

Zum Asylrecht und zur Asylpraxis in Deutschland

Una Velickovic*

Seit Wochen ist die bundesdeutsche Nachrichtenlage bestimmt durch Meldungen zu steigenden Asylbewerberzahlen (speziell aus Syrien) und durch Meldungen zu Gewalt gegenüber den Bewohnern in Asylbewerberheimen. Auf der Strecke bleibt in dieser hektischen Nachrichtenzeiten oft ein fundierter Grundstock an Wissen über das Asylrecht und die Struktur der Asylpraxis in Deutschland und Europa.

Asyl- und Flüchtlingsstatus - Definition und Abgrenzung

Politisch Verfolgte genießen in der Bundesrepublik Deutschland Asyl.¹ Diese auf den ersten Blick klare Aussage enthält Art. 16a Abs. 1 des Grundgesetzes.² Das Asylrecht in Deutschland hat Verfassungsrang und ist nicht nur der Ausfluss einer Verpflichtung, der sich die Bundesrepublik aufgrund eines völkerrechtlichen Vertrages, wie beispielsweise des Genfer Flüchtlingsabkommens, unterworfen hat. Ein solch hoher Rang des Asylrechts ist auf europäischer Ebene einzigartig, ein Grundrecht, das nur Ausländern zusteht.³ Die Einschränkungen des in Art. 16a Abs. 1 GG gewährten Rechts folgen in den Absätzen zwei bis fünf. Auf den benannten Grundsatz kann sich beispielsweise nicht berufen, wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften oder aus einem Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrecht und Grundfreiheiten sichergestellt ist.

Häufig werden die Begriffe des Asyls und des Flüchtlingsschutzes in einem Zug genannt und es erfolgt eine Vermischung der Asyl- und Flüchtlingsproblematik. Beide Begriffe hängen eng zusammen, jedoch sind sie nicht synonym verwendbar. Je nach Status, also entweder als Asylbewerber oder als Flüchtling, ergeben sich für die Personen unterschiedliche Darlegungsanforderungen an den zu stellenden Antrag. In einem ersten Schritt ist festzustellen, welchen Status die geflüchtete Person hat, um die an sie gestellten An-

forderungen und die ihr zustehenden Rechte bestimmen zu können. Die Einordnung erfolgt nach dem Grund, warum die Person aus ihrem Herkunftsland geflohen ist und entscheidet darüber, ob der Person Asyl, vorübergehender Flüchtlingsschutz oder subsidiärer Schutz zu gewähren ist.

a) Asyl

Asylbewerber suchen in einem fremden Land Schutz, weil sie in ihrem Herkunftsland politisch verfolgt werden. Für die Bewerbung um Asyl qualifiziert sich eine Person, die gem. § 3 Abs. 1 Asylverfahrensgesetz⁴ in Verbindung mit § 60 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz⁵ geltend macht, dass ihr Leben oder ihre Freiheit wegen ihrer Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung bedroht ist. Nur diese Gruppe der als politisch verfolgt geltenden Personen wird von dem Asylrecht im engeren Sinne erfasst.

Der Schutz der Asylbewerber basiert auf dem völkerrechtlichen Grundsatz des „non-refoulement“ (Nichtzurückweisung). Dieser ist in Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention und Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention manifestiert und besagt, dass man Flüchtlinge nicht dorthin abschieben darf, wo ihnen unmenschliche Behandlung, Strafe oder die Todesstrafe drohen.

b) Vorübergehender Schutz

Der vorübergehende Schutz wurde in den 1990er Jahren vor allem Flüchtlingen vor dem

¹ Der Begriff „Asyl“ stammt von dem griechischen Wort „asylon“, was so viel wie Heim oder Unterkunft bedeutet.

² Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949, BGBl. S.1, im Folgenden GG.

³ <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylrecht/asylrecht-node.html>, zuletzt abgerufen am 07.09.2014.

⁴ Asylverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008, BGBl. I S. 1798, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. August 2013, BGBl. I S. 3474, geändert worden ist, im Folgenden AsylVfG

⁵ Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008, BGBl. I S. 162, das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 6. September 2013, BGBl. I S. 3556, geändert worden ist, im Folgenden AufenthG.

Bürgerkrieg in Jugoslawien gewährt. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben jeweils unabhängig voneinander zu einem bestimmten Kontingent Flüchtlinge aufgenommen und ihnen vorübergehenden Aufenthalt gewährt. Dieses Vorgehen war nicht aufeinander abgestimmt, sodass die Mitgliedstaaten unterschiedlich viele Flüchtlinge aufnahmen und diesen je nach Aufnahmestaat unterschiedliche Rechte zustanden. Zu einer besseren Lastenverteilung wurde im Januar 2001 die Richtlinie 2001/55/EG⁶ verabschiedet und der Europäische Flüchtlingsfonds eingerichtet. Dieser sollte einen Ausgleich zwischen den Mitgliedstaaten herbeiführen, die aufgrund ihrer geografischen Lage unterschiedlich starken Flüchtlingsströmen ausgesetzt waren.⁷ Gemäß Art. 2 lit. a der Richtlinie 2001/55/EG ist vorübergehender Schutz ein ausnahmehalber durchzuführendes Verfahren, das im Falle eines Massenzustroms oder eines bevorstehenden Massenzustroms von Vertriebenen aus Drittländern, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, diesen Personen sofortigen, vorübergehenden Schutz garantiert. Dies gilt insbesondere, wenn auch die Gefahr besteht, dass das Asylsystem diesen Zustrom nicht ohne Beeinträchtigung seiner Funktionsweise und ohne Nachteile für die betroffenen Personen oder andere um Schutz nachsuchende Personen auffangen kann.

c) Subsidiärer Schutz

Um auch Personen, die nicht als politisch verfolgt im asylrechtlichen Sinne gelten, Schutz zu gewähren, hat die Europäische Union die sogenannte Qualifikationsrichtlinie⁸ verabschiedet, die Deutschland mit § 3 Abs. 1, 4 AsylVfG i.V.m. § 60 Abs. 1 AufenthG umgesetzt hat. Als Flüchtling gilt eine Person, wenn sie wegen ihrer Rasse, Religion, Staatsan-

gehörigkeit, politischer Überzeugung oder der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe⁹ Handlungen ausgesetzt ist, die „aufgrund ihrer Art oder Wiederholung so gravierend sind, dass sie eine schwerwiegende Verletzung der grundlegenden Menschenrechte darstellen“.¹⁰ Um den Status des subsidiären Schutzes zu erhalten, muss dem Flüchtling in seinem Heimatland „ernster Schaden“ wie beispielsweise die Todesstrafe oder Folter drohen. Ausgenommen sind hier von Personen, die der Verfolgung von nicht-staatlichen Akteuren ausgesetzt sind, wenn ausreichender staatlicher Schutz zur Verfügung steht und Ausweichmöglichkeiten im Herkunftsstaat bestehen, die für den Antragsteller zumutbar sind.

d) Rechtsfolgen

Asyl und vorübergehender Schutz sind hinsichtlich ihrer Rechtsfolgen im Wesentlichen gleich. Die Schutzgewährung führt zu einem Anspruch auf einen dreijährigen, verlängerbaren Aufenthaltstitel. Nach Feststellung von subsidiärem Schutz soll eine einjährige, verlängerbare Aufenthaltsverlaubnis erteilt werden, wobei unionsrechtlicher subsidiärer Schutz einen grundsätzlichen Anspruch auf einen Aufenthaltstitel gibt. Die Prüfung möglicher Ausschlussgründe fällt hier in die Zuständigkeit der Ausländerbehörden.

Kurzdarstellung des Verfahrens für Asylbewerber in Deutschland

Die Bundesländer sind für die Unterbringung von Asylbewerbern zuständig und müssen die Rahmenbedingungen für die Unterbringung, sogenannte Aufnahmeeinrichtungen, schaffen. Um sicherzustellen, dass die mit der Aufnahme verbundenen Lasten gleichmäßig auf die Bundesländer verteilt werden, erfolgt

⁶ Richtlinie über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten, vom 20. Juli 2001, ABI EG 2001 Nr. L 212 S. 12.

⁷ Die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz von Flüchtlingen regelt in wesentlichen vier Bereiche: 1. Die Dauer und die Umsetzung der vorübergehenden Schutzes, 2. Die Pflichten der Mitgliedsstaaten gegenüber den vorübergehend Aufgenommenen, 3. Den Zugang/Übergang in das reguläre Asylverfahren, 4. Rückkehr der Flüchtlinge und Maßnahmen nach Ablauf der Schutzes.

⁸ Richtlinie über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABI. EG, L304 S. 12, im Folgenden Qualifikationsrichtlinie.

⁹ z.B. Geschlecht oder bestimmte sexuelle Ausrichtungen wie z.B. die Homosexualität.

¹⁰ Richtlinie 2004/83/EG, Art. 9 Abs. 1a).

die Verteilung der Asylsuchenden auf die einzelnen Bundesländer (sogenannte „EASY“¹¹) nach dem Königsteiner Schlüssel¹². Hiernach kann ein Asylsuchender, der seinen Antrag auf Asyl in einem Bundesland stellt, dass bereits die Aufnahmemequote erfüllt hat, in ein anderes Bundesland, welches noch freie Plätze in einer Aufnahmeeinrichtung hat, geschickt werden.

Das deutsche Asylverfahren wird maßgeblich durch das Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) geregelt und lässt sich grob in drei Zwischenschritte einteilen: die Antragsstellung, die Anhörung und die Entscheidungsfindung. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)¹³ ist für alle Anträge innerhalb des Bundesgebiets zuständig, sodass alle Asylverfahren bei diesem anzustrengen sind.

a) Antragstellung

Es gilt der Grundsatz der persönlichen Antragstellung, sodass der Asylsuchende in der von dem BAMF zugeordneten Stelle, den Antrag persönlich stellen muss. Eine schriftliche Antragstellung direkt an das BAMF ist dagegen nur in Ausnahmefällen zulässig.¹⁴ Hintergrund dieser Regelung ist, dass im Zuge der Antragsstellung diverse Maßnahmen getroffen werden, die die persönliche Anwesenheit der antragstellenden Person erfordern. Es wird eine elektronische Akte angefertigt und ein Termin zur Anhörung bestimmt, zu dem auch ggf. ein geeigneter Dolmetscher geladen wird. Es werden, sofern die Person das 14. Lebensjahr vollendet hat, erkundungsdienstliche Maßnahmen nach § 16 AsylVfG durchgeführt, indem Lichtbilder der Person angefertigt und ihre Fingerabdrücke per Livescan abgenommen werden. Diese werden sowohl an das Bundeskriminalamt als auch an die europäische Datenbank EURODAC¹⁵ übertragen, um einer Mehrfachbewerbung vorzubeugen. Es erfolgt auch eine Belehrung des Antragstellers über seine Rechte und Pflichten im Asylverfahren.

¹¹ Erstverteilung der Asylsuchenden.

¹² Der aktuelle Königsteiner Schlüssel kann unter folgendem Link abgerufen werden: <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/koenigsteiner-schlussel-2014.pdf>. Zuletzt abgerufen am 07.09.2014.

¹³ Im Folgenden BAMF genannt.

¹⁴ Eine solche Ausnahme ist gegeben, wenn die antragstellende Person einen Aufenthaltsstitel mit einer Gesamtgeltungsdauer von mehr als sechs Monaten besitzt, sich in Haft oder sonstigem öffentlichem Gewahrsam, in einem Krankenhaus, einer Heil- oder Pflegeanstalt oder in einer Jugendhilfeeinrichtung befindet oder noch nicht das 16. Lebensjahr vollendet hat und sein gesetzlicher Vertreter nicht verpflichtet ist, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen.

¹⁵ Europäisches dactyloskopisches System. Eine eingehendere Erläuterung zu diesem System folgt unten.

¹⁶ Die Herkunftsänder-Leitsätze stellen die Situation in den Fluchtländern dar und enthalten Einschätzungen zur politischen Lage in dem jeweiligen Land. In diesem Punkt wurde das BAMF immer wieder von Organisationen, wie beispielsweise ProAsyl, kritisiert, da es die Leitsätze nicht veröffentlichten wollte und der Entscheidungsprozess daher als nicht nachvollziehbar angesehen wird.

b) Anhörung

Der Anhörungstermin soll möglichst zeitnah zur Antragstellung erfolgen, kann sich aber in der Realität wegen hoher Antragszahlen über mehrere Wochen hinziehen. Gemäß § 24 Abs. 1 S. 3 AsylVfG sind die Bewerber persönlich anzuhören. Nach § 25 AsylVfG muss der Ausländer selbst alle Tatsachen vortragen, die seine Furcht vor politischer Verfolgung begründen und die erforderlichen Angaben dazu machen. Er muss auch alle sonstigen Tatsachen und Umstände angeben, die einer Abschiebung entgegenstehen (Abs. 2). Diese Tatsachen muss er innerhalb der Anhörung vorbringen, da ein späteres Vorbringen des Ausländers unberücksichtigt bleiben kann (Abs. 3). Die Anhörung ist nicht öffentlich, es können aber Vertreter des Bundes, eines Landes, des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) oder der Sonderbevollmächtigte für Flüchtlingsfragen beim Europarat teilnehmen. Weitere Ausnahmen kann der Leiter des Bundesamts gestatten (Abs. 6). Über die Anhörung ist eine Niederschrift aufzunehmen, die die wesentlichen Angaben des Ausländers enthält. Im Rahmen der Anhörung werden unter anderem anhand eines 25-Fragen-Katalogs zu Herkunft, Familie, Bildung, Reiseweg und Dokumenten persönliche Daten und Lebensumstände des Asylsuchenden ermittelt.

c) Entscheidungsfindung

Im Falle der Zuständigkeit Deutschlands, erfolgt die Mitteilung der Entscheidung über das jeweilige Verfahren schriftlich durch das Bundesamt. Maßstab der Entscheidung ist grundsätzlich das individuelle Einzelschicksal. Für verallgemeinerungsfähige Sachverhalte werden allerdings Herkunftsänder-Leitsätze¹⁶ bereitgestellt, die der Entscheidung durch die Behörde zugrunde gelegt werden. Die Entscheidung wird begründet und den Beteiligten mit einer Rechtsbehelfsbelehrung sowie einer Übersetzung des Tenors der Entscheidung zugestellt.

Ist der Asylantrag abzulehnen, hat das Bundesamt darüber zu entscheiden, ob wegen Gefahren im Herkunftsland ein Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 2, 3 oder 7 S. 2 AufenthG (europarechtlicher subsidiärer Schutz) oder nach § 60 Abs. 5 oder 7 S. 1 AufenthG (nationaler subsidiärer Schutz), besteht.¹⁷

Neuere Entwicklung der Anzahl der Anträge auf Asyl/Flüchtlingsstatus

a) Die Zahl der Anträge in 2013 – Deutschland im internationalen Vergleich

Fast 1,1 Mio. Personen stellten im Jahr 2013 in insgesamt 167 Ländern einen Antrag auf Asyl bzw. auf Anerkennung als Flüchtling. Im Vergleich zum Jahr 2012, in dem rund 900.000 Menschen einen Antrag stellten, ist dies ein Plus von 15 %.¹⁸ In Deutschland wurden im Jahr 2013 mit 109.600 Erst-Asylanträgen und 17.443 Asylfolgeanträgen die meisten Asylgesuche eingereicht. Im Vergleich zu 2012, in dem 64.500 Personen einen Erstantrag stellten, war das ein Plus von 70 %.¹⁹ Danach folgten die USA mit 84.400 in 2013 gestellten Anträgen (im Vergleich zu 70.700 in 2012; +19 %) und Südafrika mit 70.000 (im Vergleich zu 82.000 in 2012; -15 %) neu gestellten Asylanträgen.²⁰ Die Anzahl der Asylgesuche lässt aber keinen direkten Rückschluss auf die Zahl der aufgenommen Flüchtlinge zu, da ein Großteil der Anträge auf Asyl regelmäßig abgelehnt werden.²¹

b) Die Zahl der Anerkennungen auf Asyl in Deutschland in 2013

Auch wenn die Antragszahlen sich zunächst sehr hoch anhören mögen, spricht die Statistik über die Entscheidungen des BAMF und die Anzahl der Asylanträge, denen tatsächlich

entsprochen wurde, eine andere Sprache. 2013 wurde insgesamt nur 1,1% der Anträge auf Anerkennung als Asylberechtigte nach Art. 16a GG (919 Anträgen) entsprochen.²² Die höchste Entsprechens-Quote lag seit 2005 in dem Jahr 2009, in dem insgesamt 1,6% der Anträge auf Asyl (452 Anträgen) entsprochen wurde.

Die europäische Praxis

Die durch eine Wirtschaftskrise Ende der 1980er Jahre ausgelöste, starke Flüchtlingsbewegung nach Westeuropa (vor allem nach Belgien, Deutschland Frankreich, Luxemburg und die Niederlande) führte zu der Verabschiedung verschiedener Übereinkommen (Bspw. Schengen I und Schengen II), die ein einheitliches Verfahren für Visaregelungen, Zuständigkeiten bei Asylverfahren und Regeln für die justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit regeln sollten. Das wichtigste Übereinkommen in diesem Zusammenhang war das Dubliner Übereinkommen aus dem Jahr 1990. Dieses Übereinkommen sollte vor allem die Zuständigkeit für die Prüfung eines Asylantrags regeln. Abgelöst wurde dieses Zuständigkeitsübereinkommen durch die sogenannte Dublin-II-Verordnung, VO (EG) Nr. 343/2003²³. Ziel dieser Verordnung ist es, das sogenannte „One-State-Prinzip“, wonach immer nur ein Staat für die Prüfung des Asylantrags zuständig sein soll, durchzusetzen und die Mehrfachstellung von Asylanträgen in verschiedenen Mitgliedsstaaten zu vermeiden. Die Zuständigkeit für das Asylverfahren soll bei dem Staat liegen, in den der Asylsuchende eingereist ist. Hierdurch soll unter anderem einem Hin- und Herschieben von Flüchtlingen („refugees in orbit“) vorgebeugt werden. Dieses wird in der Realität allerdings nicht erreicht. Nach diesem Verfahren wird

¹⁷ Rechtsgrundlage für Entscheidungen zu Flüchtlingsschutz, subsidiärem Schutz und Abschiebungsverboten, die bis zum 30.11.2013 getroffen wurden, war § 60 Abs. 1, § 60 Abs. 2, 3 oder 7 S. 2 bzw. § 60 Abs. 5 oder 7 S. 1 AufenthG. Entsprechende Entscheidungen, die ab dem 01.12.2013 getroffen werden, gründen auf § 3 Abs. 1 AsylVfG, § 4 Abs. 1 AsylVfG bzw. § 60 Abs. 5 oder 7 AufenthG.

¹⁸ Bundeszentrale für politische Bildung, Newsletter Migration und Bevölkerung, Stephan Liebscher, Weltweite Flüchtlingszahlen: UNHCR fordert Lösungen. <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/newsletter/188529/fluechtlingszahlen>, zuletzt abgerufen am 07.09.2014.

¹⁹ Ebenda.

²⁰ <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/newsletter/179873/asylantraege-in-deutschland>, zuletzt abgerufen am 07.09.2014.

²¹ Bundeszentrale für politische Bildung, Newsletter Migration und Bevölkerung, Stephan Liebscher, Weltweite Flüchtlingszahlen: UNHCR fordert Lösungen, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/newsletter/188529/fluechtlingszahlen>, zuletzt abgerufen am 07.09.2014.

²² http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asy.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt abgerufen am 07.09.2014.

²³ Verordnung zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, vom 25.02.2003, ABl. EG I. 50 S.1.

bei Unzuständigkeit des Staates, in dem der Antrag gestellt worden ist oder der Flüchtling aufgegriffen wurde, die Person an den nach der Verordnung zuständigen Staat überstellt. Im Endeffekt kommt es also häufig doch zu einer Weiterverschiebung von Personen.

Technisch wird das Verfahren durch das europäische dactyloskopische System (EURODAC), das am 15.01.2003 aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 vom 11.12.2000 (so genannte EURODAC-Verordnung)²⁴ in Betrieb genommen wurde, gesichert. Den Bewerbern werden Fingerabdrücke abgenommen und zum Abgleich an eine zentrale Stelle übermittelt. Hierdurch kann sichergestellt werden, dass die Person weder in einem anderen Staat einen Antrag gestellt hat noch in einem anderen Staat aufgegriffen und bereits im System erfasst wurde.²⁵

Ein Großteil der Flüchtlinge gelangt entweder über den See- oder den Landweg in das Territorium der EU. Hierdurch kommt es zu einer zwangsläufig höheren Belastung der EU-Grenzländer mit Asylanträgen. Diese sind aufgrund der Dublin-II-Verordnung als „erstbetretene Länder“ für die Asylverfahren zuständig. Die Folge ist eine Abschottungspraxis dieser Länder um die finanziellen und sozialen Belastungen, die mit der Aufnahme von Flüchtlingen einhergehen, zu umgehen. In diesem Zusammenhang sind sowohl rechtliche als auch tatsächliche Abschottungstendenzen zu erkennen.

a) Rechtliche Problematik

Innerhalb der europäischen Asylpolitik bestehen vier zentrale Rechtsinstrumente. Hierzu zählen die Dublin-II-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 343/2003), die Aufnahmebedingungen-Richtlinie (RL 2003/9/EG)²⁶, die Anerkennungsrichtlinie (RL 2004/83/EG)²⁷ und die Asylverfahrensrichtlinie (RL 2005/85/EG)²⁸.

²⁴ Verordnung über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens vom 15.12.2000, ABI. EG I 316 S. 1.

²⁵ <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylrecht/asylrecht-node.html>, zuletzt abgerufen am 07.09.2014.

²⁶ Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten vom 06.02.2003, ABI. L 31 S. 18.

²⁷ Richtlinie über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes vom 30.09.2004, ABI. L 304 S. 12.

²⁸ Richtlinie über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft vom 13.12.2005, ABI. L 326 S. 13.

²⁹ Siehe bspw. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/asylbewerber-vom-balkan-spd-kritisiert-plan-von-cdu-innenminister-a-958794.html>, zuletzt abgerufen am 07.09.2014.

Die Asylverfahrensrichtlinie steht seit ihrem Inkrafttreten im Jahr 2006 sowohl bei Nicht-regierungsorganisationen als auch bei Teilen des Europäischen Rats unter Kritik. Aus deren Sicht würden humanitäre Aspekte nicht genug beachtet. Im Mittelpunkt der Kritik steht die Regelung über die Einstufung von „sicheren Drittstaaten“.²⁹ Die Richtlinie berechtigt einen Staat zur sofortigen Ablehnung des Asylgesuchs, wenn die ersuchende Person aus einem sicheren Drittstaat stammt. Was ein sicherer Drittstaat ist, soll anhand einer Liste, die von der EU-Kommission erstellt und vom europäischen Rat angenommen wird, als Entscheidungshilfe festgelegt werden. Als sicher gelten hiernach Staaten, die die Genfer Flüchtlingskonvention ratifiziert haben und die Grundsätze der Europäischen Menschenrechtskonvention einhalten. Gerade diese Praxis kommt aber einer Zurückweisung ohne Prüfung des Einzelfalls gleich, sodass m. E. gegen den Grundsatz des non-refoulement der Genfer Flüchtlingskonvention verstößen wird.

Deutschland macht von der Einstufungsmöglichkeit für sichere Drittstaaten Gebrauch. Dies lässt sich auch darauf zurückführen, dass im deutschen Asylrecht bereits vor der Asylverfahrensrichtlinie die Möglichkeit bestand, Drittstaaten als sicher einzustufen. So stufte die Bundesrepublik bereits im Jahr 1993 alle seine Nachbarstaaten als sicher ein. Eine Einreise auf dem Landweg, um Asyl in Deutschland zu beantragen, wurde fast unmöglich.

Am 06.06.2014 hat der Bundestag in erster Lesung über die von der Regierung angestrebte Verschärfung des Asylrechts beraten. Dabei geht es darum, dass die drei Länder Serbien, Mazedonien sowie Bosnien und Herzegowina als sichere Drittstaaten im Sinne der Asylverfahrensrichtlinie eingestuft werden. Flüchtlingen aus diesen Ländern könnte

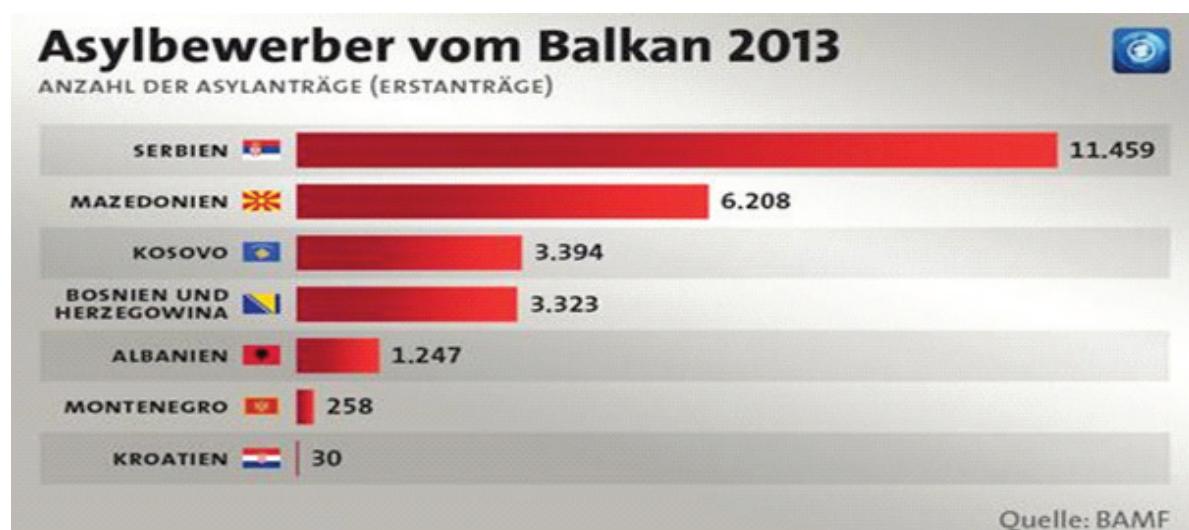
der Zugang zum Asylverfahren ohne individuelle Prüfung versagt werden. Am 19.09.2014 hat der Bundesrat der Gesetzgebung zugesimmt. Wie man in der nachfolgenden Grafik erkennen kann, ist Serbien das Land mit der höchsten Asylbewerberzahl des Balkans. Die Einstufung als „sicher“, wird somit Auswirkungen für eine hohe Zahl von Asylbewerbern haben.

b) Tatsächliche Problematik

In dem Bezug auf die tatsächliche europäische Praxis gewinnt die „Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den

Außengrenzen“ (FRONTEX), die seit 2004 mit Sitz in Warschau operiert, an erheblicher Bedeutung. FRONTEX versteht sich selbst als eine Organisation für das europäische „border management“ im Rahmen der EU-Charter.³⁰ Traurige Bekanntheit erlangte die Organisation im Zusammenhang mit mehreren Unglücksfällen bei denen Flüchtlinge von Nordafrika aus versuchten, die EU auf dem Seeweg, in dafür nicht geeigneten und viel zu überfüllten Booten zu erreichen.³¹

Oft drängten Patrouillen der FRONTEX diese Boote ab und hinderten sie somit die territorialen Gewässer der EU zu erreichen. So



wurde für viele Flüchtlinge das Mittelmeer zum Grab. Das schwerste Unglück ereignete sich vor der italienischen Insel Lampedusa im Oktober vergangenen Jahres. Bei diesem Unglück kamen 390 Flüchtlinge bei dem Versuch, von der lybischen Hafenstadt Misrata in einem 20 m langen Kutter, nach Italien zu fahren, ums Leben.

Am 16. April 2014 hat das EU-Parlament auch aufgrund dieser Vorfälle eine Reihe von Neuregelungen bezüglich der See-Grenzsicherung beschlossen. FRONTEX darf keine Flüchtlingsboote abdrängen und ist nun explizit verpflichtet, Flüchtlingen in Seenot zu helfen. Die Flüchtlinge dürfen lediglich davor gewarnt werden, nicht in die EU-Gewässer einzudringen, aber nicht physisch daran gehindert werden. Durch diese Neuregelungen soll das Zurückweisungsverbot des Art. 33

der Genfer Flüchtlingskonvention gestärkt werden und weiteren Unfällen vorgebeugt werden.

Die Finanzierung des Asylbewerberverfahrens und der Eingliederung

Die Aufnahmeeinrichtungen versorgen die Asylsuchenden für die Dauer des Verfahrens unter anderem mit Sachleistungen zur Deckung des Existenzminimums und Geldleistungen. Die gesamten Leistungen belaufen sich derzeit auf 346 Euro im Monat. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 18.07.2012³² entschieden, dass der vorherige Satz (225 Euro) zu niedrig und damit verfassungswidrig war. In einem Leitsatz dieses Urteils stellt das Gericht klar, dass Art. 1 GG i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums

³⁰ <http://frontex.europa.eu/>, zuletzt abgerufen am 07.09.2014.

³¹ Siehe bspw. <http://www.zeit.de/2013/42/lampedusa-fluechtlinge-europa-politik/seite-3>, zuletzt abgerufen am 07.09.2014.

³² 1 BvL 10/10 - 1 BvL 2/11.

darstellt. Dieser Anspruch sei nach Art. 1 Abs. 1 GG ein Menschenrecht und umfasse sowohl die physische Existenz als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben. Dieses Grundrecht stehe als Menschenrecht deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, die sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, gleichermaßen zu. Es dürfe bei der Bemessung der Leistungen auch nicht pauschal nach dem

Aufenthaltsstatus differenziert werden, eine Differenzierung sei nur anhand eines unterschiedlichen Bedarfs zulässig. Diese habe in einem inhaltlich transparenten Verfahren anhand des tatsächlichen Bedarfs zu erfolgen.

Wie viel die Gewährung dieser Rechte kostet, veranschaulichen die Ausgaben der Bundesrepublik für Leistungen in Verbindung mit dem Asylverfahren nach §§ 2, 3, 4, 5 und 6 AsylblG³³. Diese beliefen sich seit 2000 wie folgt:

Jahr	<u>Bruttoausgaben¹</u> Insgesamt in 1 000 Euro	<u>Einnahmen²</u> Insgesamt in 1 000 Euro	<u>Nettoausgaben</u> Insgesamt in 1 000 Euro	<u>je Einwohner³</u> Euro
2000	1 945 207	89 105	1 856 102	22,61
2001	1 709 579	106 012	1 603 567	19,51
2002	1 584 665	102 316	1 482 349	18,00
2003	1 439 784	87 501	1 352 283	16,39
2004	1 307 650	85 928	1 221 722	14,81
2005	1 251 680	28 356	1 223 324	14,83
2006	1 165 083	21 569	1 143 514	13,88
2007	1 031 991	24 924	1 007 068	12,24
2008	842 477	28 681	813 796	9,91
2009	788 844	22 367	766 476	9,33
2010	814 969	20 670	794 300	9,72
2011	908 286	19 554	888 733	10,87
2012	1 096 209	23 355	1 072 854	13,30

¹ Zu den Bruttoausgaben zählen die in § 2 AsylblG genannten Leistungen in besonderen Fällen, die Grundleistungen nach § 3 AsylblG, die Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt (§4 AsylblG), Arbeitsgelegenheit (§5 AsylblG) und die sonstigen Leistungen (§6 AsylblG).

² Zu den Einnahmen werden folgende Positionen gerechnet: Der Kostensatz und die Rückzahlung der gewährten Hilfen durch den Leistungsempfänger (§ 7 AsylblG) sowie den in § 7 Abs. 1 S. 2 AsylblG genannten Personenkreis. Des Weiteren die übergeleiteten Unterhaltsansprüche gegen Unterhaltpflichtige (§9 Abs. 2 AsylblG) und die Leistungen der Sozialleistungsträger (§ 9 Abs. 2 AsylblG).

³ Berechnung mit der durchschnittlichen Bevölkerungszahl 2012 auf Grundlage Zensus 2011.

Quelle: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Asylbewerberleistungen/Tabellen/Tabellen_AusgabenEinnahmenEW.html, zuletzt abgerufen am 07.09.2014.

Pro Kopf belaufen sich die Kosten der Durchführung des Asylverfahrens und der damit zusammenhängenden Leistungen im Jahr 2012 auf 13,30 Euro je Bundesbürger.

Auf den ersten Blick betrachtet sind die Zahl der Asylbewerber und der damit entstehenden Kosten der Durchführung der Asylverfahren sehr hoch. Bei Berücksichtigung der Anzahl der Anträge die tatsächlich bewilligt werden, stellt sich ein ganz anderes Bild dar.

Die Zahl der Bewilligungen ist sehr überschaubar und scheint für einen Staat der Größe der Bundesrepublik ertragbar, insbesondere dann, wenn man die Aufnahmezahlen anderer und vergleichbarer Städte betrachtet. Der Betrag, der für die Asylverfahren aufgewendet wird, ist ohne Frage hoch, heruntergebrochen auf die pro-Kopf-Beteiligung eines Einwohners hält er sich aber bei einem Betrag von ca. 13 Euro durchaus im Rahmen. Es stellt sich die Frage, ob solch

³³ . Asylbewerberleistungsgesetz in der Fassung vom 05.08.1997, BGBl. I S. 2022.

ein Betrag für eine menschenwürdige Integration von Personen, denen sonst Gefahren für Leib, Leben und Freiheit drohen, nicht ein sehr kleiner ist. Letztendlich ist dies auch eine

moralische Frage und so muss diese jeder Bürger aber auch die Gesellschaft insgesamt für sich selbst beantworten.

* Frau Velickovic arbeitet als Rechtsreferendarin bei der Bezirksregierung Düsseldorf und war im Rahmen ihrer Verwaltungsstation bei der Stabsstelle für Europaangelegenheiten beschäftigt.

Impressum

Duisburger Kurzbeiträge zur Statistik und Stadtforschung

Hrsg.: Stadt Duisburg, Der Oberbürgermeister, Stabsstelle für Wahlen, Europaangelegenheiten und Informationslogistik

Bismarckplatz 1, 47198 Duisburg, Telefon 02066 / 21-32 74, Telefax 02066 / 21-44 04

Internet: <http://www.stadt-duisburg.de>

e-mail: stabsstellei-03@stadt-duisburg.de

Verantwortlich: Burkhard Beyersdorff