

Julius Becker

Flüchtlinge ohne Rechte – das Problem der Sekundärmigration in Deutschland

Seit dem massiven Anstieg der Zahl der Asylanträge seit 2015 gerieten auch die katastrophalen Zustände in den Lagern in Griechenland, Italien, Malta und der Balkanroute immer wieder in den Fokus der öffentlichen Kritik. Durch das Dublin-Regime sind insbesondere die Länder an den europäischen Außengrenzen verpflichtet, die Asylanträge zu prüfen und den Schutzsuchenden – zumindest vorerst – Unterkunft, Verpflegung und Sozialleistungen zu gewähren. Die, die es nicht schaffen, vor einer Entscheidung in ihrem Asylverfahren innerhalb von Europa weiterzuwandern und deren Asylanträge positiv beschieden werden, sehen sich nach einer Anerkennung als international Schutzberechtigte¹ oft damit konfrontiert, keine Integrationsleistungen zu erhalten und selbst durch das dünne Schutznetzes zu fallen, das ihnen während ihres Asylverfahrens zur Verfügung steht.² Die einzige Alternative, die vielen zur drohenden Obdachlosigkeit bereit steht, ist die Weiterwanderung in ein anderes europäisches Land und die erneute Asylantragstellung dort. Diese Sekundärmigration zu verhindern war und bleibt eines der Hauptziele der deutschen Migrationspolitik.

Entsprechend dieser Maxime ist das deutsch Asylrecht geregelt. Asylanträge müssen in Deutschland als unzulässig abgelehnt werden,³ wenn in einem anderen europäischen Mitgliedstaat bereits internationaler Schutz gewährt wurde. Die Betroffenen müssen dann in den schutzgewährenden Mitgliedstaat zurückkehren. In Deutschland werden ihnen keine Rechte aus der Flüchtlingsanerkennung gewährt. Dies war laut der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bis ins Jahr 2019 selbst dann zwingend, wenn den Betroffenen in dem anderen Mitgliedstaat eine „unmenschliche und erniedrigende Behandlung“, also eine Verletzung von Art. 3 EMRK/Art. 4 GrCH drohte.⁴ Das Bundesverwaltungsgericht argumentierte damit, dass es nicht nötig sei, den Betroffenen in Deutschland ein neues Asylverfahren zu ermöglichen oder ihre Rechte aus der Zuerkennung des internationalen Schutzes in dem anderen Mitgliedstaat zu gewähren, weil die Betroffenen aufgrund der drohenden Verletzung von Art. 3 EMRK/Art. 4 GrCH eine humanitäre Aufenthaltserlaubnis gem. § 25 Abs. 3 AufenthG erhalten könnten. Damit nahm das Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich eine Schlechterstellung der betroffenen Personen in Kauf: Obwohl ihnen in einem anderen Staat bereits internationaler Schutz gewährt wor-

1 Vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 2 AsylG; internationaler Schutz umfasst sowohl die Zuerkennung der Flüchtlingsseignenschaft als auch den subsidiären Schutz.

2 Dies ist insbesondere in Griechenland evident, wo sämtliche von UNHCR finanzierten Programme zunächst auf die Versorgung von Menschen im laufenden Asylverfahren abzielen, nicht aber auf eine Weiterversorgung nach Schutzgewährung.

3 Vgl. § 29 Abs. 1 Nr. 2 AsylG.

4 BVerwG, Urteil vom 15.1.2019 – 1 C 15.18 – Asylmagazin 4/2019, 113 ff. – asyl.net: M27051.

DOI: 10.5771/0023-4834-2020-4-569

den war, konnten sie in Deutschland nur eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 3 AufenthG aufgrund des festgestellten Abschiebungsverbots⁵ erhalten. Zur Rechtfertigung verwies das Bundesverwaltungsgericht darauf, dass nach dem sogenannten Straßburger Übereinkommen⁶ die Verantwortung für einen Flüchtling – zumindest theoretisch – spätestens nach Ablauf von zwei Jahren des tatsächlichen und dauernden Aufenthalts im Bundesgebiet auf Deutschland übergehe.⁷ Dass das Straßburger Übereinkommen allerdings nur für Flüchtlinge und nicht für subsidiär Schutzberechtigte gilt und dass es an bestimmte Fristen⁸ gebunden ist, blieb vom Bundesverwaltungsgericht unbeachtet. Das Bundesverwaltungsgericht entschied sich damit gegen die Verpflichtung zur Durchführung eines neuen Asylverfahrens in Deutschland (asylrechtliche Lösung) und für eine lediglich temporäre Schutzgewährung (aufenthaltsrechtliche Lösung).

Im letzten Jahr entschied der EuGH, dass die Ablehnung eines Asylantrags als unzulässig aufgrund der Gewährung von internationalem Schutz in einem anderen Mitgliedstaat nicht mit Unionsrecht vereinbar sei, wenn in dem schutzgewährenden Mitgliedstaat eine Verletzung von Art. 3 EMRK/Art. 4 GrCH drohe und dass in diesem Fall ein neues Asylverfahren durchzuführen sei.⁹ Mittlerweile hat auch das Bundesverwaltungsgericht seine Rechtsprechung der Entscheidung des EuGH angepasst.¹⁰ Es muss daher nunmehr auch in Deutschland ein neues Asylverfahren durchgeführt werden, wenn die humanitäre Situation für anerkannte international Schutzberechtigte im schutzgewährenden Mitgliedstaat unhaltbar sind. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hält sich auch an diese Vorgabe und führt neue Asylverfahren durch. Allerdings wird das Ergebnis des Asylverfahrens im schutzgewährenden Mitgliedstaat bei den neuen Asylverfahren in Deutschland vollständig ignoriert. Daraus folgt, dass Menschen in Mitgliedstaaten wie Griechenland und Italien als Flüchtlinge anerkannt werden, in Deutschland jedoch eine vollständige Ablehnung ihres Asylantrags erhalten. Ein neues Asylverfahren in Deutschland durchzuführen, ist für die Betroffenen also mit dem Risiko verbunden, ihre Rechte, die mit der Zuerkennung von internationalem Schutz verbunden sind zu verlieren. Gleichzeitig können sie nicht in den schutzgewährenden Mitgliedstaat zurückkehren, da ihnen dort unmenschliche Lebensverhältnisse drohen.

Um eine systematisch konsistente Lösung für dieses Problem zu finden, die nicht zu einer Schlechterstellung der Betroffenen führt, müsste – wie es der EuGH fordert – ein neues Asylverfahren durchgeführt werden. Gleichzeitig müsste der Schutzzuerkennung

5 Die Zuerkennung des internationalen Schutzes enthält zahlreiche Privilegierungen hinsichtlich des Familiennachzugs und der langfristigen Verfestigung des Aufenthalts, die der humanitäre Aufenthalt gem. § 25 Abs. 3 AufenthG nicht ermöglicht.

6 Europäisches Übereinkommen über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge vom 16. Oktober 1980, häufig auch unter der engl. Abkürzung EATRR zitiert.

7 BVerwG, Beschluss vom 2.8.2017 – 1 C 37.16, Rn. 24; ausführlich Kritik an dieser Lösung vgl. Anmerkungen von Vinzent Vogt zum Urteil des EuGH Beschl. v. 13.11.2019 – C-540/17, C-541/17, NVwZ 2020, 137.

8 Es bedarf in der Regel eines zweijährigen legalen Aufenthalts in Deutschland mit einer Aufenthaltserlaubnis, bis die Verantwortung für die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft auf Deutschland übergeht, vgl. Art. 2 Abs. 1 Straßburger Übereinkommen (Fn. 6), Kritik hierzu: Vogt (Fn. 7).

9 Beschluss in der Rechtssache Hamed und Omar vom 13.11.2019, C-540/17 und C-541/17; die Entscheidung beruht auf einer Vorlage des Bundesverwaltungsgerichts.

10 Vgl. BVerwG, Entscheidung vom 17.6.2020 – 1 C 35.19 – asyl.net: M28698 bzw. BVerwG, Urteil vom 21.4.2020 – 1 C 4.19 – asyl.net: M28609.

in dem anderen Mitgliedstaat Bindungswirkung für das Asylverfahren in Deutschland zugesprochen werden. Dies würde auch der Idee eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)¹¹ entsprechen, das gemeinsame Qualitätsstandards im Asylverfahren und bei der asylrechtlichen Entscheidung garantieren soll. Damit soll gewährleistet werden, dass die Entscheidungen in den Asylverfahren in allen Mitgliedstaaten einem gemeinsamen Standard entsprechen. Demgemäß sollten sie auch in allen Mitgliedstaaten Geltung entfalten, um widersprüchliche Entscheidungen zu vermeiden. Weiterhin wäre diese Lösung auch systematisch sauber und würde an die Geltung asylrechtlicher Entscheidungen eines anderen Mitgliedstaat im deutschen Asylgesetz anknüpfen. Denn die Bindungswirkung einer asylrechtlichen Entscheidung in einem anderen Mitgliedstaat im Falle einer negativen Entscheidung ist auch im deutschen Asylrechtsregime völlig normal.¹² Dies gilt aber nicht für eine positive Entscheidung. Die Weigerung der Verwaltung und der Rechtsprechung, diese Lösung anzunehmen und im Rahmen eines neuen Asylverfahrens die Schutzgewährung aus dem anderen Mitgliedstaat als bindend zu betrachten, zeigt, welche Priorität die Verhinderung der innereuropäischen Sekundärmigration vor einer sauberen und menschengerechten rechtlichen Lösung hat.

Das Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 3.6.2020 zu dem Aktenzeichen 11 A 45/19 nunmehr eine völlig neue Argumentation eröffnet. Dabei hat es aber im Gegensatz zum Bundesverwaltungsgericht die Verpflichtung zur Übernahme der Verantwortlichkeit für die international schutzberechtigte Person auf Art. 28 GFK gestützt. Gemäß Art. 28 GFK muss ein Reiseausweis für Flüchtlinge auf der Grundlage der Flüchtlingsanerkennung im Ausland durch die Behörden des Landes, in dem ein rechtmäßiger Aufenthalt gewährt wurde, ausgestellt werden. Diese Verpflichtung zur Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge führt dazu, dass auch alle anderen Rechte aus Art. 20 ff. der Qualifikationsrichtlinie¹³ gewährt werden müssen, was wiederum dazu führt, dass die Betroffenen in Deutschland wie anerkannte Flüchtlinge behandelt werden müssen. Allerdings sollen diese Rechte in Deutschland nur so lange gewährt werden, bis sich die humanitäre Situation im anderen Mitgliedstaat wieder verbessert hat.

Das VG Gießen hat in seinem Urteil vom 19.8.2020 zu dem Aktenzeichen 6 K 9437/17.GI.A in erstaunlicher Offenheit die Anwendbarkeit des Straßburger Übereinkommens auch während des laufenden Asylverfahrens bejaht, wenn der Flüchtlingsausweis abgelaufen ist und Deutschland, trotz Kenntnis dieses Umstands, nicht innerhalb von sechs Monaten die Verlängerung beim ursprünglich zuständigen Mitgliedstaat beantragt hat.¹⁴ Mit dieser Entscheidung hat das VG Gießen die Möglichkeit der Übernahme

11 Die Vorstellung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems basiert auf der Idee, dass in allen Mitgliedstaaten ein einheitliches Asylverfahrens durchgeführt wird und gleiche Qualitätsstandards eingehalten werden. Dies wird insbesondere durch die Einrichtung der Asylverfahrensrichtlinie und der Anerkennungsrichtlinie, die den Ablauf des Asylverfahrens und die Prüfungsmaßstäbe festlegen, garantiert. Vgl. hierzu die Beschreibung des GEAS durch die Europäische Kommission, abrufbar unter https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas_factsheet_de.pdf.

12 Die Entscheidung des anderen Mitgliedstaates wird im Falle einer vorherigen Ablehnung des Asylanspruchs ungefragt übernommen und entfaltet in Deutschland durch § 71a AsylG i.V.m. § 29 Abs. 1 Nr. 5 2. Alt. AsylG dieselbe Wirkung wie ein in Deutschland abgelehnter Asylerstantrag.

13 Richtlinie 2011/95/EU.

14 Vgl. Art. 4 des Straßburger Übereinkommens (Fn. 6).

der Flüchtlingseigenschaft im Rahmen der Sekundärmigration über die aufenthaltsrechtliche Lösung ermöglicht, auch wenn noch keine Entscheidung über den Asylantrag in Deutschland ergangen ist.

Beide Entscheidungen zeigen deutlich, in welch absurder und oft völlig unklarer Situation sich die Betroffenen in Deutschland befinden. Nach der Einreise in Deutschland, die aufgrund der Schutzzuerkennung in einem Mitgliedstaat visumsfrei erfolgen kann, bleibt den Betroffenen zur vorübergehenden Sicherung ihres Status und um den Zugang zu Sozialleistungen zu erlangen oft nur die Stellung eines Asylantrags. Wird dieser als unzulässig abgelehnt und ein Gerichtsverfahren gegen diese Entscheidung angestrebt, ist es oft ratsamer, im Falle einer drohenden Art. 3 EMRK/Art. 4 GrCH-Verletzung die Klage auf die Zuerkennung von Abschiebungsverboten hinsichtlich des primär schutzgewährenden Mitgliedstaats zu beschränken, anstatt – wie vom EuGH vorgesehen – die Unzulässigkeitsentscheidung komplett aufheben zu lassen. Dies ermöglicht nämlich den Zugang zur aufenthaltsrechtlichen Lösung, da mit der Zuerkennung der Abschiebungsverbote und der daraus folgenden Aufenthaltserlaubnis gem. §. 25 Abs. 3 AufenthG ein erlaubter Aufenthalt entsteht, der zur Übernahme der Flüchtlingseigenschaft entweder nach dem Straßburger Übereinkommen oder direkt aus Art. 28 GFK führen kann. In beiden Fällen wird der Schutz allerdings nur so lange gewährt, bis sich die humanitäre Situation im primär schutzgewährenden Mitgliedstaat verbessert hat. Besteht man allerdings auf der Aufhebung des Bescheides, der den Asylantrag in Deutschland als unzulässig abgelehnt hat, wird zum jetzigen Zeitpunkt ein völlig neues Asylverfahren in Deutschland durchgeführt, dessen Ausgang offen ist und dessen Ergebnis sich aus Sicht des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in keiner Weise an dem Ergebnis in dem zunächst schutzgewährenden Mitgliedstaat zu orientieren hat.

Eine weiteres Problem, das sich bei der aufenthaltsrechtlichen Lösung ergibt, ist deren ausschließliche Anwendbarkeit auf Menschen, denen die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wurde. Sowohl das Straßburger Übereinkommen als auch die GFK gelten ausschließlich für Flüchtlinge, nicht aber für subsidiär Schutzberechtigte. Um deren Anerkennung aus einem anderen Mitgliedstaat in Deutschland Geltung zu verschaffen, wäre nur die asylrechtliche Lösung möglich. Diese ist aber für die Betroffenen mit höheren Risiken verbunden als die aufenthaltsrechtliche Lösung. Dies läuft aber der Intention des EuGH entgegen, der sich ausdrücklich für eine asylrechtliche Lösung stark gemacht hat. Der Unwille, im Rahmen des Asylverfahrens der Entscheidung des anderen Mitgliedstaats Wirkung zu verschaffen, ist sowohl in der Rechtsprechung, als auch in der Gesetzgebung deutlich. Die Entscheidungen des VG Gießen und des VG Schleswig-Holstein wirken demgegenüber wie ein Versuch, den Betroffenen eine hinnehmbare, wenn auch systemwidrige Lösung zu präsentieren, ohne eine grundlegende Entscheidung über die Bindungswirkung der asylrechtlichen Entscheidungen anderer Mitgliedstaaten im Rahmen eines deutschen Asylverfahrens zu treffen.