



Blickpunkt Brüssel



# Die aktuelle Entwicklung der Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU und der Beitrag Deutschlands

---

Gianna Gmeiner

April  
2015



## Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	2
II. EU-Flüchtlingspolitik	2
1. Frontex	3
a) Zentraler Aufgabenbereich der Agentur Frontex	3
b) Finanzielle Mittel und Rolle Deutschlands	4
c) Beispiel Triton	4
d) Neuerungen	5
e) Kritik am EU-Außengrenzschutz	6
2. Herstellung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems	6
a) Die Dublin III- und Eurodac-Verordnung	7
b) Die Aufnahme richtlinie	8
c) Die Asylverfahrensrichtlinie	8
III. Jüngste Entwicklungen in der deutschen Flüchtlings- und Asylpolitik	9
1. Wer ist Flüchtling nach deutschem Recht	9
2. Das Asylverfahren	10
a) Das Verfahren	10
b) Fakten und Zahlen	11
3. Aktuelle Änderungen im deutschen Asylrecht	11
a) Sichere Herkunftsländer	12
b) Arbeitserlaubnis	14
c) Residenzpflicht	14
d) Sachleistungsprinzip	14
4. Kontingentflüchtlinge	15
IV. Fazit	15



## I. Einleitung

Mehr und mehr Flüchtlinge wagten in den letzten Jahren den teils gefährlichen Weg nach Europa, auf der Flucht vor Verfolgung, Not und Krisen und in Erwartung eines besseren Lebens innerhalb der Grenzen der EU. So beantragten im Jahr 2014 etwa 626.000 Schutzsuchende Asyl in einem der EU-Mitgliedsstaaten.<sup>1</sup> Dies stellt die höchste Zahl an Asylanträgen seit Anfang der neunziger Jahre dar. Auch die Zahl der Asylbewerber in Deutschland stieg so im Vergleich zum Vorjahr um 59,7%.<sup>2</sup>

Diese drastische Entwicklung stellt nicht nur die einzelnen Mitgliedstaaten, sondern vor allem auch die EU vor neue Herausforderungen. Lag die traditionelle Verantwortung im Bereich der Asylpolitik noch vor einigen Jahrzehnten allein im Zuständigkeitsbereich der einzelnen Mitgliedsstaaten, so ist dieser Bereich als Folge des Schengener Abkommens und der darauf nach und nach folgenden Aufhebung der EU-Binnengrenzen, zunehmend zu einer auf der EU-Ebene zu regelnden Thematik geworden. Einerseits nimmt die EU diese Aufgabe wahr, beispielsweise durch die Gründung der Agentur Frontex oder durch die Harmonisierung der Regelungen zum Asylsystem der einzelnen Länder.

Andererseits liegt es an den Mitgliedsstaaten hierbei mitzuwirken, sei es durch die Bereitstellung von Personal und Materialleistungen für die diversen Organisationen und Operationen oder durch zeitnahe Umsetzung der Europäischen Richtlinien.

Dieser Beitrag wird daher in seinem ersten Teil (II) zunächst die wesentlichen Neuerungen auf EU-Ebene darstellen und sodann auf die aktuelle Entwicklung dieser Thematik in Deutschland, besonders mit Blick auf die aktuellen Änderungen im Asylrecht, eingehen (III).

## II. EU-Flüchtlingspolitik

Etwa 12.000 km Land- und 45.000 km Seegrenzen (sog. Außengrenzen) umgeben die EU.<sup>3</sup> In den vergangenen Jahrzehnten wuchs der Bedarf des Schutzes dieser

---

1 [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Asylum\\_applications\\_\(non-EU\)\\_in\\_the\\_EU-28\\_Member\\_States,\\_2004-14\\_\(1\)\\_thousands\\_YB15\\_II.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Asylum_applications_(non-EU)_in_the_EU-28_Member_States,_2004-14_(1)_thousands_YB15_II.png), (12.04.2015).

2 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen zu Asyl, Dez. 2014, S.4.

3 Mechthild Baumann, Focus Migration Nr. 25, Frontex und das Grenzregime der EU, Feb. 2014.



Außengrenzen zunehmend. Seinen Ursprung hat dieser verstärkte Schutzbedarf in dem Schengener Abkommen von 1985. Im Rahmen dieses Abkommens verzichteten zunächst fünf Staaten (Deutschland, Frankreich, Belgien, Niederlande, Luxemburg) auf Passkontrollen an ihren gemeinsamen Grenzen und trugen damit schon damals zu einer Verbesserung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb der EU bei.<sup>4</sup> Nach und nach wurden so die Binnengrenzkontrollen innerhalb der EU (zusätzlich auch jene zu den Drittstaaten Island, Liechtenstein, Norwegen, Schweiz) aufgehoben. Seitdem werden die Außengrenzen zur Aufrechterhaltung der Balance zwischen Freiheit und Sicherheit zunehmend intensiver und umfassender geschützt (sogenannte Ausgleichmaßnahmen), um insbesondere Kriminalität und illegale Migration abzuhalten (1.).

Auch die Frage nach einem konkreten Plan hinsichtlich einer Harmonisierung des Asylrechts der Mitgliedsstaaten kam in Folge des Schengener Abkommens erstmals in Diskussion (2.).<sup>5</sup>

## **1. Frontex**

Ein zentraler Akteur beim Schutz der EU-Außengrenzen ist die in Warschau ansässige Agentur Frontex (Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union). Diese wurde im Jahr 2004 mit dem Ziel gegründet, die Zusammenarbeit der Grenzschutzbehörden der Mitgliedstaaten zu unterstützen, zu verstärken und zu koordinieren.<sup>6</sup>

### **a) Zentraler Aufgabenbereich der Agentur Frontex**

Die zentralen Tätigkeiten der Agentur Frontex lassen sich in die Aufgabenbereiche Unterstützung, Koordinierung der Einsätze der Grenzpolizeien der Mitgliedsstaaten und Analyse, untergliedern.<sup>7</sup>

Die ersten beiden Tätigkeitsbereiche beinhalten einerseits die Unterstützung der

---

4 Mechthild Baumann, Focus Migration Nr. 25, Frontex und das Grenzregime der EU, Feb. 2014.

5 Constantin Hruschka, Das Dublin-Verfahren – Hintergrund und Praxis, ASYLMAGAZIN 1–2/2008.

6 <http://frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks> (12.04.2015).

7 <http://frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks> (12.04.2015).



Mitgliedstaaten bei gemeinsamen Rückführungsoperationen, andererseits spielt auch die Unterstützung und Koordinierung der Mitgliedstaaten bei gemeinsamen Einsätzen oder beim Training von Grenzpolizisten eine große Rolle. Um schnell und effektiv auf Krisensituationen reagieren zu können, ist Frontex auch für die Bereitstellung eines EU Grenzschutzteams zuständig.<sup>8</sup>

Im Aufgabenbereich der Analyse sammelt Frontex Daten über illegale Migration und über grenzüberschreitende Kriminalität und wertet diese sodann aus, um so anhand von Fakten den Grenzschutz zu verbessern. Für die Tätigkeit der Agentur Frontex ist auch die stetige Zusammenarbeit mit anderen Organisationen im Bereich „Freiheit, Sicherheit und Recht“ wie etwa Europol, Eurojust sowie den Grenzschutzbehörden von nicht EU- bzw. Nicht-Schengenländern von großer Bedeutung.<sup>9</sup>

## **b) Finanzielle Mittel und Rolle Deutschlands**

Im Jahr 2014 wurde Frontex ein Budget von 89 Millionen Euro durch die EU-Haushaltsbehörde zugewiesen.<sup>10</sup> Die deutsche Partnerschaftsakademie von Frontex ist die Bundespolizeiakademie in Lübeck. Diese gestaltet im Auftrag von Frontex Fortbildungsmaßnahmen für die Grenzpolizeien Europas.<sup>11</sup>

## **c) Beispiel Triton**

Als Beispiel für eine Operation der Agentur Frontex ist die Grenzschutz-Mission Triton zu nennen. Diese hat nun die Überwachung der Küstengewässer vor Italien zum Gegenstand. Mit dieser Operation trägt Frontex zur Unterstützung Italiens bei. Das Land hatte zunächst mittels der von der italienischen Regierung geleiteten Operation Mare Nostrum selbst die Initiative zur Überwachung der Küstengewässer ergriffen, war aber letztlich mit der stetig steigenden Zahl von Flüchtlingsbooten überfordert. So begann mit Ende der Operation Mare Nostrum im Oktober 2014 die von der EU ins Leben

8 <http://frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks> (12.04.2015).

9 <http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin> (12.04.2015).

10 [http://frontex.europa.eu/assets/About\\_Frontex/Governance\\_documents/Budget/Budget\\_2014.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Budget/Budget_2014.pdf) (12.04.2015).

11 [http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Sicherheit/Internationale-Zusammenarbeit/Schutz-Aussengrenzen/schutz-aussengrenzen\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Sicherheit/Internationale-Zusammenarbeit/Schutz-Aussengrenzen/schutz-aussengrenzen_node.html) (12.04.2015).



gerufene Operation Triton unter der Leitung von Frontex.<sup>12</sup>

Insgesamt sind hierbei 21 Mitgliedsstaaten, sieben Schiffe, vier Hubschrauber und 65 Mitarbeiter beteiligt.<sup>13</sup> Deutschland trägt mit der Bereitstellung eines Hubschraubers und der Entsendung von Bundespolizisten bei.<sup>14</sup>

Der Tätigkeitsbereich der Operation Triton findet nur innerhalb der EU-Grenzen statt, eine gezielte Suche nach Flüchtlingen außerhalb der EU-Grenzen ist damit nicht im Aufgabenbereich inbegriffen. Daher wird insbesondere seitens der Menschenrechtsorganisation Pro Asyl kritisiert, dass bei Triton vor allem die Sicherung der Außengrenzen im Mittelpunkt stehe und die Rettung von Menschen in Not lediglich ein dem nachgeordnetes Ziel darstelle. Auch das Triton zur Verfügung stehende monatliche Budget mit 2,9 Millionen Euro stelle lediglich ein Drittel der Summe dar, die Italien zuvor in Mare Nostrum investiert habe.<sup>15</sup> Weiterhin patrouillierte Mare Nostrum bis nahe an die libysche Küste, während die Einsätze Tritons in der Regel nur den Bereich bis etwa 30 Seemeilen vor der italienischen Küste und vor Lampedusa abdecken. Ein weiteres Flüchtlingssterben sei durch diese Vorgehensweise vorprogrammiert.<sup>16</sup>

## d) Neuerungen

Basierend auf Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention, nach welchem Einwanderer nicht an den Außengrenzen abgewiesen und in Drittstaaten zurückgeschickt werden dürfen, in denen ihnen Menschenrechtsverletzungen drohen, hat das EU-Parlament 2014 eine Seeaußengrenzenverordnung<sup>17</sup> erlassen, welche den Umgang mit Flüchtlingsbooten für Frontex verschärft. Es ist danach nun verboten, diese Boote abzudrängen oder zur Umkehr zu zwingen.<sup>18</sup> Vielmehr besteht die Verpflichtung Flüchtlingen in Seenot zu helfen. Zu kritisieren ist jedoch, dass die Anweisung „den Kurs

12 <http://frontex.europa.eu/news/frontex-launches-joint-operation-triton-JSYpL7> (12.04.2015).

13 <http://frontex.europa.eu/news/frontex-launches-joint-operation-triton-JSYpL7> (12.04.2015).

14 <http://www.zeit.de/politik/ausland/2014-11/triton-frontex-eu-mittelmeer> (12.04.2015).

15 [http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/europas\\_schande\\_triton\\_und\\_mare\\_nostrum\\_im\\_vergleich/](http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/europas_schande_triton_und_mare_nostrum_im_vergleich/) (12.04.2015).

16 <http://www.zeit.de/politik/ausland/2014-11/triton-frontex-eu-mittelmeer> (12.04.2015).

17 Verordnung (EU) Nr. 656/2014 (Seeaußengrenzenverordnung)

18 <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/newsletter/184551/europaeische-union-neue-regeln-fuer-frontex> (12.04.2015).



zu ändern“ sowie das „Eskortieren oder Geleiten des Schiffs, bis es sich auf diesem Kurs befindet“ ausdrücklich gestattet ist (Art. 6). Auf diese Weise besteht auch nun wieder die Gefahr, dass Flüchtlinge zur Rückkehr in für sie nicht sichere Drittstaaten gezwungen werden.

Eine weitere Regelung befasst sich mit besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen wie etwa unbegleiteten Minderjährigen oder Opfern von Menschenhandel. Auf Flüchtlinge dieser schutzbedürftigen Gruppe sollen Flüchtlingsboote nun speziell kontrolliert werden, sodass diesen Menschen die Wahrnehmung der ihnen zustehenden besonderen Rechte ermöglicht werden kann.<sup>19</sup>

## **e) Kritik am EU-Außengrenzschutz**

Der Umstand, dass Asylanträge nicht außerhalb Europas eingereicht werden können und die Schutzsuchenden die EU Grenzen erst überqueren müssen, um den von der EU zu gewährenden Schutz zu erhalten, birgt viele Gefahren in sich. Denn dieser Weg gestaltet sich in nicht wenigen Fällen schwierig und treibt tausende Menschen in die Arme von Schleppern. Deshalb sprach sich bspw. die EU-Kommissarin Cecilia Malmström für die Vergabe humanitärer Visa aus. So sollten Flüchtlinge in Zukunft auch außerhalb der EU, in Drittstaaten Asylanträge einreichen können.<sup>20</sup> Eine derartige Vorgehensweise wird von den Mitgliedsstaaten aber größtenteils, wahrscheinlich aus Furcht vor steigenden Asylbewerberzahlen, abgelehnt.

## **2. Herstellung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems**

Traditionell lagen die Zuständigkeiten für die Bereiche Migration und Asyl bei den einzelnen Mitgliedsstaaten. Die Frage eines EU-einheitlichen Umganges mit Asylbewerbern stellte sich erstmals infolge des drastischen Anstieges der Flucht- und Asylzuwanderung in die EG-Mitgliedstaaten in den achtziger- und neunziger-Jahren in Kombination mit den Sicherheitsrisiken die das Schengener Abkommen in sich barg. Seither waren asylpolitische Regelungen insbesondere Gegenstand des Tampere (1999-

19 <http://www.migration-info.de/artikel/2014-05-15/europaeische-union-neue-regeln-frontex> (12.04.2015).

20 <http://www.tagesschau.de/ausland/fluechtlinge432.html> (12.04.2015).



2004)<sup>21</sup> und des Haager Programms (2005-2009)<sup>22</sup>. Zuletzt wurde die Herstellung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems auch zu einem zentralen politischen Ziel der EU im Rahmen des Stockholmer Programms<sup>23</sup> für die Jahre 2010-2014 gemacht. Dies im Besonderen mit Blick auf eine gleichwertige Behandlung der Asylbewerber bei Verfahrensgarantien, Aufnahmebedingungen, sowie einem einheitlichen Schutzstatus. Im Juni 2013 kam es daher zum Erlass von Neufassungen der Rechtsakte der Dublin-Verordnung<sup>24</sup> und der Eurodac-Verordnung<sup>25</sup> (a), der Aufnahmerichtlinie<sup>26</sup>(b), sowie der Asylverfahrensrichtlinie<sup>27</sup> (c).

## **a) Die Dublin III- und Eurodac-Verordnung**

Die Dublin III Verordnung, wie auch zuvor die Dublin II Verordnung, bestimmt die Kriterien und Verfahren, für die Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Art.1). Dem Grundgedanken nach gilt, dass der Mitgliedstaat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig sein soll, der die Einreise veranlasst oder nicht verhindert hat. Hieraus folgt, dass zuständig vorrangig die EU-Grenzstaaten sind, in welchen Schutzsuchende in der Regel zuerst EU-Territorium betreten. Mit Dublin III erfolgten im Wesentlichen folgende Änderungen: Es wird hierin ausdrücklich geregelt, dass keine Überstellung an einen Mitgliedstaat erfolgen darf, wenn dem Asylbewerber dort Menschenrechtsverletzungen drohen. Weiter wird Asylsuchenden ein Anspruch auf Information gewährt, sobald der Antrag auf Schutz gestellt worden ist. Garantiert wird auch die Durchführung eines persönlichen Gesprächs mit Blick auf das Dublin-Verfahren.

Ziel der Eurodac-Verordnung ist es, die Bestimmung des zuständigen Mitgliedsstaates nach der Dublin Verordnung durch eine gleichnamige Datenbank (Eurodac) zu

---

21 [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm) (12.04.2015).

22 Amtsblatt der Europäischen Union, 2005 C 53/1.

23 Amtsblatt der Europäischen Union 2010 C 115/01.

24 Verordnung (EU) Nr. 604/2013 vom 26. Juni 2013.

25 Verordnung (EU) Nr. 603/2013 vom 26. Juni 2013.

26 Richtlinie 2013/33/EU vom 26. Juni 2013.

27 Richtlinie 2013/33/EU vom 26. Juni 2013



unterstützen (Art. 1 Abs. 1). In dieser Datenbank werden Fingerabdrücke von Asylsuchenden gespeichert. Dies ermöglicht den Mitgliedstaaten dann die Feststellung, ob die jeweilige Person schon zuvor in einem anderen Mitgliedstaat registriert wurde.<sup>28</sup>

## **b) Die Aufnahmerichtlinie**

In der Aufnahmerichtlinie werden die sozialen Aufnahmebedingungen für Asylsuchende geregelt. Nach Neufassung der Richtlinie darf Asylsuchenden ein Gebiet zugewiesen werden, in dem sie sich aufhalten müssen. Hierin liegt eine Bestätigung der vormals in Deutschland uneingeschränkt geltenden Residenzpflicht. Die Richtlinie sieht weiter Neuregelungen über eine Inhaftierung und Haftbedingungen von Asylsuchenden, insbesondere - unter strengen Voraussetzungen- auch von Minderjährigen, vor. Danach stellt z.B. schon der Zweck der Identitätsfeststellung einen Haftgrund dar. Die Richtlinie reduziert ein mögliches Arbeitsverbot für Asylbewerber auf die Dauer von neun Monaten. Weiter enthält sie diverse Garantien für unbegleitete Minderjährige und regelt erstmals die Garantie für einstweiligen Rechtsschutz.

## **c) Die Asylverfahrensrichtlinie**

Die 2006 erstmals in Kraft getretene Asylverfahrensrichtlinie hat die Einführung eines gemeinsamen Verfahrens für die Zu- und Aberkennung des internationalen Schutzes (Asylverfahren) zum Gegenstand (Art.1). Sie enthält Mindestanforderungen, die dem Schutze Asylsuchender zugutekommen sollen. Asylbewerber erhalten bspw. ein Recht auf persönliche Anhörung, Rechtsberatung, effektiven Rechtsbehelf vor Gericht und einen Dolmetscher. Schon die Vorgängerrichtlinie räumte es den Mitgliedstaaten ein, Asylanträge von Bewerbern aus "sicheren" Herkunftsstaaten als unbegründet abzulehnen. Gleiches galt für diejenigen, welche durch einen als sicher definierten Drittstaat einzureisen versuchten. Beides wird auch nach Erneuerung der Richtlinie weiter ermöglicht. Zu den wesentlichen Änderungen zählt, dass bei Vorliegen bestimmter Gründe, ein beschleunigtes Asylverfahren oder ein Grenzverfahren durchgeführt werden darf (Art. 31). Problematisch erscheint dabei, die besonders weite

---

28 Constantin Hruschka, Das Dublin-Verfahren – Hintergrund und Praxis, ASYLMAGAZIN 1–2/2008, S. 4.



Fassung des hierfür einschlägigen Kriterienkataloges. Denn hiernach können die genannten Verfahren, welche eigentlich die Ausnahme darstellen sollten, letztlich in einer Vielzahl von Fällen zur Anwendung kommen.

Bei sogenannten Grenzverfahren, gestattet Art. 43 Abs. 3 den Grenzstaaten die Möglichkeit, Asylbewerber -über die eigentlich vorhergesehene Zeit von vier Wochen hinaus- im Rahmen eines Sonderverfahrens solange unterzubringen, wie die Flüchtlinge in der Nähe der Grenze normalerweise untergebracht werden. Mit Blick auf die oftmals menschenunwürdige Inhaftierungspraxis in den EU-Grenzstaaten (z.B. in Griechenland) erscheint diese Regelung fragwürdig.<sup>29</sup>

Während die Neufassungen der Verordnungen in den Mitgliedsstaaten unmittelbare Geltung entfalten, gilt es die Neufassungen der Aufnahme- und Asylverfahrensrichtlinie zügig umzusetzen. Auf aktuelle Änderungen im deutschen Recht kommt dieser Beitrag in III. zu sprechen.

### **III. Jüngste Entwicklungen in der deutschen Flüchtlings- und Asylpolitik**

#### **1. Wer ist Flüchtling nach deutschem Recht**

Gemäß Art.16 a des Grundgesetzes haben politisch Verfolgte in Deutschland ein Recht auf Asyl. § 3 des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG) konkretisiert dies anhand einer Definition des Begriffs „Flüchtling“. Demnach ist ein Ausländer dann Flüchtling<sup>30</sup>, wenn er sich aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe außerhalb seines Herkunftslandes befindet und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann, oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will. Gleiches gilt, wenn er sich als staatenlos infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem er seinen gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht

---

29 [http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/griechenland\\_erhoeht\\_haftdauer\\_fuer\\_fluechtlinge\\_auf\\_12\\_monate/](http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/griechenland_erhoeht_haftdauer_fuer_fluechtlinge_auf_12_monate/) (12.04.2015).

30 im Sinne des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (BGBl. 1953 II S. 559, 560)



dorthin zurückkehren will.

Wobei von einer Verfolgung beispielsweise bei Handlungen physischer oder psychischer, einschließlich sexueller Gewalt, unverhältnismäßiger oder diskriminierender Strafverfolgung oder Bestrafung, oder bei Verweigerung gerichtlichen Rechtsschutzes mit dem Ergebnis einer unverhältnismäßigen oder diskriminierenden Bestrafung, ausgegangen wird (vgl. § 3a AsylVfG).

## **2. Das Asylverfahren**

### **a) Das Verfahren**

Nach Ankunft in Deutschland erhalten Asylsuchende zunächst eine Aufenthaltsgestattung, die ihnen für die Dauer der Durchführung des Asylverfahrens ein vorläufiges Bleiberecht in der Bundesrepublik gewährt.<sup>31</sup> Die Unterbringung und soziale Betreuung Asylsuchender fallen dann in den Zuständigkeitsbereich der Länder bzw. der Städte und Kommunen.<sup>32</sup> Die Verteilung auf die Bundesländer erfolgt dabei mittels eines bundesweiten Verteilungssystems, dem sog. Königsteiner Schlüssel, welcher auf Grundlage von Steueraufkommen und Bevölkerungszahl der Bundesländer jedes Jahr neu berechnet wird. Auf Landesebene erfolgt dann eine Schlüsselverteilung auf die einzelnen Kommunen. Diese Verteilung berechnet sich beispielsweise in NRW nach einem bestimmten Einwohner- und Flächenschlüssel (§ 3 FlüAG NRW). Trotz der Existenz unterschiedlicher Erstattungsregeln seitens der Länder (z.B. in NRW § 4 FlüAG NRW<sup>33</sup>), stellt dies in nicht wenigen Fällen eine große finanzielle Belastung für die ohnehin schon unter Sparzwang stehenden Kommunen dar. Nach einer Konferenz der Ministerpräsidenten der Bundesländer fordern diese vom Bund, welcher das Problem klein rede, u.a. mehr finanzielle Hilfe für Kommunen und Länder insbesondere etwa für die Unterbringung.<sup>34</sup> Denn vielerorts kommt es zu Unterbringungsengpässen, sodass auf

---

31 [http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Asyl-Fluechtlingsschutz/Asyl-Fluechtlingsschutz/asyl-fluechtlingsschutz\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Asyl-Fluechtlingsschutz/Asyl-Fluechtlingsschutz/asyl-fluechtlingsschutz_node.html) (12.04.2015).

32 [http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Asyl-Fluechtlingsschutz/Asyl-Fluechtlingsschutz/asyl-fluechtlingsschutz\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Asyl-Fluechtlingsschutz/Asyl-Fluechtlingsschutz/asyl-fluechtlingsschutz_node.html) (12.04.2015).

33 Kay Wendel, Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich, 2014, S.17.

34 <http://www.welt.de/newsticker/news1/article138815045/Laender-fordern-mehr-Geld-vom-Bund-fuer->



die Privatsphäre der Flüchtlinge stark einschränkende, menschenrechtlich äußerst fragwürdige Massenunterkünfte (z.B. in Sporthallen) zurückgegriffen werden muss.

Das weitere Verfahren in den Kommunen ist dahingehend gestaltet, dass die Unterlagen den dort zuständigen Stellen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF), welches gem. § 5 AsylVfG für die Entscheidung über Asylanträge zuständig ist, zur Bearbeitung und Entscheidung über den Asylantrag zugeleitet werden.<sup>35</sup> Es erfolgt eine persönliche Anhörung der Antragsteller zu Reiseweg und Verfolgungsgründen. Im Falle ihrer Anerkennung erhalten die Flüchtlinge eine befristete Aufenthaltserlaubnis. Kommt es hingegen zu einer vollumfänglichen Ablehnung, führt dies in der Regel zu einer Ausreiseverpflichtung.<sup>36</sup>

## **b) Fakten und Zahlen**

Im Jahr 2014 wurden 173.072 Erstanträge vom BAMF entgegen genommen. Rechnet man die Folgeanträge hinzu sind im Jahr 2014 insgesamt 202.834 Asylanträge eingegangen; was im Vergleich zum Jahr 2013 einen Anstieg um 59,7% bedeutet.<sup>37</sup> Die meisten Asylanträge kamen dabei von Flüchtlingen aus Syrien/Arabische Republik, gefolgt von Serbien, Eritrea und Afghanistan.<sup>38</sup> Insgesamt wurden im Jahr 2014 128.911 Entscheidungen über Asylanträge getroffen, davon 40.563 positive.<sup>39</sup> Die durchschnittliche Dauer des Asylverfahrens liegt derzeit bei etwa 14 Monaten.<sup>40</sup>

## **3. Aktuelle Änderungen im deutschen Asylrecht**

Im Jahr 2014 erfolgten Änderungen im Asylverfahrens-, Aufenthalts- und Asylbewerberleistungsgesetz. Die wesentlichen Erneuerungen ergaben sich hierbei mit

---

[Fluechtlinge.html](#) (12.04.2015).

35 [http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Asyl-Fluechtlingsschutz/Asyl-Fluechtlingsschutz/asyl-fluechtlingsschutz\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Asyl-Fluechtlingsschutz/Asyl-Fluechtlingsschutz/asyl-fluechtlingsschutz_node.html) (12.04.2015).

36 [http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Asyl-Fluechtlingsschutz/Asyl-Fluechtlingsschutz/asyl-fluechtlingsschutz\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Asyl-Fluechtlingsschutz/Asyl-Fluechtlingsschutz/asyl-fluechtlingsschutz_node.html) (12.04.2015).

37 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen zu Asyl, Dez. 2014, S.4.

38 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen zu Asyl, Dez. 2014, S.8.

39 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen zu Asyl, Dez. 2014, S.10.

40 <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/neues-asylgesetz-erfordert-gruenen-kompromiss-13064851-p3.html> (12.04.2015).



Blick auf die Einstufung bestimmter Länder als sichere Herkunftsländer, die Arbeitserlaubnis, die Residenzpflicht und das Sachleistungsprinzip.

## a) Sichere Herkunftsländer

Als sichere Herkunftsstaaten i.S.d. § 29a AsylVfG galten bisher die Mitgliedsstaaten der EU, sowie Ghana und Senegal.<sup>41</sup> Das heißt, dass alle Anträge auf Asyl aus diesen Ländern von vornherein unbegründet sind, wenn nicht Tatsachen vorgetragen werden, die dies widerlegen können.

**aa)** Bundestag und Bundesrat beschlossen im September 2014 nun auch Serbien, Mazedonien, sowie Bosnien und Herzegowina als sichere Herkunftsländer einzustufen. Dies geschah aufgrund des Umstandes, dass es nach Abschaffung der Visumpflicht für Deutschland in den Jahren 2009 und 2010 für die genannten Länder, zu einem drastischen Anstieg von Asylanträgen kam<sup>42</sup>, von welchen jedoch weniger als ein Prozent anerkannt wurde<sup>43</sup>. Ziel der Bundesregierung ist es, durch die erfolgte Einstufung der Länder als sichere Herkunftsländer eine schnellere Abarbeitung der hohen Zahl der Anträge zu gewährleisten. So sollen Kapazitäten für Asylanträge von tatsächlich Schutzbedürftigen geschaffen werden und Deutschland als Zielland für Antragssteller, die aus anderen als asylrelevanten Motiven Asylanträge stellen, an Attraktivität verlieren.<sup>44</sup>

Die vorgenommene Änderung wird jedoch vielerseits in Frage gestellt. So resultieren aus der Erklärung zum sicheren Herkunftsland zwangsläufig kürzere und weniger individuelle Anhörungen und folglich kann es zur Verhinderung sorgfältiger Prüfungen der individuellen Ansprüche der Antragsteller kommen.

Auch ein Gutachten von Pro Asyl nimmt dazu kritisch Stellung.<sup>45</sup> Hierin wird verwiesen auf die fortbestehende fragile Situation im Besonderen mit Blick auf Übergriffe auf

---

41 <http://www.bamf.de/DE/Service/Left/Glossary/function/glossar.html?lv2=1364198&lv3=1504416> (12.04.2015).

42 BT Drucksache 18/1528.

43 <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2014/04/sichere-herkunftstaaten.html> (12.04.2015).

44 BT Drucksache 18/1528

45 Marx/Waringo, Zur faktischen und rechtlichen Bewertung der Ausweitung des Gesetzgebungsvorhabens der Großen Koalition zur Einstufung von Westbalkanstaaten als „sichere Herkunftsstaaten“ auf die Länder Albanien und Montenegro, Mai 2014.



ethnische Minderheiten. Besonders betroffen seien Sinti, Roma und Homo- und Transsexuelle, für welche in den genannten Ländern teils menschenunwürdige Lebensbedingungen herrschen.<sup>46</sup>

**bb)** Weiter steht die Einstufung des Kosovo als sicheres Herkunftsland aktuell in der Diskussion. Für Einwohner des Kosovo besteht zwar im Gegensatz zu den genannten Ländern die Visumpflicht fort. Aber seitdem im Januar 2015 im Vergleich zum Vormonat mit 3.630 Anträgen die Zahl der Asylantragsteller aus dem Kosovo um 85% gestiegen ist, wird auch die Einstufung des Kosovo zum sicheren Herkunftsland diskutiert.<sup>47</sup> Kämen die Kosovaren, für welche eine Anerkennungsquote von nur 0,3 % besteht, doch vor allem aufgrund wirtschaftlicher Not und nicht aufgrund politischer Verfolgung.<sup>48</sup>

Auch eine dahingehende Änderung wird von Pro Asyl abgelehnt, da auch im Kosovo ethnische Minderheiten diskriminiert und ausgegrenzt würden. Das Land weise auch erhebliche Mängel in den staatlichen Strukturen auf. Darüber hinaus herrsche Korruption. Die Region sei laut Pro-Asyl-Geschäftsführer Günter Burkhardt ökonomisch zu stabilisieren. Weiter sprach er sich für die Schaffung legaler Wege für Schutzsuchende in die EU aus.<sup>49</sup>

Gegen die Einstufung des Kosovo als sicheres Herkunftsland sprach sich auch die Freisinger Bischofskonferenz aus. Zur Begründung wird ebenfalls auf die wirtschaftlich katastrophale Lage der Menschen sowie den instabilen Zustand im Kosovo verwiesen. Die EU solle vielmehr beim Aufbau wirtschaftlicher und sozialstaatlicher Strukturen im Kosovo helfen.<sup>50</sup> Auch das Bundesinnenministerium plant derzeit trotz des Vorstoßes der Kommunen keine entsprechende Gesetzesinitiative. Vielmehr wurde zunächst die Bearbeitung von Anträgen aus dem Kosovo beschleunigt.

---

46 Marx, Serbien, Mazedonien und Bosnien – sichere Herkunftsstaaten? Zusammenfassung des Rechtsgutachtens 23.04.2014.

47 <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-02/kosovo-asylverfahren-beschleunigung-innenminister> (12.04.2015).

48 <http://www.noz.de/deutschland-welt/politik/artikel/545918/unions-minister-wollen-kosovo-fluchtlinge-schnell-abschieben> (12.04.2015).

49 <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/pro-asyl-kosovo-ist-kein-sicherer-herkunftsstaat-13424236.html> (12.04.2015).

50 [http://de.radiovaticana.va/news/2015/03/05/d\\_„kosovo\\_kein\\_sicheres\\_herkunftsland“/1127225](http://de.radiovaticana.va/news/2015/03/05/d_„kosovo_kein_sicheres_herkunftsland“/1127225) (12.04.2015).



## **b) Arbeitserlaubnis**

Weiter enthält die Gesetzesänderung Erleichterungen für die Arbeitsaufnahme. So erfolgt eine Verkürzung des absoluten Arbeitsverbotes für Asylantragsteller von neun Monaten ab Einreise auf drei Monate. Zudem soll die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nach 15 Monaten im gesamten Bundesgebiet unter bestimmten Voraussetzungen ohne Vorrangprüfung erlaubt werden. Diese Vorrangprüfung genehmigte die Beschäftigung von Asylbewerbern nur unter der Voraussetzung, dass für das konkrete Stellenangebot weder deutsche Arbeitnehmer noch EU-Bürger oder entsprechend rechtlich gleichgestellte Ausländer zur Verfügung standen.<sup>51</sup>

## **c) Residenzpflicht**

Eine weitere Änderung liegt darin, dass die Residenzpflicht nach drei Monaten in der Erstaufnahme abgeschafft wird.<sup>52</sup> So konnten sich Asylbewerber bisher nicht ohne Erlaubnis in einen anderen Aufenthaltsbezirk, ein anderes Bundesland, in einigen Fällen gar einen anderen Landkreis begeben.

Jedoch bleibt es bei der Wohnsitzauflage. Den Flüchtlingen wird daher weiterhin ein fester Wohnsitz zugewiesen. Nur dort erhalten sie dann auch öffentliche Leistungen.<sup>53</sup>

## **d) Sachleistungsprinzip**

Auch der bisher nach Asylbewerberleistungsgesetz bestehende „Sachleistungsvorrang“ wurde nun größtenteils aufgehoben. Früher war die Rechtslage so, dass Flüchtlinge vorrangig nur Sachleistungen erhielten. Nach der Änderung wird nur noch während der ersten drei Monate in der Erstaufnahme am Sachleistungsprinzip festhalten.<sup>54</sup> Dies stellt einen großen Fortschritt mit Blick auf die Selbstbestimmung der Asylbewerber dar.

---

51 <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2014/10/2014-10-29-verbesserungen-fuer-asylbewerber-beschlossen.html> (12.04.2015).

52 <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2014/10/2014-10-29-verbesserungen-fuer-asylbewerber-beschlossen.html> (12.04.2015).

53 <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2014/10/2014-10-29-verbesserungen-fuer-asylbewerber-beschlossen.html> (12.04.2015).

54 <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2014/10/2014-10-29-verbesserungen-fuer-asylbewerber-beschlossen.html> (12.04.2015).



## **4. Kontingentflüchtlinge**

Neben den Flüchtlingen die gezwungen sind ein Asylverfahren zu durchlaufen, gibt es auch sog. Kontingentflüchtlinge, welche von der Bundesrepublik in festgelegter Anzahl aus humanitären Gründen aufgenommen werden. Diese besondere Aufenthaltsgenehmigung wird vom Bundesministerium des Inneren zusammen mit den obersten Landesbehörden anordnet (§ 23 Abs. 2 AufenthG). Diesen Flüchtlingen ist dann entsprechend der Aufnahmezusage eine Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis zu erteilen. Auch berechtigt die Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit und begründet einen Anspruch auf die sogenannte Mindestsicherung, also auf Sozialleistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes. Auch soll für Kontingentflüchtlinge gewährleistet sein, dass sie eine eigene Wohnung erhalten und möglichst nicht in Sammelunterkünften leben müssen.<sup>55</sup>

Eine solche Aufenthaltsgenehmigung können z.B. syrische Flüchtlinge beanspruchen, für welche das zur Verfügung stehende Aufnahmekontingent von lediglich 5000 im Jahr 2013 auf zuletzt im Juni 2014 auf 20.000 Personen erweitert wurde.<sup>56</sup> Um in dieses aufgenommen zu werden, müssen sich die Flüchtlinge in Flüchtlingslagern im Libanon bewerben um dort nach bestimmten Kriterien ausgewählt zu werden. Zu diesen Kriterien zählen u.a. der Nachweis Verwandte in Deutschland zu haben oder die besondere Schutzbedürftigkeit aufgrund von Krankheit.<sup>57</sup>

Reisen syrische Flüchtlinge selbst nach Deutschland, bleibt jedoch nur die Möglichkeit regulär Asyl zu beantragen.

## **IV. Fazit**

Auch im Jahr 2015 sind hohe Zahlen an Asylbewerbern zu erwarten. Es wird prognostiziert, dass die Zahl für 2015 diejenige von 2014 noch um ein vielfaches übersteigen wird. Eine enge Zusammenarbeit, Koordination der Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiche innerhalb der EU, sowie die Schaffung einheitlicher Regelungen,

---

55 <http://www.dw.de/syrische-flüchtlinge-in-deutschland/a-17692341> (12.04.2015).

56 <http://www.proasyl.de/de/home/syrien/> (12.04.2015).

57 <http://www.dw.de/syrische-flüchtlinge-in-deutschland/a-17692341> (12.04.2015).



die den menschenwürdigen Umgang mit den Asylsuchenden gewährleisten, sind daher erforderlicher denn je.

Es bleibt abzuwarten, ob die EU noch mehr Aufgaben etwa gegen Finanzierung oder durch in Aussicht stellen eines möglichen EU-Beitritts auf - für diese Aufgaben ungeeignete - Drittstaaten abwälzen wird<sup>58</sup>, oder Möglichkeiten für eine legale Einreise etwa in den Krisenländern selbst schaffen wird.

In Deutschland stellt das neue Asylgesetz im Wesentlichen einen ersten Schritt dar, den Asylbewerbern mehr Rechte einzuräumen. Mit den aktuellen Änderungen geht Deutschland damit sogar über die neuesten Änderungen auf EU-Ebene hinaus. Es wäre damit an der Bundesregierung sich auch für eine liberalere Handhabung der Thematik auf EU-Ebene einzusetzen.

Kurz nach Abschluss dieses Beitrages ertranken mehr als 700 Flüchtlinge im Mittelmeer, nachdem ihr Boot gekentert war. Dies stellt nicht nur eine menschliche Katastrophe dar, sondern demonstriert auch in tragischer Weise das Versagen der Flüchtlingspolitik der EU. Der Umstand, dass derartiges geschehen musste, um über weitere Eingeständnisse ernsthaft zu diskutieren, zeigt mit welcher erschreckender Gleichgültigkeit die EU und ihre Mitgliedsstaaten der Thematik gegenüber stehen.

Nach dem EU-Sondergipfel verdreifacht die EU nun das Etat für die Seenothilfe auf monatlich neun Millionen Euro. Von Seiten der Bundesregierung wurde die Bereitstellung von Marineschiffen angekündigt. Ein weiteres Ziel ist die Beschlagnahme und die Zerstörung der Boote der Schlepper. Seitens der italienischen Regierung wurde angeregt, EU-Asylbüros in Niger und im Sudan zu eröffnen.

Es bleibt zu hoffen, dass den diversen -wenn auch größtenteils unbefriedigenden- Ankündigungen auch Taten folgen werden.

---

58 <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2015-02/ukraine-fluechtlinge-eu> (12.04.2015).