer** zunimmt, die in allen Gesellschaften die Teilgruppe mit der relativ höchsten Kriminalitätsbelastung sind. Flüchtlinge begehen jedoch nicht mehr Straftaten als Einheimische mit gleicher sozioökonomischer Lage, wenn man von Verstößen gegen das Ausländerrecht absieht, wie z.B. die **Residenzpflicht**. Bei den von Flüchtlingen begangenen Straftaten handelt es sich – wie auch in der einheimischen Bevölkerung – zudem überwiegend um Formen einer Alltagskriminalität wie insbesondere Beförderungerschleichung („Schwarzfahren“) und Ladendiebstahl.

Im Vergleich ist weiter festzustellen: Das Niveau der schweren Kriminalität liegt in Deutschland erheblich unter dem Niveau der USA: Die Wahrscheinlichkeit, Opfer eines Tötungsdelikts zu werden, ist in der USA ca. **um den Faktor vier höher** als hierzulande. Aus einer amerikanischen Perspektive auf Deutschland als Fall eines dramatisch hohen Kriminalitätsniveaus hinzuweisen, ist deshalb ebenso absurd wie die Behauptung haltlos ist, Flüchtlinge seien für einen gravierenden Anstieg der Kriminalität verantwortlich zu machen.

Trumps Polemik beansprucht jedoch ohnehin nicht, mit nachprüfbaren Fakten begründet sein. Sie appelliert vielmehr an **Feindbilder und Ängste**, die im hohen Maße projektiv sind: Immer wieder wurden und werden Migrant/innen zur Projektionsfläche für **Ängste**, denen das generelle Gefühl zugrunde liegt, in unsicheren Zeiten zu leben und mit bedrohlichen Veränderungen rechnen zu müssen. Das Thema Kriminalität ist für eine solche projektive Thematisierung von Unsicherheit in besonderer Weise geeignet. Denn die **subjektive Furcht vor Kriminalität ist kein Abbild realer Gefährdungen**, sondern als Verschiebung diffuser Befürchtungen auf eine konkrete Bedrohung zu analysieren, für die angenommen wird, dass sie durch Kontrollen und Sanktionen bewältigt werden kann.

Die Beschwörung steigender Kriminalität in Zusammenhang mit der Behauptung, das unkontrollierte Flüchtlingszuwanderung die Ursache sei, eignet sich damit als Element einer der Selbstinszenierung als starker politischer Führer, der die Ängste der Bevölkerung ernst nehme und in der Lage sei, sie zu schützen. Trumps Aussage folgt damit klassischen Stilmitteln einer politischen Rhetorik, die Ängste beschwört, um das Bedürfnis nach einer mächtigen schützenden Instanz hervorrufen zu können.

Redaktion: Dr. Ulrike Krause