

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und der Wandel des Asylrechts

Manfred Schmidt

1. DAS BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ist als nachgeordnete Behörde des Bundesministeriums des Innern die zentrale Migrations- und Integrationsbehörde in Deutschland. Es wurde 1953 als Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge gegründet und feiert im Jahr 2013 sein 60-jähriges Jubiläum. Mit dem Ausländergesetz vom 28. April 1965 wurde die Behörde zum »Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge« aufgewertet. Sie hatte damals rund 60 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die hohe Zahl an Asylbewerbern Anfang der 1990er Jahre führte zu organisatorischen Veränderungen und zu einem Anstieg des Personals. Das Bundesamt richtete in den Bundesländern insgesamt 48 Außenstellen ein und beschäftigte zu der Zeit über 4.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Seit 2005 ist als neue Aufgabe die Integration hinzugekommen, die heute den zweiten zentralen Arbeitsbereich bildet und im Aufenthaltsgesetz verankert ist. Zu den Aufgaben gehören darüber hinaus insbesondere die internationale Zusammenarbeit, Resettlement und die Durchführung humanitärer Aufnahmeaktionen, die Rückkehrförderung und die Führung des Ausländerzentralregisters. Zudem hat das Bundesamt seit 2005 eine eigene Forschungsgruppe.

Heute hat das Bundesamt rund 2.100 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Mit der Zentrale in Nürnberg, 22 Außenstellen und vier dezentralen Organisationseinheiten hat sich das Amt zu einem Kompetenzzentrum für die Themen Migration, Asyl, Integration und Resettlement entwickelt. Rund 800 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

sind im Bereich Asyl tätig, davon rund 300 als Entscheider in den 22 Außenstellen.

2. ASYL UND FLÜCHTLINGSSCHUTZ IN DEUTSCHLAND

2.1 Grundlagen des Asylverfahrens

Nach Art. 16a Abs. 1 GG genießen politisch Verfolgte in der Bundesrepublik Deutschland das Recht auf Asyl. Damit ist das Asylrecht in Deutschland ein individuell einklagbarer Rechtsanspruch mit Verfassungsrang. Die Grundlagen der heute geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen wurden mit der Asylrechtsreform in den Jahren 1992 und 1993 geschaffen.

Im Asylverfahren werden zwei Arten von Anträgen unterschieden. Mit einem Asylerstantrag beantragt ein Ausländer erstmals Asyl in Deutschland. Ein Asylfolgeantrag liegt vor, wenn der Ausländer nach Rücknahme oder unanfechtbarer Ablehnung eines früheren Asylantrags erneut einen Asylantrag stellt (§ 71 AsylVfG).

Für die Unterbringung der Asylbewerber sind die Bundesländer zuständig. Die Verteilung auf die Bundesländer erfolgt nach einem festgelegten Satz, dem so genannten Königsteiner Schlüssel. Die Durchführung der Asylverfahren und die Entscheidung obliegt dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – in seinen Außenstellen erfolgen die Antragstellung und persönliche Anhörung des Schutzsuchenden sowie die Entscheidung über seinen Antrag. Im Rahmen der Asylentscheidungen arbeitet das Bundesamt mit vielen Akteuren zusammen, u.a. mit Gerichten, Rechtsanwälten und Nichtregierungsorganisationen (NGOs).

Bei ihren Entscheidungen können sich die Entscheider des Bundesamts auf ein umfangreiches Informationssystem mit 2 Millionen Dokumenten stützen, auf eine Bibliothek mit über 68.000 Medieneinheiten, auf Auswertungen der Länderanalysereferate, die mit rund 250 Stellen zusammenarbeiten, sowie auf Berichte des Verbindungspersonals des Bundesamts in verschiedenen Herkunftsländern. Die Informationssammlungen werden vom Informationszentrum Asyl und Migration betreut.

Gegen eine ablehnende Entscheidung des Bundesamtes kann der Antragsteller vor den Verwaltungsgerichten klagen. Der Kläger richtet seine

Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland, die vom Bundesamt vertreten wird.

2.2 Formen der Schutzgewährung

In Deutschland gibt es drei Formen der Schutzgewährung: Neben dem eigentlichen politischen Asyl nach Art. 16a GG stehen der Flüchtlingsschutz und das Abschiebungsverbot (sog. subsidiärer Schutz).

Das Grundrecht auf Asyl gilt allein für politisch Verfolgte, d.h. für Personen, die eine staatliche Verfolgung erlitten haben bzw. denen eine solche nach einer Rückkehr in ihr Herkunftsland droht. Dem Staat sind dabei auch staatsähnliche Organisationen gleichgestellt, die den Staat systematisch verdrängt haben und ihn damit ersetzen (quasi-staatliche Verfolgung). Entscheidend für die Asylgewährung ist, ob eine Person »wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung« (Art. 1 A Nr. 2 Genfer Flüchtlingskonvention) Verfolgung mit Gefahr für Leib und Leben oder Beschränkungen ihrer persönlichen Freiheit ausgesetzt sein wird oder solche Verfolgungsmaßnahmen begründet befürchtet.

Breiter gefasst ist der Anwendungsbereich für den Flüchtlingsschutz: Nach § 3 Abs. 1 AsylVfG in Verbindung mit § 60 Abs. 1 AufenthG erhält ein Ausländer in Deutschland Flüchtlingsschutz, wenn sein Leben oder seine Freiheit in seinem Herkunftsstaat wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht ist. Die Verfolgung kann vom Staat und von staatsähnlichen Akteuren wie etwa Parteien und Organisationen ausgehen (quasi-staatliche Verfolgung). Sie kann auch durch nichtstaatliche Akteure bedingt sein, sofern staatliche oder staatsähnliche Akteure bzw. internationale Organisationen erwiesenermaßen nicht in der Lage oder willens sind, Schutz vor der Verfolgung zu bieten und keine innerstaatliche Fluchtalternative besteht.

Der Flüchtlingsschutz hat in der Praxis in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Das hat zum einen mit der so genannten Drittstaatenregelung zu tun. Nach dieser steht die Möglichkeit des Asyls nur Personen offen, die ohne vorherigen Aufenthalt in einem sicheren Drittstaat in die Bundesrepublik Deutschland einreisen – dies betrifft insbesondere die EU-Mitgliedstaaten. Zum anderen hat die Zahl der Schutzsuchenden zugenommen, die politische Verfolgung durch nichtstaatliche

Akteure geltend machen und damit zwar keinen Anspruch auf politisches Asyl, aber auf Flüchtlingsschutz haben.

Durch das am 1. Januar 2005 in Kraft getretene Zuwanderungsgesetz wurde der Aufenthaltsstatus der beiden Gruppen angeglichen. Sowohl Asylberechtigte nach Art. 16a Abs. 1 GG als auch Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt worden ist, erhalten zunächst eine Aufenthaltserlaubnis für drei Jahre. Sofern keine Voraussetzungen für einen Widerruf oder die Rücknahme der Anerkennung vorliegen (§ 26 Abs. 3 AufenthG), wird diese dann in eine Niederlassungserlaubnis umgewandelt. Die Aufenthaltserlaubnis für diese beiden Gruppen ermöglicht den Zugang zum Arbeitsmarkt.

Abschiebeverbot bzw. subsidiärer Schutz (§ 60 Abs. 2, 3, 5 oder Abs. 7 AufenthG) kann Personen gewährt werden, die die Voraussetzungen für eine Anerkennung als Asylberechtigte oder Flüchtlinge zwar nicht erfüllen, denen jedoch dennoch schwerwiegende Gefahren für Leib, Leben oder Freiheit drohen. Dies ist insbesondere der Fall bei drohender Folter, Todesstrafe, unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung sowie anderen erheblichen konkreten Gefahren für Leib, Leben oder Freiheit, wie im Herkunftsstaat nicht behandelbare Krankheiten. Das Verbot der Abschiebung gilt nur bei Gefahren, die dem Antragsteller von staatlichen oder nichtstaatlichen Akteuren im Zielland der Abschiebung drohen (zielstaatsbezogene Abschiebungsverbote). Ein Ausländer, bei dem ein Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 2, 3, 5 oder Abs. 7 AufenthG festgestellt wurde, erhält eine einjährige, verlängerbare Aufenthaltserlaubnis. Ob subsidiärer Schutz zu gewähren ist, prüft das Bundesamt automatisch, nachdem ein Asylantrag gestellt wurde.

3. ASYLZUWANDERUNG

3.1 Entwicklung der letzten Jahre und aktuelle Trends

Seit Ende der 1980er Jahre hat die Asylzuwanderung nach Deutschland zugenommen. 1992 erreichte sie mit 438.000 Anträgen (Erst- und Folgeanträge) ihren zahlenmäßigen Höchststand.

Die Asylrechtsreform der frühen 1990er Jahre, aber auch geopolitische Veränderungen in dieser Zeit führten zu einem deutlichen Rückgang der Antragszahlen ab Mitte der 1990er Jahre. Im Jahr 2007 wurden

mit 19.164 Erstanträgen so wenige Asylanträge gestellt wie nie zuvor in Deutschland.

Zwischen 1990 und Ende 2012 haben in Deutschland fast 2,5 Millionen Menschen politisches Asyl beantragt. Bis zum Ende der 1990er Jahre stammte der größte Teil der Asylbewerber aus Europa (einschließlich der Türkei und der damaligen UdSSR bzw. der heutigen Russischen Föderation). Ab dem Jahr 2000 stellten dann jährlich mehr Antragsteller aus asiatischen als aus europäischen Herkunftstaaten einen Asylantrag in Deutschland.

Seit 2008 steigt die Zahl der Anträge wieder deutlich an – 2012 sind mit über 64.000 Anträgen rund dreimal so viele Erstanträge beim Bundesamt eingegangen wie 2008; im ersten Halbjahr 2013 waren es bereits rund 43.000 Erstanträge. Dennoch liegt die Zahl deutlich unter den Antragszahlen der frühen 1990er Jahre – ein Umstand, den wir bei der aktuellen öffentlichen Debatte um Asylsuchende in Deutschland nicht aus den Augen verlieren dürfen.

Hauptherkunftsländer waren in den letzten Jahren insbesondere Afghanistan, Iran, Irak, Syrien und Pakistan, zuletzt aber auch Serbien. Die Zahl der Asylsuchenden aus den ersten vier genannten Ländern ist seit 2008 um rund 280 % gestiegen. Der Arabische Frühling zeichnet sich in den Antragszahlen dagegen so gut wie nicht ab, Asylsuchende etwa aus Ägypten oder Libyen sind kaum zu verzeichnen.

3.2 Das Jahr 2012

Das Jahr 2012 war von unterschiedlichen Entwicklungen im Bereich Asyl gekennzeichnet. 64.539 Personen stellten in diesem Jahr einen Erstantrag auf Asyl beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, hinzu kamen 13.112 Folgeanträge. Damit waren in diesem Jahr zusammen über 77.000 Asylanträge zu verzeichnen und somit ein Anstieg um 45 % im Vergleich zu 2011. Die erneute Steigerung der Zahl der Antragsteller ist vor allem auf den vermehrten Zugang aus den Hauptherkunftsländern, hier vor allem aus Afghanistan, Pakistan, Syrien, Irak und dem Iran, zurückzuführen sowie auf die unerwartet hohen Zugangszahlen aus Serbien und Mazedonien ab Spätsommer 2012. Der Trend der wachsenden Antragszahlen setzt sich auch in 2013 fort.

Im Jahr 2012 gab es mit Blick auf den Bereich des Asyls eine in Presse und Öffentlichkeit viel diskutierte Entwicklung: Bereits seit der Einfüh-

rung der Visa-Liberalisierung für die Staaten des Westbalkans war in der Bundesrepublik Deutschland in den Wintermonaten insbesondere aus Serbien und Mazedonien ein erhöhter Zugang von Asylbewerbern zu verzeichnen. 2012 setzte dieser erhöhte Zuzug erstmalig bereits im August ein und war um ein Vielfaches höher als in den Jahren zuvor. Insgesamt wurden 2012 aus den fünf Ländern des Westbalkans (Serbien, Mazedonien, Montenegro, Kosovo und Bosnien-Herzegowina) 17.244 Erstanträge gestellt, der weitaus größte Anteil davon ab August 2012. Für Serbien ist damit 2012 ein Anstieg um 85 %, für Mazedonien ein Anstieg von 300 % zu verzeichnen.

Deutschland hat im europäischen und internationalen Vergleich eine hohe Schutzquote. Die Schutzquote ist der Anteil der Antragsteller, denen politisches Asyl, Flüchtlingsschutz oder Abschiebungsschutz gewährt wird. Für alle Herkunftsländer lag sie 2012 mit 17.140 positiven Entscheidungen von insgesamt 61.826 bei 27,7 %. Politisches Asyl erhielten nach Art. 16a GG 740 Personen bzw. 1,2 % der Menschen, über deren Antrag 2012 entschieden wurde, zugesprochen. Flüchtlingsschutz erhielten 8.024 Personen bzw. 13 %, ein Abschiebungsverbot wurde für 8.376 bzw. 13,6 % der Antragsteller ausgesprochen. Insbesondere Asylsuchende aus Syrien, Iran oder Irak haben sehr hohe Schutzquoten, bei Syrien liegt sie gegenwärtig bei rund 96 %.

Eine weitere Entwicklung war im Jahr 2012 relevant: Das Bundesverfassungsgericht hat am 18. Juli 2012 entschieden, dass die Regelungen zu den Grundleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG unvereinbar sind. Die Höhe dieser Geldleistungen ist laut dem Urteil des BVerfG unzureichend und ihre Berechnung nicht nachvollziehbar.

Der Gesetzgeber ist nun verpflichtet, hierzu eine Neuregelung zu schaffen. Das Bundessozialministerium erarbeitet eine Neufassung des Gesetzes. Bis zu seinem Inkrafttreten hat das Bundesverfassungsgericht eine Übergangsregelung getroffen. Daher ist ab dem 1. Januar 2013 die Höhe der Geldleistungen im Anwendungsbereich des Asylbewerberleistungsgesetzes entsprechend den Grundlagen der Regelungen des Zweiten und Zwölften Buches des Sozialgesetzbuches zu berechnen. Damit steigen die Sätze der Leistungen auf die Höhe der Sätze des Arbeitslosengelds II.

4. DIE INTERNATIONALISIERUNG DES DEUTSCHEN ASYLRECHTS: AUSWIRKUNGEN AUF DAS ASYLVERFAHREN UND DIE ARBEIT DES BUNDESAMTS

Das deutsche Asylrecht ist nicht statisch. Seit seiner Verabschiedung am 27. Juli 1993 ist das Asylverfahrensgesetz häufig aktualisiert und veränderten Rahmenbedingungen angepasst worden. Das hatte jeweils auch Einfluss auf das Verfahren und die Arbeit des Bundesamtes.

Von wachsender Bedeutung sind rechtliche Entwicklungen auf internationaler und EU-Ebene. Einige zentrale Bausteine dieses Prozesses der Internationalisierung – und in letzter Zeit insbesondere der Europäisierung – werden im Folgenden skizziert.

4.1 Die Genfer Flüchtlingskonvention und das deutsche Asylrecht

Die Genfer Flüchtlingskonvention gehört zu den wesentlichen Bestandteilen des deutschen Asylrechts. Nach der Schaffung eines gesetzlich geregelten Asylverfahrens durch die Asylverordnung im Jahre 1953 wurde Asyl zunächst allein auf der Grundlage der Genfer Konvention gewährt.

In der Folgezeit trat die Genfer Konvention in ihrer Bedeutung hinter das Asylgrundrecht zurück. Heute nimmt der Flüchtlingsschutz nach der Genfer Konvention wieder eine zentrale Rolle im deutschen Asylrecht ein. Das Zuwanderungsgesetz hat die Rechte von Schutzberechtigten nach der Genfer Konvention und von Asylberechtigten einander angeglichen. Die wachsende Vergemeinschaftung des Asylrechts im EU-Recht führte dazu, dass der Flüchtlingsschutz nach der Genfer Konvention wieder als eigenständiger Schutzstatus im deutschen Recht verankert wurde. Er wird mittlerweile auch zahlenmäßig wieder bedeutsamer.

4.2 Einfluss der EU: Die Vergemeinschaftung des Asylrechts

Das deutsche Asylrecht wird mittlerweile zunehmend von der Rechtsetzung auf EU-Ebene beeinflusst. Der Vertrag von Lissabon weist der Europäischen Union eine (Teil-)Zuständigkeit in der Asyl- und Flüchtlingspolitik zu. Gleichwohl handelt es sich hierbei nach wie vor um ein Politikfeld, in dem die nationalen Rahmenbedingungen und Besonderheiten der Mitgliedstaaten eine wichtige Rolle spielen. Die für das Asyl-

recht relevanten Richtlinien sind dabei insbesondere die Richtlinie zu Aufnahmebedingungen für Asylantragsteller, die Richtlinie zum Asylverfahren und die so genannte Qualifikationsrichtlinie. Daneben spielt die Dublin-II-Verordnung eine wichtige Rolle, die die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für das Asylverfahren festlegt. Sie wird Ende der zweiten Jahreshälfte 2013 durch die Dublin-III-Verordnung abgelöst, die einige Neuerungen für diesen Bereich des Asylsystems mit sich bringen wird (siehe 6.).

Die Vergemeinschaftung des Asylrechts hat dazu geführt, dass in der EU erstmals gemeinsame Regelungen zum materiellen Asylrecht, zum Verfahrensrecht und zu den sonstigen Rechten (Aufenthaltsrecht, soziale Rechte) von Asylbewerbern und Schutzberechtigten geschaffen wurden. Einerseits bedeutet dies europaweit einheitliche Standards für Asylbewerber, andererseits aber auch eine Einschränkung der nationalen Auslegungs- und Anwendungsspielräume.

Zentrales Instrument für die Harmonisierung des Asylrechts in den EU-Mitgliedstaaten ist die Qualifikationsrichtlinie aus dem Jahre 2004. Sie enthält u.a. detaillierte Auslegungsbestimmungen zur Definition des Flüchtlingsrechts und Bestimmungen zu den Rechten, die anerkannten Flüchtlingen gewährt werden. Deutschland setzt diese und die anderen relevanten EU-Rechtsakte in nationales Recht um. Mit der bis Ende 2013 erforderlichen Umsetzung der neu gefassten Qualifikationsrichtlinie in nationales Recht sind Änderungen bei den Voraussetzungen für die Zuerkennung internationalen Schutzes vorgesehen. Diese umfassen die Regelungen zur Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft sowie den internationalen subsidiären Schutz.

In der Praxis zeigen sich jedoch trotz einheitlicher Standards deutliche Unterschiede in der Handhabung des Asylrechts und der Gewährung von Schutz in den einzelnen Mitgliedstaaten. In diesem Zusammenhang werden häufig die unterschiedlichen Schutzquoten für einzelne Herkunftsländern in den EU-Mitgliedstaaten kritisiert. In Ländern wie Bulgarien, Finnland oder Irland etwa liegt die Schutzquote insgesamt deutlich unter der deutschen.

Diese Quote allein sagt jedoch nichts über die absolute Zahl der Schutzgewährungen aus. Zudem gibt es keine einheitliche Zählweise in der EU. Interessanter ist daher der Blick auf die Einschätzung der Situation in einzelnen Herkunftsländern durch die EU-Staaten. Das verdeutlicht das Beispiel Irak. Deutschland hat im Jahr 2009 im Rahmen eines

humanitären Verfahrens rund 2.500 Christen aus dem Irak aufgenommen. Schweden dagegen hat Christen aus dem Irak zurück in ihr Herkunftsland geschickt. Solche divergierenden Einschätzungen erschweren die Entwicklung eines einheitlichen Asylsystems auf EU-Ebene.

Es ist daher richtig, ein noch stärkeres Augenmerk auf die Harmonisierung der praktischen Arbeit in der Europäischen Union zu legen. Einen wichtigen Beitrag dazu leistet das noch relativ junge European Asylum Support Office (EASO), das den Austausch der Mitgliedstaaten zur Asylpraxis unterstützt.

Die europäische Migrations- und Asylpolitik enthält auch die Verpflichtung zur Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems als zentralem Kern der Asylpolitik der EU-Staaten. Ziel dabei ist es – in einem europäischen Raum des Schutzes und der gegenseitigen Solidarität im Rahmen der internationalen Schutzgewährung – neben einheitlichen Asylverfahren einen hohen Schutzstandard durch faire und effiziente Verfahren zu gewährleisten, die gleichzeitig Missbrauch verhindern. Eine Einigung über die Einrichtung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems wurde im Frühjahr 2013 erreicht.

5. ANPASSUNG DER PRAXIS DES BUNDESAMTS: WEITERENTWICKLUNG DES ENTSCHEIDERPROFILS

Veränderungen im Asylverfahren haben auch zu Veränderungen der Arbeitspraxis im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge geführt. Beispielfhaft lässt sich das am Profil der Asylsachbearbeiter, der so genannten Entscheider zeigen. Diese nehmen regelmäßig an Fortbildungen teil und haben die Möglichkeit zur Supervision. Speziell geschulte Sonderbeauftragte kümmern sich seit 1996 um besonders vulnerable Gruppen von Antragstellern: unbegleitete Minderjährige, traumatisierte Personen und Folteropfer sowie geschlechtsspezifisch Verfolgte. Solche Fälle bedürfen einer besonders sensiblen und einfühlsamen Vorgehensweise. Den Asylverfahren unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge ist auch aus Gründen des Kinderschutzes besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Minderjährige Flüchtlinge erfordern ein kindgerechtes Verstehen und Bewerten ihrer Erlebnisse.

Sonderbeauftragte nehmen an speziellen Schulungen zu den vulnerablen Gruppen teil, die rechtliche, interkulturelle und psychologische

Kenntnisse (etwa im Umgang mit traumatisierten Personen) vermitteln und von psychosozialen Zentren in Deutschland durchgeführt werden. Sie sind Kontaktpersonen zu den Betreuern und den Vormündern von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen. Im Jahr 2012 hat das Bundesamt im Rahmen eines gemeinsamen Projekts mit dem UNHCR und der International Organization for Migration (IOM) zudem Sonderbeauftragte für Menschenhandel eingesetzt.

Das Beispiel der Sonderbeauftragten zeigt, dass unterhalb der Ebene des Asylrechts kontinuierlich eine Bewertung und Weiterentwicklungen der Praxis der Asylverfahren vorgenommen wird – auch im gemeinsamen Austausch mit NGOs und dem UNHCR.

6. SCHWERPUNKTE DER AKTUELLEN ASYLRECHTLICHEN DEBATTE

6.1 Von Dublin II zu Dublin III

Zu intensiven Diskussionen im Asylbereich führt die Dublin-II-Verordnung. Im Zentrum der Regelungen der Dublin-Verordnung steht die Klärung der Zuständigkeit für das Asylverfahren eines Antragstellers, d.h. es wird festgestellt, welcher europäische Staat für die Prüfung eines Antrages zuständig ist. Damit soll sichergestellt werden, dass jeder Asylantrag, der in der EU, Norwegen, Island, der Schweiz und in Liechtenstein gestellt wird, nur durch einen Staat inhaltlich geprüft wird. Vermieden werden soll, dass Asylbewerber in mehreren Staaten Asylanträge stellen. Über die Zuständigkeit wird im Rahmen der Dublin-Verordnung auf der Grundlage objektiver Kriterien entschieden. Vereinfacht gesagt ist jeweils der Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig, in dem der Flüchtling zuerst einen Antrag gestellt bzw. mit einem Visum oder illegal eingereist ist.

Für manche Personengruppen enthält die Verordnung auch besondere Zuständigkeitsregelungen, etwa zum Schutz der Familien und unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge. Stellt beispielsweise ein unbegleiteter Minderjähriger einen Asylantrag, so ist derjenige Mitgliedstaat für die Prüfung seines Antrags zuständig, in dem sich ein Angehöriger seiner Familie rechtmäßig aufhält. Bei Familien wird der Grundsatz beachtet, die Kernfamilie nicht zu trennen.

Zudem ermöglicht die Dublin-Verordnung das so genannte Selbsteintrittsrecht eines nach den Kriterien der Verordnung eigentlich nicht zuständigen Staates – d.h., der Staat kann sich entscheiden, das Asylverfahren auch dann selbst durchzuführen, wenn eigentlich ein anderer Staat zuständig ist. Nach den Grundsatzentscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Europäischen Gerichtshofs kann ein Mitgliedstaat das Selbsteintrittsrecht ausüben, wenn ihm nicht unbekannt sein kann, dass systemische Mängel und die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber in dem betreffenden Mitgliedstaat zu einer ernsthaften Gefahr einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung des Asylbewerbers führen können. Vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung führt Deutschland beispielsweise gegenwärtig keine Überstellungen nach Griechenland durch.

Im Jahr 2012 hat Deutschland auf der Grundlage der Dublin-Verordnung rund 11.500 Übernahmeersuchen an andere Staaten gestellt. Demgegenüber stehen im selben Jahr rund 3.600 Übernahmeersuche anderer Mitgliedstaaten an Deutschland. Die Dublinverfahren machen rund 15 % der Verfahren des Bundesamts aus.

Mit Blick auf die Umsetzung der Regelung der Dublin-II-Verordnung wird insbesondere die Verzögerung kritisiert, die dadurch für den einzelnen Antragsteller bis zum Beginn seines tatsächlichen Verfahrens entsteht. Diskutiert wird zunehmend auch, inwiefern die Sicherstellung vergleichbarer sozialer Mindeststandards im Rahmen der Dublin-Regelungen eine Rolle spielen kann und soll.

Die EU hat die Regelungen der Dublin-II-Verordnung einer Bewertung unterzogen. Eine Reform der Verordnung ist mit der geplanten Einführung der so genannten Dublin-III-Verordnung vorgesehen. Mit der neuen Verordnung wird nach Inkrafttreten ein Mechanismus zur Frühwarnung, Vorsorge und Krisenbewältigung geschaffen. Damit wird auch eine Konsequenz aus dem Fall Griechenland gezogen. Verstärkt wird etwa der Schutz für Familien und Minderjährige, vorgesehen ist zudem die Einführung umfassender Informationsrechte für die Antragsteller sowie die Erstellung von Bescheiden. Eingeführt werden mit Dublin III zudem Rechtsmittelfristen. Das Verfahren wird damit zugunsten der Antragsteller verändert. Für das Bundesamt – und die Asylbehörden in den anderen Mitgliedstaaten – erhöht sich damit der Aufwand, der zur Umsetzung der Verordnung erforderlich ist.

6.2 Spannungsfeld zwischen Asyl- und Sozialsystem

Die Diskussion im Bereich Asyl verschiebt sich gegenwärtig zunehmend weg von der Frage der Sicherstellung eines Schutzes vor politischer Verfolgung hin zu der Frage der Hilfe bei unzureichenden Sozialstandards. Dies ist nicht allein eine theoretisch-akademische Frage, sondern zeigt sich ganz praktisch:

In den letzten Jahren hat sich die Zahl der Menschen erhöht, die in Deutschland Asyl beantragt haben, um einem Leben in Armut in ihren Heimatländern zu entgehen. Wir haben dies in der zweiten Hälfte des Jahres 2012 an der Zunahme der Antragszahlen von Menschen aus den Ländern des Westbalkans gesehen. Dass viele dieser Menschen in prekären Situationen leben, ist unbestritten. Dies ist jedoch kein Schutzgrund im Rahmen des Art. 16 a GG oder der Genfer Flüchtlingskonvention. Weder die Genfer Flüchtlingskonvention noch die Europäische Menschenrechtskonvention garantieren nach einhelliger Auffassung der Vertragsstaaten Schutz vor wirtschaftlicher Not. Dies gilt auch, wenn gesellschaftliche Diskriminierung zur Marginalisierung beiträgt, solange die Schwelle zur Verletzung der Menschenrechte nicht überschritten wird.

Die Situation ethnischer Minderheiten kann nicht durch das Asylsystem – das deutsche oder das anderer Staaten – verbessert werden. Vielmehr müssen Reformprozesse in den Heimatländern angestoßen werden, um die Lebenssituation der jeweiligen Minderheiten dort zu verbessern.

Auf eine ähnliche Problematik treffen wir im Rahmen der Dublin-Verordnung. Hier stellt sich die Frage, ob Deutschland von seinem Selbsttrittsrecht Gebrauch machen sollte, wenn das Land, in dem der Betreffende zunächst seinen Asylantrag gestellt hat, nicht die gleichen Standards des Sozial- und Gesundheitssystems aufweist wie Deutschland. Vor diesem Hintergrund hält eine steigende Zahl deutscher Verwaltungsrichter die folgende Frage für klärungsbedürftig: Folgt aus Art. 3 der EMRK das Verbot der Abschiebung von Asylsuchenden in einen Erstaufnahmestaat, der zwar keine systematischen Mängel im Asylsystem hat, jedoch nur sehr geringe Fürsorgeleistungen und keine weiteren Integrationshilfen bietet?

Auf den ersten Blick erscheint diese Frage im Interesse eines humanitär ausgestalteten Flüchtlingsschutzes berechtigt. Sie birgt jedoch die Gefahr, dass die Konturen des durch Art. 3 EMRK bezweckten Menschenrechtsschutzes unklarer werden. Die Berufung auf Art. 3 EMRK und das

Asylsystem sind nicht der geeignete Weg zur Hebung sozialer Mindeststandards für Minderheiten in ihren Herkunftsländern bzw. Flüchtlinge in ihren Erstaufnahmeländern. Für dieses Thema bedarf es gemeinsamer europäischer Lösungen.

7. AUSBLICK

Das Bundesamt hatte kürzlich die Ehre, den Bundespräsidenten zu empfangen. Dabei haben wir auch die Frage besprochen, wie Deutschland mit den Menschen umgeht, die bei uns Asyl beantragen.

Er sei sich bewusst, so der Bundespräsident, dass Deutschland nicht alle Menschen aufnehmen könne, »die bei uns sein wollen«. Mit Blick auf das Thema Willkommenskultur sagte er jedoch: »Das wäre mal was, wenn die, die in unserem Land wirklich Schutz suchen, mit Freude und offenem Herzen empfangen werden – so wie ich heute von Ihnen im Bundesamt empfangen wurde.«

Die Frage, wie wir grundsätzlich mit Asylbewerbern umgehen, ist wichtig. Zum Beispiel sollten wir darüber nachdenken, wie wir Ihnen eine Erstorientierung und ein Grundgerüst an Deutschkenntnissen vermitteln können. Im Moment sprechen wir auf EU-Ebene darüber, ihnen den Zugang zum Arbeitsmarkt bereits nach neun Monaten zu ermöglichen. Ohne Deutschkenntnisse wird das schwierig werden. Hierzu müssen wir pragmatische Lösungen finden. Beispiele hierfür – gefördert über den Europäischen Flüchtlingsfonds – gibt es punktuell bereits.

Eine Schutzquote von 27 % im Jahr 2012 und von 32 % im ersten Halbjahr 2013 – das ist nicht wenig, aber das heißt auch, dass der Mehrzahl der Antragsteller kein Schutz in der Bundesrepublik Deutschland gewährt wird. Wir müssen uns daher auch mit der Frage beschäftigen, wie wir mit den Menschen umgehen, die abgelehnt werden und aufgrund von Ausreisehindernissen eine Duldung erhalten – und oft über Jahre in dieser Duldungssituation verbleiben.

Gegenwärtig leben rund 84.000 Menschen mit einer Duldung in Deutschland. 43 % von ihnen sind seit acht Jahren und mehr in Deutschland. Ein Drittel der Geduldeten ist unter 18 Jahre. Diese Menschen werden aller Voraussicht nach hier bleiben.

Wir sollten deshalb nach Wegen suchen, ihnen eine Perspektive zu bieten, zugleich aber auch nach Möglichkeiten, ein neues Anwachsen der

Zahl der geduldeten Menschen in Deutschland zu vermeiden. Viele Menschen, die in der Bundesrepublik einen Asylantrag stellen, tun dies, um ihre Lebenssituation zu verbessern. Unter ihnen sind auch gut ausgebildete Personen. Es ist sinnvoll, darüber nachzudenken, inwiefern wir für diese Menschen Möglichkeiten schaffen können, auf anderen Kanälen als denen der Asylzuwanderung legal nach Deutschland zuzuwandern.

Dies ist eine Aufgabe für die nächsten Jahre – und auch ein Beitrag zu einer Willkommenskultur, von der im Bereich der Integration aktuell oft die Rede ist. Dabei steht zweifelsohne fest, dass es immer Personen geben wird, denen in Deutschland im Rahmen des Asylrechts kein Aufenthalt gewährt wird.