

Anforderungen an ein humanes Asylrecht

Inga Morgenstern¹

Flüchtlinge brauchen Schutz – dieser Appell bzw. diese Feststellung ist so richtig, aber auch so plakativ, dass in der Bundesrepublik Deutschland jeder sie unterschreiben können müsste. Die besondere Schutzbedürftigkeit von Menschen, die aus Furcht vor Verfolgung in einen anderen Staat flüchten, ist der internationalen Staatengemeinschaft seit der ersten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts bewusst. Schon in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10.12.1948 ist das Recht eines jeden verbrieft, »in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen und zu genießen« (Art. 14 Abs. 1 AEdMR). Die AEdMR ist jedoch kein rechtsverbindlicher Vertrag, sondern wird dem sogenannten »Völkergewohnheitsrecht« zugeordnet. Praktisch bedeutet das, dass auch dann, wenn man ein Recht nach der AEdMR hat, große Schwierigkeiten bestehen, dieses Recht effektiv durchzusetzen.

Hinter der allgemein anerkannten Erkenntnis, dass Flüchtlinge Schutz wirklich brauchen, stecken etliche Fragen, über die im Detail kontrovers gestritten werden könnte – und in der Praxis auch gestritten wird. Was ist überhaupt ein »Flüchtling«? Muss man eine Staatsgrenze überschreiten, um Flüchtling sein zu können, oder kann man Flüchtling im eigenen Land sein? Ist man nur Flüchtling, wenn man sich vor von staatlichen Akteuren zu verantwortenden Menschenrechtsverletzungen in Sicherheit bringen möchte, oder könnte man auch Flüchtling sein, wenn man vor privaten und allen anderen Formen von nicht-staatlichen Verfolgern Schutz sucht? Und was bedeutet es praktisch wirklich, einem Flüchtling »Schutz« zu gewähren? Dass »Schutz« zu gewähren nicht

1 | Der folgende Text gibt ausschließlich die Ansichten der Verfasserin wieder, die sich nicht mit den Ansichten der Organisation Amnesty International decken müssen.

mit der Unterlassung einer Abschiebung oder einer Auslieferung erledigt ist, ist allgemein anerkannt, aber welchen Inhalt haben die darüber hinausgehenden Anforderungen an einen Staat, der sich rühmt, Schutz zu gewähren? Die Fragen rund um den Flüchtlingsschutz sind im Detail kompliziert und werden in verschiedenen Ländern und zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich diskutiert und gelöst.

Im »Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge« vom 28.07.1951 – häufig als die »Genfer Flüchtlingskonvention« oder kurz »GFK« bezeichnet – haben sich viele Staaten auf ein paar Antworten auf diese komplexen Fragen geeinigt. Das Abkommen enthält eine Definition des Begriffs des »Flüchtlings« in Art. 1 A und das Verbot von Ausweisung oder Zurückweisung in Art. 33; die Unterzeichnerstaaten verpflichten sich darüber hinaus allerdings auch, bestimmte Hilfen zu gewähren und in der Regel der besonderen Situation von Flüchtlingen Rechnung zu tragen. Mit der GFK haben die Staaten geschaffen, was die AEdMR nicht bieten konnte: eine verbindliche Regelung zum Umgang mit Flüchtlingen. Die völkerrechtliche Regelung der Frage, wer ein Flüchtling ist, wurde in Deutschland in deutsches Recht umgesetzt. Diese Umsetzung ist in § 60 Abs. 1 AufenthG bzw. war bis 2005 in § 51 AuslG zu finden. Es handelt sich hierbei um sogenanntes »einfaches Bundesrecht«, das vom Bundesgesetzgeber erlassen wird, und eben nicht um die Verfassung, aber auch nicht lediglich um eine Verordnung eines Bundesministeriums oder Landesrecht.

Anders als in anderen Staaten ist in Deutschland das Asylrecht als Grundrecht auch in der Verfassung verankert; bis 1993 in Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG und heute in Art. 16 a Abs. 1 GG. Politisch Verfolgten Asylrecht zu gewähren, wurde vom deutschen Verfassungsgesetzgeber besondere Bedeutung beigemessen. Miteinander in ein Verhältnis gesetzt ergibt sich, dass der Anwendungsbereich des Grundrechts auf Asyl mit dem der GFK nicht vollständig deckungsgleich ist. Die Voraussetzungen und die Folgen der Schutzgewährung haben sich allerdings einander in den vergangenen Jahrzehnten angenähert. Es ist für das Verständnis des deutschen Asylrechts wichtig zu wissen, dass völkerrechtlicher Schutz aufgrund von verschiedenen Vorschriften gewährt werden kann.

Bevor ich hierzu im Detail Ausführungen anbringe, möchte ich zuvor den Hintergrund der Arbeit von Amnesty International für den Schutz von Flüchtlingen erläutern.

1. TEIL: EINSATZ VON AMNESTY INTERNATIONAL FÜR DIE RECHTE VON FLÜCHTLINGEN

Amnesty International ist eine Bewegung, in der Menschen zusammen kommen, die sich gemeinsam zum Ziel gemacht haben, »eine Welt zu schaffen, in der alle Menschen die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und anderen internationalen Menschenrechtsinstrumenten festgeschriebenen Rechte genießen« – so heißt es in der Satzung der internationalen Bewegung. Mitglieder von Amnesty International gibt es heute in mehr als 150 Ländern. In Deutschland sind die Mitglieder in einem eingetragenen gemeinnützigen Verein zusammengeschlossen, der sich einem demokratisch legitimierten internationalen Dach zuordnet. Amnesty International ist parteipolitisch und weltanschaulich neutral; auf die Wahrung der Unabhängigkeit und den Schutz vor Beeinflussung wird größter Wert gelegt. Die Finanzierung der Arbeit erfolgt v.a. durch Spenden, Mitgliedsbeiträge, Erbschaften und Förderbeiträge. Amnesty International nimmt keine Zuwendungen derjenigen entgegen, die für Menschenrechtsverletzungen Verantwortung tragen könnten – dies sind nicht nur staatliche Strukturen mit öffentlichen Fördertöpfen, sondern auch international tätige Konzerne.

Amnesty International hat sich seit mehr als fünfzig Jahren zu der heutigen Größe im Hinblick auf die Wirksamkeit der Arbeit entwickelt. Angefangen als kleine, feine Organisation mit dem Ziel der Freilassung gewaltloser politischer Gefangener, hat sich Amnesty International angesichts der stets weiter wachsenden Ressourcen nie mit wenig zufrieden gegeben, sondern an die eigene Arbeit immer ehrgeizige Maßstäbe angelegt. Die menschenrechtlichen Brennpunkte, derer sich Amnesty International mit seiner Tätigkeit annimmt, werden inzwischen auf alle in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte geschützten Rechte bezogen. Aus der Gefangenenhilfsorganisation vom Anfang ist heute eine Menschenrechtsorganisation geworden, die sich die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte zum Maßstab des eigenen Arbeitsbereiches gewählt hat.

Die Arbeit zum Schutz von Flüchtlingen hat Amnesty International nicht von Beginn an begleitet, sondern ist im Laufe der 1980er Jahre aufgenommen worden, nachdem Amnesty International bereits die Arbeit zum Schutz vor Folter, Hinrichtung und Verschwindenlassen bezogen auf die Staaten, denen solche Verstöße gegen die Menschenrechte vorge-

worfen wurden, stark etabliert hatte. Es musste die Frage geklärt werden, was Amnesty International für diejenigen tun kann, die einen Staat, der einen Menschen mit Hinrichtung oder Folter bedroht, verlassen haben. Es war nur konsequent, die Arbeit zum Schutz dieser Menschen aufzunehmen und sich einer drohenden Abschiebung in den Verfolgerstaat zu widersetzen. Zentral für die Arbeit zum Schutz von Flüchtlingen ist für Amnesty International folglich die Beantwortung der Frage, ob einem Menschen im Falle der Rückkehr in einen Herkunftsstaat Menschenrechtsverletzungen drohen. Wenn dies der Fall ist, ist grundsätzlich völkerrechtlicher Schutz zu gewähren.

Die Arbeit zum Schutz von Flüchtlingen wird bei Amnesty International in einer Zusammenarbeit von wenigen hauptamtlichen und vielen ehrenamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Hand in Hand geleistet. Es wird bundesweit durch ehrenamtliche Berater vor Ort Asylverfahrensberatung für Menschen angeboten, die einen Asylantrag stellen möchten oder schon gestellt haben. In den Fällen, in denen auch Amnesty International zu der Einschätzung gelangt, dass den Menschen völkerrechtlicher Schutz geleistet werden muss, besteht die Möglichkeit der Unterstützung der Betroffenen durch konkreten politischen Einsatz, durch Öffentlichkeitsarbeit oder durch Übernahme der Kosten für einen Rechtsbeistand. Über diese Arbeit im direkten Kontakt zu den Schutzsuchenden Menschen hinaus setzt sich Amnesty International im Rahmen von Lobbyarbeit auf Bundes- und Landesebene für eine Verbesserung des Schutzes von Flüchtlingen ein und betreibt Öffentlichkeitsarbeit für die jeweils erhobenen Forderungen. Amnesty International arbeitet hierbei mit anderen Nichtregierungsorganisationen zusammen, sofern dasselbe Ziel angestrebt wird.

Durch den »Asylkompromiss« wurden in Deutschland das Grundgesetz und (einfachgesetzliche) Vorschriften geändert. Veränderungen von Gesetzen sind auch dann, wenn es zu einer Verschärfung der Situation für die Betroffenen kommt, nicht automatisch eine Menschenrechtsverletzung. Die Ausgestaltung der eigenen Gesetze steht jedem Staat frei, sofern der Schutz, der aus einer völkerrechtlichen Vorschrift gewährt werden muss, noch gewährt wird. Aus diesem Grund stellt der »Asylkompromiss« nicht bereits deshalb eine Verletzung menschenrechtlicher Vorschriften dar, weil gewährte Rechte eingeschränkt werden. Man muss die einzelnen Inhalte des »Asylkompromisses« vielmehr im Detail betrachten und an den menschenrechtlichen Vorgaben messen, um eine

differenzierte Stellungnahme aus menschenrechtlicher Perspektive zu begründen. Genau betrachtet werden die wirklichen menschenrechtlichen Probleme sehr klar sichtbar.

Im folgenden Teil möchte ich mich nun einiger Bestandteile des »Asylkompromisses« annehmen und aus heutiger menschenrechtlicher Perspektive bewerten.

2. TEIL: DAS VERTRAUEN AUF ANDERE STAATEN BEI DER GEWÄHRUNG VON SCHUTZ

A. Die Drittstaatenregelung

Im Rahmen des »Asylkompromisses« wurde der bis dahin sehr kurz gefasste Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG zu einem neuen Absatz 1 in einem neuen Artikel 16a; es wurden in diesen neuen Art. 16 a GG weitere vier Absätze neu eingefügt. Entgegen einer weit verbreiteten Annahme bedeuten längere und weniger abstrakt formulierte Rechtsvorschriften nicht notwendig mehr Rechtssicherheit oder mehr Gerechtigkeit. In seiner heutigen Gestalt gewährt Art. 16 a Abs. 1 GG zwar weiterhin ein Recht, welches jedoch in den Absätzen 2 bis 5 einschneidenden Einschränkungen unterworfen wird.

In Art. 16 a Abs. 2 GG wurde eine für das Asylrecht neue Regelung eingefügt, die schlagwortartig als die »Drittstaatenregelung« bezeichnet wird. Aus Art. 16 a Abs. 2 S. 1 GG ergibt sich, dass das verfassungsmäßig garantierte Asylrecht nicht erhält, wer aus einem EU-Mitgliedstaat oder einem Drittstaat einreist, in dem die Anwendung der GFK und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sichergestellt ist. Deutschland ist derzeit von EU-Mitgliedstaaten umgeben. Die Folge ist, dass eine Anerkennung als Asylberechtigter gem. Art. 16 a GG nur erhalten kann, wer auf dem Luft- oder dem Seeweg nach Deutschland kommt. Für die Menschen, die auf dem Landweg einreisen, kommt eine Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft gem. § 60 Abs. 1 AufenthG oder die Feststellung von subsidiärem Schutz gem. § 60 Abs. 2 – 7 AufenthG dennoch in Betracht, weil die Drittstaatenregelung nur für die Anerkennung als Asylberechtigter i.S.v. Art. 16 a GG gilt. Die Drittstaatenregelung als materielle Einschränkung der Schutzgewährung bildet den größten Unterschied zwischen dem Asylrecht aus der Verfassung und der Flüchtlingsanerkennung gem. § 60 Abs. 1 AufenthG.

Hinter der Drittstaatenregelung steht meines Erachtens die Annahme, dass dem Asylantragsteller sein Fluchtschicksal bereits ohne individuelle Betrachtung nicht geglaubt wird, wenn der Asylantrag nicht im ersten Land gestellt wird, in dem er gestellt werden kann. Der Verfassungsgesetzgeber unterstellt, dass ein wirklich schutzbedürftiger Mensch im ersten Land Schutz sucht und nicht weiter reist als unbedingt notwendig. Viele tatsächlich schutzbedürftige Menschen halten sich jedoch aus meiner Sicht nicht an diese Annahme bei der Entscheidung über Fluchtwege und Zielländer; oftmals spielen Sprachkenntnisse oder Beziehungen zu im Ausland lebenden Verwandten oder Freunden eine Rolle. Ich halte es nicht für ein Zeichen fehlender Glaubwürdigkeit, wenn ein Mensch, der zunächst das nackte Überleben vor einem Verfolger gesichert hat, im nächsten Schritt versucht, eine neue Perspektive zu entwickeln. Für die Integration in eine neue Umwelt sind familiäre oder freundschaftliche Beziehungen und Kenntnisse der Landessprache allerdings unstrittig vorteilhaft. Es ist für mich deshalb nachvollziehbar, dass ein französisch sprechender Flüchtling lieber in Frankreich als in Schweden leben möchte und dass man bestrebt sein wird, statt in Österreich lieber in Irland Asyl zu erlangen, wenn dort schon der eigene Bruder lebt.

Aus menschenrechtlicher Sicht bedeutet die Drittstaatenregelung die Gefahr einer Abschiebung in den Verfolgerstaat, wenn andere Schutzmechanismen keine Wirksamkeiten entfalten würden. Ausgehend von der Annahme, dass jemandem eigentlich ein Anspruch auf Asyl gem. Art. 16 a GG zusteht, er aber in den Genuss dieses Rechts nur deshalb nicht kommen kann, weil er aus einem sicheren Drittstaat eingereist ist, würde eine Abschiebung in den Herkunftsstaat erfolgen. Ob jemand in den Staat, den er durchquert hat, überhaupt zurückreisen und dort einen Asylantrag stellen kann, der individuell geprüft wird, wird von Deutschland gar nicht problematisiert. Der Betroffene wäre nach einer Abschiebung in den Verfolgerstaat Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt, weil er seinen Asylantrag nicht bereits in einem Land, das er durchquert hat, angebracht hat.

Im Zusammenwirken der verschiedenen Rechtsgrundlagen für die Gewährung von Schutz hat sich in der Folge der Einführung des »Asylkompromisses« die Bedeutung des Asylrechts gem. Art. 16 a GG wegen der Drittstaatenregelung stark zurückentwickelt. Auch wenn oft nicht klar nachweisbar ist, wie jemand wirklich ganz genau nach Deutschland eingereist ist, kommen doch die meisten Asylsuchenden nicht über den Luft- oder Seeweg.

Die Bedeutung des einfachgesetzlichen Flüchtlingsschutzes gem. § 60 Abs. 1 AufenthG hat sich hingegen vergrößert. Während man früher davon sprach, dass dem einen Menschen das »große Asyl« (also Schutz aus Art. 16 a GG) zustehe und dem anderen hingegen nur das »kleine Asyl« (gemeint war die Flüchtlingsanerkennung gem. § 60 Abs. 1 AufenthG), ist eine Nivellierung eingetreten. In der Folge dieser Entwicklung sind nämlich die Rechtsfolgen für den jeweiligen aufenthalts- und sozialrechtlichen Status der Asylberechtigten und der Flüchtlinge einander angenähert und schließlich weitgehend gleichgestellt worden. Seit der Einführung des »Zuwanderungsgesetzes« im Jahr 2005 erhalten z.B. Asylberechtigte gem. § 25 Abs. 1 AufenthG eine auf drei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis. Flüchtlinge i.S.v. § 60 Abs. 1 AufenthG erhalten gem. § 25 Abs. 2 AufenthG ebenfalls genau das Gleiche: eine auf drei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis (vgl. § 26 Abs. 1 S. 2 AufenthG). Die Regelungen des Familiennachzugs – damit sind die Möglichkeiten gemeint, im Ausland lebende Ehegatten, Kinder oder bei unbegleiteten Minderjährigen auch deren Eltern nach Deutschland zu holen – sind bei Asylberechtigten und Flüchtlingen i.S.d. GFK ebenfalls gleich.

B. Die Dublin-II-Verordnung

Ähnlich, aber genau betrachtet doch anders, wirkt die sogenannte Dublin-II-Verordnung. Hierbei handelt es sich um eine Verordnung der Europäischen Union, die einen schlagwortartigen Namen benötigte, weil die zutreffende Bezeichnung schlicht zu lang ist für den Alltagsgebrauch:

»Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist«.

Während das Konzept der sicheren Drittstaaten in Art. 16 a GG den Anwendungsbereich des Schutzbereichs des Asylrechts beschränkt, wirkt die Dublin-II-Verordnung sich als System aus, nach dem die Zuständigkeit für die Durchführung eines Asylverfahrens festgelegt wird. Eine Aussage darüber, ob ein Mensch schutzbedürftig ist oder nicht, wird – anders als bei der Drittstaatenregelung – nicht getroffen. Allerdings kann bereits die Feststellung, welcher Staat für die Durchführung eines

Asylverfahrens zuständig ist, ein Indiz für die Erfolgsaussichten eines Antrags sein, weil die Praxis der Nationalstaaten bei der Bewertung von Fluchtschicksalen und der tatsächlichen Verhältnisse im Herkunftsstaat innerhalb der EU nicht einheitlich ist. Jemand, der Schutz vor Verfolgung aufgrund von Homosexualität sucht, wird zum Beispiel mit seinem Asylverfahren in einem EU-Mitgliedsstaat eher Erfolg haben, wenn dort selbst Homosexualität kein Anlass für Diskriminierung ist. Menschen, die aufgrund ihrer Religionszugehörigkeit verfolgt werden, hatten es bis vor sehr kurzer Zeit in der Bundesrepublik Deutschland schwerer, Schutz zu erlangen, weil Deutschland – anders als andere Länder – die Auffassung vertrat, dass eine Rückkehr in den Verfolgerstaat noch zumutbar ist, sofern die Religion jedenfalls in einem privaten »Kernbereich« ungestört ausgeübt werden kann, da von gläubigen Menschen zum eigenen Schutz verlangt werden könne, dass sie auf Religionsausübung im öffentlichen Bereich (hierzu gehören Besuche von rituellen Feiern, das Tragen von religiösen Symbolen oder Kleidungsstücken oder auch missionarische Tätigkeiten) verzichten. Bei der Beurteilung dieser Frage von Zumutbarkeit waren andere Staaten verständnisvoller gegenüber den Schutzsuchenden. Deutschland musste sich zuletzt im Urteil der Großen Kammer des Europäischen Gerichtshof vom 05.09.2012 (Az.: C-71/11 und C 99/11) noch einmal ausführlich erklären lassen, dass und warum die deutsche »Kernbereichslehre« mit dem EU-Asylrecht bzw. der GFK nicht vereinbar ist. Es besteht Anlass zur Hoffnung, dass die deutsche Diskussion um diese Frage nunmehr abschließend geklärt ist.

Mit der Einführung der Dublin-II-Verordnung haben die europäischen Staaten das Ziel verfolgt, einem Asylantragsteller ein Asylverfahren zu ermöglichen, ihm allerdings innerhalb der EU nur die Antragstellung in einem Land und nicht parallel oder nacheinander in verschiedenen Staaten zu erlauben. Die Regelungen basieren auf der Annahme, dass es in allen Staaten der EU die Möglichkeit gibt, das Menschenrecht auf Asyl wahrzunehmen und durchzusetzen. Sobald folglich die Bundesrepublik Deutschland feststellt, dass nicht sie, sondern ein anderes europäisches Land für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, wird der Antragsteller möglichst in dieses andere europäische Land verbracht und auf die Möglichkeit der Durchführung des Asylverfahrens dort verwiesen. Es ist lange nicht für erforderlich gehalten worden, dass sich der unzuständige Staat bei der Rückführung eines Asylantragstellers in ein anderes europäisches Land mit den Verhältnissen in diesem anderen europäischen

Staat auseinandersetzt. Es ist den Staaten vielmehr jeweils zugestanden worden, sich ohne weitere Prüfung darauf zu verlassen, dass sich der andere europäische Staat an die vereinbarten Regeln hält und Rechte so gewährleistet, dass es nicht zu Menschenrechtsverletzungen kommt.

Dieses gegenseitige Vertrauen der Staaten darauf, dass sich der andere Staat schon an das Völker- und Europarecht halten werde, ist so stark geworden, dass aus der mündlichen Verhandlung des Bundesverfassungsgerichts über die Frage, ob ein Asylantragsteller nach Griechenland überstellt werden darf, berichtet wurde, dass seitens der Bundesregierung argumentiert wurde, dass man auch die »Würde des Staates Griechenland« achten müsse. Dem Bundesverfassungsgericht, dessen Arbeitsfeld sich auf das Grundgesetz erstreckt, an dessen erster Stelle gerade die Würde des Menschen steht, muss eine »Würde des Staates« schon begrifflich höchst fremd sein.

Aber lassen Sie uns nichts überstürzen. Ich möchte Ihnen gerne das Problematische an der Praxis der Staaten im Umgang mit der Dublin-II-Verordnung genauer erläutern.

Im deutschen Recht bestehen vielfältige Möglichkeiten, Ansprüche, die man zu haben meint, durchzusetzen oder zumindest den Versuch zu unternehmen, sie durchzusetzen. Im Verwaltungsrecht bedeutet das, dass Menschen sich mit Entscheidungen von Behörden nicht zufrieden geben müssen, sondern sie können sich hilfesuchend an die Verwaltungsgerichtsbarkeit wenden und klagen. Diese Möglichkeit steht auch einem Asylsuchenden zu, der mit der Entscheidung nicht einverstanden ist, dass die Bundesrepublik Deutschland seinen Asylantrag nicht prüft, sondern ihn in einen anderen Mitgliedsstaat der EU überstellt. Allerdings hat diese Klage einen gravierenden Mangel: Sie bietet dem Asylsuchenden keine aufschiebende Wirkung. Das bedeutet, dass der Asylsuchende trotz laufenden verwaltungsgerichtlichen Verfahrens in den anderen EU-Staat überstellt wird und von dort aus das Gerichtsverfahren in Deutschland betreiben kann. Sollte der Asylsuchende dies organisieren können und sollte das Gerichtsverfahren zu seinen Gunsten ausgehen, dürfte er wieder nach Deutschland einreisen. Allerdings ist das Betreiben eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens vom Ausland aus in aller Regel von so großen organisatorischen Hindernissen geprägt, dass diese Möglichkeit der Anrufung der Verwaltungsgerichte nicht mehr als effektiver Rechtsschutz bezeichnet werden kann. Zum effektiven Rechtsschutz gehört auch die Möglichkeit, sich die aufschiebende Wirkung der Klage

verschaffen zu können. Der Asylsuchende könnte in einem Fall, in dem seine Klage aufschiebende Wirkung hätte, zunächst in Deutschland bleiben und den Ausgang des Gerichtsverfahrens abwarten. Solche Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz sind dem deutschen Verwaltungsprozessrecht keinesfalls fremd, sondern sind weit verbreitet. Allerdings hat der deutsche Gesetzgeber in § 34 a Abs. 2 AsylVfG ausdrücklich geregelt, dass eine Abschiebung in den anderen EU-Mitgliedsstaat nicht mittels einstweiligen Rechtsschutzes verhindert werden darf.

Die Entwicklung, die die EU-Mitgliedsstaaten letztlich zu einer Änderung ihrer Praxis gezwungen hat, nahm ihren Anfang, als sich Berichte darüber verdichteten, dass in Griechenland das Asylsystem derartig gravierende Mängel hat, dass andere Staaten sich nicht mehr darauf verlassen durften, dass Griechenland den Schutzbedürftigen schon leisten werde, was zu leisten menschenrechtlich geboten sei. Ein System zur Prüfung von Asylanträgen setzt eine staatliche Stelle voraus, die Anträge entgegennimmt, sie inhaltlich prüft und bescheidet; außerdem muss ein Rechtsmittelweg existieren, der für den Betroffenen erreichbar ist. In Griechenland gab es Berichte über Inhaftierung und Misshandlung von Asylantragstellern; welche Möglichkeiten ein Flüchtling hat, um sein Recht auf Schutz gegenüber Griechenland durchzusetzen, ist nicht transparent.

Ein afghanischer Flüchtling, der nachweislich über Griechenland in die EU eingereist war, wurde 2009 von Belgien ohne Prüfung seines Asylantrags nach Griechenland abgeschoben, weil Belgien der Ansicht war, dass es wegen der Dublin-II-Verordnung nicht zuständig sei und dass es sich auf die Einhaltung der Menschenrechte in Griechenland ohne Weiteres verlassen dürfe. Diese Einschätzung teilte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte allerdings nicht und verurteilte Belgien und Griechenland wegen einer Verletzung von Art. 3 (Folterverbot) und Art. 13 (Recht auf eine wirksame Beschwerde) der Europäischen Menschenrechtskonvention (Urteil vom 21.01.2011, Az.: 30696/09; »M.S.S. vs. Belgium and Greece«).

Spätestens seit diesem Urteil vom 21.01.2011 ist klar, dass Asylsuchenden effektiver Rechtsschutz auch im Zusammenhang mit der Dublin-II-Verordnung gewährt werden muss – dass also § 34 a Abs. 2 AsylVfG gestrichen werden muss. Es muss möglich sein, einstweiligen Rechtsschutz zu erlangen. Tatsächlich ist § 34 a Abs. 2 AsylVfG noch nicht gestrichen. Allerdings hat Deutschland Überstellungen nach Griechenland ausge-

setzt und macht von dem sogenannten Selbsteintrittsrecht Gebrauch; Deutschland führt also Asylverfahren in den Fällen durch, in denen nach der Dublin-II-Verordnung eigentlich Griechenland zuständig wäre. Auch ist festzustellen, dass die Verwaltungsgerichte sich auch bei anderen EU-Mitgliedsstaaten, bei denen über Mängel im Asylverfahren berichtet wird, wohl befugelt von der europäischen Rechtsprechung leichter damit tun, über das Vorhandensein von § 34 a Abs. 2 AsylVfG hinwegzukommen und völkerrechtlich zu begründen, dass in einem konkreten Einzelfall einstweiliger Rechtsschutz zu gewähren ist. Allerdings ist aus meiner Sicht die menschenrechtlich beste Lösung, § 34 a Abs. 2 AsylVfG ersatzlos zu streichen.

C. Exkurs: Schutz an den EU-Außengrenzen

Da die Dublin-II-Verordnung häufig in einem Zusammenhang zu den Maßnahmen der Europäischen Union zum Schutz der europäischen Außengrenzen gesehen wird, möchte ich mich kurz den menschenrechtlichen Anforderungen an die Überwachung der EU-Außengrenzen widmen.

Ein Kriterium bei der Bestimmung des zuständigen Staates nach der Dublin-II-Verordnung ist nämlich gem. Art. 10 Abs. 1 der Verordnung, wo ein Antragsteller die EU-Außengrenze überschritten hat: Nach dieser Regelung ist zum Beispiel Griechenland zuständig, wenn der Grenzübertritt in Griechenland erfolgte. An der Sicherung der EU-Außengrenzen besteht daher bei den Staaten, über die Reiserouten über den Landweg oder den Seeweg die Menschen häufig nach Europa führen, ein vitales Interesse.

Italien stand in diesem Zusammenhang bereits seit langem in der Kritik durch Menschenrechtsorganisationen. Noch als Libyen von Muammar al-Gaddafi regiert wurde, der von Amnesty International immer wieder als Verantwortlicher für Menschenrechtsverletzungen genannt wurde, arbeitete Italien mit Libyen gemeinsam daran, möglichst viele Menschen daran zu hindern, von Libyen über den Seeweg nach Italien einzureisen. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass über den Seeweg nach Europa nicht in erster Linie libysche Staatsangehörige, sondern Menschen aus verschiedenen, vor allem afrikanischen Staaten versuchen, Europa zu erreichen. Auf ein funktionierendes System zur Identifizierung von schutzbedürftigen Menschen verfügte Libyen nicht und hat dies bis heute nicht

entwickelt. Schutzbedürftige Flüchtlinge haben in der Folge weder innerhalb der Europäischen Union noch in Libyen die Möglichkeit, ein Asylverfahren erfolgreich durchführen zu können. Die Bedingungen während des Aufenthaltes in Libyen sind für die schutzbedürftigen Flüchtlinge prekär. Sie werden häufig Opfer von Übergriffen durch die Bevölkerung oder Polizei, erhalten keine medizinische Versorgung und haben aufgrund von fehlenden Arbeitsmöglichkeiten keine Perspektive, ihre Situation zu verbessern.

Italien wurde vorgeworfen, es habe im Zusammenhang mit der Durchführung sogenannter »Push-back-Operationen« Menschenrechte verletzt. Italien ging auf hoher See mit verschiedenen Mitteln gegen Flüchtlingsboote vor, um die Einreise nach Europa zu verhindern, ohne zu prüfen, ob den Betroffenen Menschenrechtsverletzungen im Falle eines Verbringens nach Libyen bzw. in ihren Herkunftsstaat drohen. Dieses Verhalten war Gegenstand eines Verfahrens vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, das mit einem Urteil vom 23.02.2012 abgeschlossen wurde, das unter der Bezeichnung »Hirsi u.a. vs. Italien« bekannt geworden ist. In diesem Urteil hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die Rechte der Flüchtlinge gestärkt, indem klargestellt wurde, dass Italien die Kläger – Flüchtlinge aus Eritrea und Somalia – nicht nach Libyen verbringen durfte, ohne ihre Fluchtgründe zu prüfen und ggf. Schutz zu gewähren – unabhängig davon, dass Italien die Flüchtlinge noch auf hoher See und nicht erst direkt an der italienischen Staatsgrenze abgewehrt hat. Nach den Feststellungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte waren die Flüchtlinge in Libyen von Misshandlung bedroht; darüber hinaus stand zu befürchten, dass eine Abschiebung nach Eritrea oder Somalia zu befürchten war, so dass die Menschen Verfolgung durch diese Staaten ausgesetzt wären.

In der Folge dieses Urteils vom 23.02.2012 beteuerten italienische Politiker, man werde von nun an dem Schutz der Menschenrechte besondere Aufmerksamkeit zuwenden. Allerdings währte das kleinlaute Verhalten nicht lange: Bereits im April 2012 – nur zwei Monate später – wurde bekannt, dass Italien bereits erneut ein Abkommen mit Libyen über Kontrolle der Migration geschlossen hatte. Der Inhalt dieses Abkommens war in seinem genauen Wortlaut nicht ermittelbar, weil Italien das Abkommen geheim gehalten hat. Erst im Sommer 2012 wurde der genaue Text durch einen Journalisten in einer großen italienischen Tageszeitung veröffentlicht.

Zur effektiven Wahrung der Menschenrechte ist es erforderlich, dass sich die europäischen Staaten bei der Durchführung von Maßnahmen zum Schutz der EU-Außengrenzen an die Menschenrechte halten. Das bedeutet, dass Abkommen zur Einwanderungskontrolle mit Drittstaaten nur dann geschlossen werden dürfen, wenn diese Drittstaaten die Menschenrechte von Flüchtlingen effektiv schützen. Abkommen zur Einwanderungskontrolle dürfen nicht geheim gehalten werden, sondern müssen in ihrem Wortlaut bekannt gemacht werden. Die EU muss einen besseren Schutz für Menschen gewährleisten, die auf dem Mittelmeer in Seenot geraten.

Deutschland könnte sich aktuell in diesem Sinne für den Menschenrechtsschutz einsetzen, indem es sich auf europäischer Ebene für diese Ziele engagiert. Das Recht der EU spielt für den Schutz von Flüchtlingen eine ständig wachsende Rolle. Es ist sehr zu wünschen, dass gerade Deutschland hier eine am Schutz von Menschenrechten orientierte Politik verfolgt.

Aber kommen wir zurück zum deutschen Asylrecht, denn über das EU-Asylrecht könnten wir schon für sich genommen lange diskutieren.

3. TEIL: DAS FLUGHAFENVERFAHREN

Ein weiterer Bestandteil des »Asylkompromisses« war die Einführung des »Flughafenverfahrens«. In diesem Flughafenverfahren wird das »normale« Asylverfahren in bestimmten Fällen modifiziert.

Es handelt sich bei dem Flughafenverfahren nach § 18a AsylVfG um ein Asylsonderverfahren, bei dem eine besondere Beschleunigung des Verfahrens aus Sicht des Gesetzgebers angezeigt war. Es betrifft Asylsuchende aus als »sicher« geltenden Herkunftsstaaten und alle Asylantragsteller, die ohne oder mit gefälschten Identitätsnachweisen an einem Flughafen Asyl beantragen. Derzeit werden Flughafenverfahren in Berlin-Schönefeld, Düsseldorf, Frankfurt a.M., Hamburg und München durchgeführt.

Um die Besonderheiten des Flughafenverfahrens wirklich verstehen zu können, ist es wichtig zu wissen, wie ein Asylverfahren normalerweise abläuft. Entgegen der gelegentlich wahrzunehmenden Auffassung einiger Diskussionsteilnehmer sind Asylsuchende allenfalls in seltenen Ausnahmefällen bei Ankunft in Deutschland über den Ablauf und die Bedeutung

des Asylverfahrens orientiert. In der Regel kommt es zunächst zu einem ersten Kontakt mit einer Behörde, bei der der Wunsch, Asyl zu beantragen, formlos ausgedrückt wird, so dass der Antragsteller bis zur zuständigen Behörde weitergeleitet wird, bei der er einen förmlichen Asylantrag anbringen kann. Der Weg zu dieser zuständigen Außenstelle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge – kurz: BAMF – kann durchaus weit sein, da Asylantragsteller über das gesamte Bundesgebiet verteilt und zugewiesen werden und bei dieser Entscheidung die örtliche Nähe zum aktuellen Aufenthaltsort des Antragsteller nach meiner Kenntnis keine Rolle spielt. Der nächste Schritt im Asylverfahren ist in aller Regel von zentraler Bedeutung für den Erfolg oder Misserfolg eines Antrags: die Anhörung des Flüchtlings über seine Fluchtgründe. Abhängig von der Arbeitsbelastung des BAMF sowie wohl auch in Abhängigkeit von strategischen Entscheidungen über den Umgang des BAMF mit Anträgen aus bestimmten Herkunftsländern dauert die Zeit zwischen förmlicher Antragstellung und Anhörung unterschiedlich lange. Manche Antragsteller werden bereits wenige Wochen nach ihrer Antragstellung angehört, andere warten Monate oder sogar Jahre. Die Bedeutung der Anhörung ist aus meiner Sicht vielen Antragstellern nicht bewusst. Menschen versuchen, sich höflicherweise kurz zu fassen, lassen sich auf mangelhafte Dolmetscher ein, um keine Umstände zu verursachen und weil sie es selbst hinter sich bringen wollen, oder sind aufgrund einer Traumatisierung gar nicht in der Lage, einem unbekanntem Beamten nach etlichen Fragen zu ihrem Fluchtweg plötzlich ihre traumatisierenden Erlebnisse zu schildern. Ich möchte mich an dieser Stelle kurz fassen, weil die mit der Anhörung zusammenhängenden Probleme für das Asylverfahren nicht so sehr mit dem »Asylkompromiss« verbunden sind. Ich gehe allerdings davon aus, dass gerade diejenigen, die Schutz vor Menschenrechtsverletzungen suchen, häufig traumatische Erlebnisse hatten. Lassen Sie mich daher darauf hinweisen, dass der Umgang mit Traumatisierung bei denjenigen, die Asylsuchende anhören oder über Asylanträge entscheiden, besonderen Schulungsbedarf begründet. Ich meine damit nicht umgekehrt, dass aus dem Vorliegen einer Traumatisierung der Rückschluss auf erlittene Menschenrechtsverletzungen gezogen werden darf. Das deutsche Asylsystem muss sich allerdings darauf einrichten, die Schutzbedürftigen aus der Gesamtheit der Asylantragsteller herauszufiltern. Das wird nur gelingen, wenn dem Umstand Rechnung getragen wird, dass das Erleiden von Verfolgung nur in seltenen Fällen an den betroffenen Menschen abprallt, als sei nichts geschehen.

Nach wiederum sehr unterschiedlich langer Zeit im Anschluss an die Anhörung erhält der Asylantragsteller einen Bescheid des BAMF, in dem ihm mitgeteilt wird, ob seine vorgetragenen Gründe überzeugt haben. Gegen diese Entscheidung steht dem Antragsteller grundsätzlich der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten offen.

Im Zuge des »Asylkompromisses« sollten Asylverfahren allgemein beschleunigt werden und im Falle des negativen Ausgangs zügige Abschiebungen stattfinden. Um Asylverfahren zu beschleunigen, ist es aus meiner Sicht sinnvoll, die zuständige Behörde bzw. die Verwaltungsgerichte so mit Mitteln und Personal auszustatten, dass die Zeit zwischen Antragstellung und Anhörung sowie zwischen Anhörung und Entscheidung bzw. zwischen Klageerhebung, Verhandlung und Urteil nicht mehr Monate und Jahre dauert, sondern in einem zeitnahen Rahmen verläuft. Die Parteien haben sich für diesen – kostenintensiven – Weg bei der Vereinbarung des Asylkompromisses jedoch nicht entschließen können. Sie haben vielmehr die Rechtsmittelfristen für die Antragsteller gekürzt, obgleich von einer Verschleppung eines Verwaltungsverfahrens durch eine Monatsfrist statt einer Frist von zwei Wochen aus meiner Sicht nicht die Rede sein kann, wenn zuvor mehr als ein Jahr auf eine Anhörung gewartet wurde.

Besonders beschleunigt werden sollte die Bearbeitung der Asylanträge von Menschen, die an den Flughäfen bei der Einreise aufgegriffen werden. Nach der »Drittstaatenregelung«, die wie ausgeführt Einreisende auf dem Landweg betrifft, gab es an den Flughäfen Regelungsbedarf, um der Einreise über den Luftweg zu begegnen. Der Antragsteller im Flughafenverfahren wird im Transitbereich untergebracht und beschleunigt angehört. Falls sein Antrag positiv beschieden wird oder das BAMF eine Entscheidung nicht innerhalb von zwei Tagen zu treffen in der Lage ist, wird dem Antragsteller die Einreise in das Bundesgebiet erlaubt. Im Falle der Einreise läuft das Asylverfahren als normales Asylverfahren weiter. Im Flughafenverfahren ist der Zugang zur Rechtsberatung erschwert; die Fristen, innerhalb derer gegen negative Entscheidungen vorgegangen werden muss, sind hingegen besonders kurz. Faktisch erleben Asylantragsteller das Flughafenverfahren als Inhaftierung; die Unterbringung erfolgt mindestens an mehreren Flughäfen in denselben Räumlichkeiten, in denen auch Abschiebungshaft vollstreckt wird. Asylantragsteller mit besonderer Schutzbedürftigkeit wie z.B. unbegleitete Minderjährige oder Traumatisierte haben im Flughafenverfahren aus meiner Sicht nur sehr geringe Chancen, Schutz zu erlangen.

Zwanzig Jahre nach Einführung des Flughafenverfahrens ist festzustellen, dass die praktische Bedeutung sehr gering ist, während der mit der Durchführung verbundene Aufwand unverhältnismäßig hoch ist. Der weit überwiegende Teil der Antragsteller darf trotz Beginn des Asylverfahrens im Transitbereich nach Deutschland einreisen und den normalen Weg weiter beschreiten, weil nur wenige Fälle so einfach gelagert sind, dass das BAMF zu einer Ablehnung innerhalb von zwei Tagen überhaupt in der Lage ist. Fast alle Entscheidungen des BAMF, die überhaupt in Flughafenverfahren ergehen, werden am Flughafen Frankfurt a.M. getroffen. An den anderen Flughäfen wird zwar die Möglichkeit der Durchführung eines Asylverfahrens einschließlich der Unterbringungsmöglichkeit vorgehalten, allerdings werden keine oder nur wenige (d.h. maximal fünf) Entscheidungen pro Jahr innerhalb von zwei Tagen getroffen. Während in Berlin in den vergangenen Jahren jeweils zwei bis vier Flughafenverfahren innerhalb von zwei Tagen beschieden werden konnten, plant die Senatsverwaltung beim Neubau des Großflughafens Unterbringungsmöglichkeiten für bis zu 300 Asylantragsteller ein. Aufwand und Effekt stehen hier aus meiner Sicht in einem offensichtlichen Missverhältnis.

Da die mit dem Flughafenverfahren verfolgten Zwecke, offensichtlich unbegründete Asylanträge zeitnah negativ zu bescheiden und bei Bestehen einer vollziehbaren Ausreisepflicht Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung durchzuführen, auch ohne das spezielle Flughafenverfahren in den normalen Verfahren mit vertretbarem Aufwand erreicht werden können, ist das Flughafenverfahren abzuschaffen. Die Gefahr, dass schutzbedürftige Flüchtlinge im Flughafenverfahren ohne Erfolg bleiben, ist zu groß – gerade auch angesichts der geringen Bedeutung, die das Flughafenverfahren praktisch hat.

4. TEIL: DAS ASYLBLG – MINDESTENS TEILWEISE VERFASSUNGSWIDRIG

Mit dem Asylkompromiss wurde das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) geschaffen, in welchem die sozialrechtlichen Ansprüche von Asylbewerbern geregelt sind. Der Gesetzgeber hat sich von der Annahme leiten lassen, dass während eines mutmaßlich kurzen Zeitraums eines zügig durchgeführten Asylverfahrens nicht erforderlich ist, Leis-

tungen zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu bewilligen. Dies wurde damit begründet, dass eine Integration von Asylbewerbern gerade nicht erwünscht ist, sondern die Integration erst erfolgen soll, wenn eine dauerhafte Perspektive für den Aufenthalt in Deutschland besteht. Diese Perspektive besteht jedoch erst nach der Feststellung, dass einer Person Schutz gewährt wird, also mit positivem Abschluss des Asylverfahrens. Mit dem Inkrafttreten des AsylbLG zum 01.11.1993 wurden Asylbewerbern vorrangig Sachleistungen statt Geld bewilligt; die Leistungen nach dem AsylbLG sind insgesamt im Vergleich zur Sozialhilfe, die das Existenzminimum bilden soll, deutlich abgesenkt. Leistungen zur Krankenbehandlung erfolgen nur in eingeschränktem Umfang.

Anfangs fielen unter das AsylbLG nur die Asylbewerber während des laufenden Verfahrens und Menschen, die bereits vollziehbar zur Ausreise verpflichtet sind. Im Laufe der Zeit wurde jedoch der Anwendungsbereich des AsylbLG immer weiter ausgedehnt. Sogar Inhaber von Aufenthaltserlaubnissen, bei denen bereits wegen des offenbar vorhandenen Anspruchs auf Erteilung eines Aufenthaltstitels nicht von einem nur kurzfristigen, vorübergehenden Aufenthalt gesprochen werden kann, fielen schließlich in den Anwendungsbereich des AsylbLG. Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis gem. § 25 Abs. 5 AufenthG beziehen Leistungen nach dem AsylbLG und nicht nach dem (für die Betroffenen günstigeren) SGB II, in dem die sogenannten »Hartz-IV-Sätze« geregelt sind.

Seit 1993 sind die Leistungen nach dem AsylbLG nicht erhöht worden – in der Folge kommt es bereits wegen des fehlenden Ausgleichs der gestiegenen Lebenshaltungskosten zu einem Verlust an Wert der Leistung. Das AsylbLG spricht bis heute noch von Leistungen in »Deutscher Mark«.

Die Verfassungsmäßigkeit der Höhe der Grundleistungen gem. § 3 AsylbLG ist zwischenzeitlich vom Bundesverfassungsgericht geprüft worden. Mit Urteil vom 18.07.2012 (Az.: 1 BvL 2/11 bzw. 10/10) hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die in diesem Verfahren angegriffenen Vorschriften über die Gewährung von Grundleistungen verfassungswidrig sind. Diese Entscheidung stärkt die Rechte von Asylsuchenden in Deutschland. Mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts steht fest, dass das Gewähren von nur besonders niedrigen Leistungen vor allem aus migrationspolitischen Erwägungen unzulässig ist. Das Bundesverfassungsgericht hat sich jedoch nicht zum AsylbLG »als Ganzem« geäußert, sondern nur sehr punktuell die vorgelegten Rechtsfragen entschieden.

Richtet man den Blick auf die vielen Einschränkungen, denen Asylbewerber unterliegen, stellt sich besonders das Zusammentreffen von verschiedenen Maßnahmen, die für sich genommen zwar nicht angenehm, aber noch zumutbar erscheinen, im Ergebnis als einschneidende, nicht mehr hinnehmbare Beschränkung dar. Menschen zu verpflichten, in einer Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen und mit nur geringen Sach- und Geldleistungen auszustatten, ist nicht akzeptabel, wenn es sich z.B. um eine schwangere Frau handelt und ein Frauenarzt erst nach einer Busreise von mehr als einer Stunde Länge erreicht werden kann, weil die Gemeinschaftsunterkunft an einem besonders abgelegenen Ort eingerichtet wurde. Die Kumulation der Pflicht, sich in einem begrenzten Gebiet aufzuhalten oder dort zu wohnen, mit dem fehlenden oder stark beschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt sowie mit der eingeschränkten medizinischen Versorgung kann in einer Menschenrechtsverletzung resultieren. Dies erscheint besonders deshalb problematisch, weil es den Betroffenen schwer fallen dürfte, sich effektiv über den Rechtsweg zu wehren, denn die Chance, effektive anwaltliche Unterstützung zu erhalten, lässt sich wohl eher zufällig als mit Sicherheit realisieren; ohne fundierte Beratung und Begleitung wird die Durchsetzung eines Rechts dem Asylbewerber voraussichtlich nicht gelingen.

Bei den Neuerungen, die sich nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18.07.2012 für das AsylbLG ergeben, wird der Gesetzgeber hinsichtlich der Grundleistungen die ausführlichen Anmerkungen des Bundesverfassungsgerichts sorgfältig zu beachten haben. Wegen anderer Beschränkungen ist die kumulative Wirkung von verschiedenen Maßnahmen zu berücksichtigen und zum Schutz der Menschenrechte der Asylbewerber wohlwollend zu gestalten. Insbesondere bei Einschränkungen, deren Nutzen sehr in Frage gestellt werden kann, muss sich ein Staat wie Deutschland, der sich ungerne vorwerfen lassen möchte, Menschenrechte nicht ausreichend zu achten, nicht unnötig auf Glatteis begeben.