

Recht der Jugend und des Bildungswesens
RdJB – Bücher
Band 6

Roman Lehner, Friederike Wapler (Hrsg.)

Die herausgeforderte Rechtsordnung

Aktuelle Probleme der Flüchtlingspolitik



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Die herausgeforderte Rechtsordnung

Recht der Jugend und des Bildungswesens
RdJB – Bücher

Herausgegeben von

Professor Dr. Hans-Jörg Albrecht, Freiburg
Professor Dr. Jörg Ennuschat, Bochum
Professor Dr. Hans-Peter Füssel, Berlin
Professorin Dr. Christine Langenfeld, Göttingen
Professor Dr. Ingo Richter, Berlin
Professorin Dr. Friederike Wapler, Mainz

Band 6

Roman Lehner, Friederike Wapler (Hrsg.)

Die herausgeforderte Rechtsordnung

Aktuelle Probleme der Flüchtlingspolitik



BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtes ist unzulässig und strafbar.

Hinweis: Sämtliche Angaben in diesem Fachbuch/wissenschaftlichen Werk erfolgen trotz sorgfältiger Bearbeitung und Kontrolle ohne Gewähr. Eine Haftung der Autoren oder des Verlags aus dem Inhalt dieses Werkes ist ausgeschlossen.

© 2018 BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH,
Markgrafenstraße 12–14, 10969 Berlin,
E-Mail: bwv@bwv-verlag.de, Internet: <http://www.bwv-verlag.de>

Druck: docupoint, Magdeburg

Gedruckt auf holzfreiem, chlor- und säurefreiem, alterungsbeständigem Papier.
Printed in Germany.

ISBN Print: 978-3-8305-2990-3

Vorwort

Die herausgeforderte Rechtsordnung – Aktuelle Probleme der Flüchtlingspolitik

1.

„Die große Anzahl an Asylsuchenden, die im Jahr 2015 nach Deutschland gekommen sind, stellt Bund, Länder und Kommunen weiter vor große Herausforderungen.“ Mit diesem Satz beginnt der Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht aus dem Februar dieses Jahres und es klingt fast so, als handelte es sich bei diesem Satz um das Generalthema der flüchtlingspolitisch einschlägigen Reform- und Maßnahmegesetzgebung der vergangenen zwei Jahre. Die (sog.) Flüchtlingskrise 2015/16 hat die deutsche und europäische Rechtsordnung in der Tat vor ganz erhebliche Herausforderungen gestellt. Ohne jede Blaupause musste innerhalb sehr kurzer Zeit der Zustrom einer außerordentlich großen Zahl von Schutzsuchenden bewältigt werden. Dabei stellten und stellen sich noch zahlreiche rechtliche Probleme in Bezug auf die Steuerbarkeit und Regulierbarkeit der Fluchtmigration, insbesondere in Hinblick auf die (eigentlich) hierfür vorgesehene Zuständigkeitsordnung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), deren Auslegung und Anwendung im Angesicht eines bald historischen ‚Massenzustroms‘ und ganz erheblicher Vollzugsdefizite seitens einzelner Mitgliedstaaten mit zahlreichen Unsicherheiten behaftet ist. Die Dynamik der Krise hat überdies ganz fundamentale Fragen aufgeworfen, welche die Handlungs- und Kontrollfähigkeit des Staates bzw. die Leistungsfähigkeit der Rechtsordnung betreffen. Eine rechtlich fundierte und halbwegs umfassende Einordnung der politischen und administrativen Schritte seit dem Sommer 2015 erscheint dringend geboten, zumal zahlreiche Debattenbeiträge ein vermeintliches Staatsversagen oder gar einen jedenfalls temporären Zustand vollständiger Regellosigkeit insinuierten. Hier erscheint eine sachliche und differenzierte Einordnung angezeigt. Aus deutscher Sicht ist überdies zu konstatieren, dass der Gesetzgeber in den vergangenen zwei Jahren überaus umtriebig gewesen ist: Diverse Asylpakete, aufenthalts- und asylrechtliche Gesetzesnovellen, aber auch außerhalb des Migrationsrechts stehende fachgesetzliche Reformen etwa im Bauplanungsrecht haben gezeigt, dass der deutsche Staat durchaus willens und auch in der Lage ist, in kurzer Frist auf die immensen Herausforderungen zu reagieren. Die These vom Staatsversagen erscheint angesichts der konzertierten politischen Handlungen von Bund und Ländern jedenfalls

fragwürdig, eine andere Frage ist freilich, inwieweit sich die politischen und rechtlichen Schritte als adäquat und zielführend erweisen. Auf der anderen Seite steht spätestens seit Erlass des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes im Herbst 2015 (sog. Asylpaket I) der Vorwurf im Raum, der Gesetzgeber verschärfe das Aufenthalts- und Asylrecht einseitig zulasten der Schutzsuchenden und unterlaufe dabei gar unabweislige menschenrechtliche Standards. Dabei wird die von Seiten der Bundesregierung besonders forcierte ‚europäische Lösung‘ in Gestalt des sog. EU-Türkei-Deals als Ausweis einer Abkehr von der sog. Willkommenspolitik des Spätsommers 2015 gewertet und als Baustein zu einer weitreichenden Abschottungsstrategie gebrandmarkt, welche sich in eine angeblich insgesamt zu beobachtenden Prozess der Umwandlung Europas in eine asylfeindliche Festung einreihe.

Beide Sichtweisen – die These vom Staatsversagen genauso wie jene von der menschenrechtsfeindlichen Abschottung – tendieren indes dazu, einseitig entweder die öffentlichen Steuerungsinteressen oder die humanitären Aspekte der Ereignisse überzubetonen. Man kann die moralische und humanitäre Brisanz der massenhaften Not, veranschaulicht auch durch die lebensgefährliche Mittelmeerpassage, gar nicht genug vor Augen haben. Nicht umsonst beginnt meine rechtliche Chronik mit den schockierenden Ereignissen im April 2015, als vor der europäischen Küste unzählige Menschen binnen weniger Tage ertrunken sind. Die bis heute andauernden todbringenden Passagen werden öffentlich kaum mehr wahrgenommen, was Grund für moralische Empörung sein sollte. Gleichwohl, und auch das haben die Ereignisse gezeigt, wäre der Verzicht auf jedwede politische und regulative Steuerung auch der Fluchtmigration eine rechtsstaatliche Bankrotterklärung mit unkalkulierbaren (innen-)politischen Folgen, die kaum im Interesse der Schutzsuchenden sein dürfte, welche einen sicheren Hafen in stabilen politischen und sozialen Verhältnissen suchen. Umgekehrt darf aber auch nicht übersehen werden, dass massive Not im unmittelbaren europäischen Umfeld auch die Übernahme massiver humanitärer Verpflichtungen jedenfalls für einen gewissen Zeitraum durch die europäischen Staaten (immerhin über 500 Millionen Einwohner zählend) rechtfertigen kann. Die Rede von der Krise des Rechts, die vereinfacht gesprochen auf der Vorstellung einer rechtswidrigen Grenzöffnungsentscheidung seitens der Bundesregierung im September 2015 beruht und die – wie zu zeigen sein wird – auf einer weitgehenden Ausblendung der Unionsrechtslage beruht, erweist sich am Ende als genauso verkürzend und unzutreffend wie jene von der pauschalen Krise der Menschenrechte in Deutschland und Europa angesichts der ungeheuren humanitären Leistungen, die hierzulande in den letzten zwei Jahren an den Tag gelegt worden sind. Dass die Lasten in Europa hierbei ungleich verteilt sind und ein Grund für die Krisenwahrnehmung der Umstand gewesen ist, dass einzelne Staaten (v. a. Deutschland, Österreich und Schweden) die politische Hauptlast zu tragen hatten und haben, ist damit freilich nicht vergessen.

2.

Der Band, den Roman Lehner und Friederike Wapler vorlegen, möchte außerhalb der geschilderten rechtspolitischen Frontstellung einen eigenständigen und differenzierten Blick auf die mit der Flüchtlingskrise verbundenen Rechtsprobleme werfen. Er versammelt Beiträge zu unterschiedlichen Aspekten des rechtsstaatlichen Umgangs mit dem Flüchtlingszustrom der letzten zwei Jahren, die sich entweder in eher grundsätzlicher Hinsicht mit der Frage der rechtlichen Bewältigung der Ereignisse aus verfassungs- und europarechtlicher sowie migrations- und flüchtlingsrechtlicher Perspektive oder eher fachgebietsspezifisch mit Folgefragen etwa sozial-, bildungs- oder bau- und ordnungsrechtlicher Art befassen. Sie eint das Bestreben, die Herausforderungen, denen sich unsere Rechtsordnung stellen musste, zu ordnen, zu analysieren und zu würdigen, ohne dabei die eine oder eben die andere Krise des Rechts beschwören zu wollen. Die Herausgeber präsentieren eine Sammlung von Analysen, welche das vielschichtige Gesicht einer *herausgeforderten Rechtsordnung* aufzeigen und hierbei herausarbeiten, in welcher Hinsicht die Herausforderungen jeweils eher gut oder eher schlecht gemeistert wurden.

Mein eigener einführender Beitrag weist dabei den in der Rechtswissenschaft nicht ganz üblichen Charakter einer rechtlichen Chronik auf. Er erschöpft sich freilich nicht in einer historiographischen Aneinanderreihung der rechtlich relevanten Ereignisse sondern unternimmt vielmehr den Versuch, die politische und rechtliche Dynamik in Deutschland und Europa nach rechtlichen Maßstäben zu ordnen und zu beurteilen. Im Zentrum stehen dabei die Ereignisse im Spätsommer/Herbst 2015, welche unter dem verkürzenden Schlagwort „Grenzöffnung“ Anlass zu allerlei politischen und rechtlichen Debatten gegeben haben, ohne dass hierbei der Gesamtrechtsrahmen immer hinreichend berücksichtigt worden wäre. Dabei lässt sich vielmehr auf Seiten der deutschen als auch der europäischen politischen Akteure eine die letzten zwei Jahre im Großen und Ganzen durchgehend verfolgte Linie ausmachen, welche um eine ‚Lösung‘ der Krise unter Wahrung der Balance zwischen Steuerungs- und Begrenzungsinteressen auf der einen und der menschenrechtlichen und humanitären Anforderungen auf der anderen Seite ernsthaft bemüht erscheint.

Andreas Müller vervollständigt das Gesamtbild einer Rechtschronik durch seine Darstellung der österreichischen Perspektive. Diese ist bislang in Deutschland bemerkenswert unterbelichtet geblieben und das, obwohl Österreich in doppelter Hinsicht für den deutschen Betrachter relevant sein sollte; zum einen, weil es sich im europäischen Konzert der Flüchtlingspolitik in einer sehr ähnlichen Position wie Deutschland befindet und befunden hat (Aufnahme überaus vieler Flüchtlinge) und zum zweiten, weil es daneben als Transitstaat für nach Deutschland strebende Flüchtlingen fungiert hat. Der Stellenwert der österreichischen Flüchtlingspolitik seit 2015 für die deutschen Verhältnisse zeigt sich nicht zuletzt daran, dass ein Hauptstreitpunkt in Deutsch-

land die Frage nach der Möglichkeit oder gar Gebotenheit der Zurückweisung von Flüchtlingen an der deutsch-österreichischen Grenze betrifft. Zugleich war es das gemeinsame Handeln der deutschen Bundeskanzlerin und des österreichischen Bundeskanzlers im September 2015, das in der allgemeinen Wahrnehmung wenn nicht als Auslöser, so wenigstens als Verstärker der Krise, gleichzeitig aber auch durchaus als Maßnahme zur Entschärfung der Situation und zu einem pragmatischen Umgang mit den sich stellenden Herausforderungen angesehen wurde.

Im Asyl- und Aufenthaltsrecht sieht sich der Gesetzgeber seither mit unterschiedlichsten politischen und gesellschaftlichen Erwartungen konfrontiert, die einerseits auf Effektivierung der Schutzgewähr (Stichwort: Verfahrensbeschleunigung), andererseits auf eine Begrenzung des Flüchtlingszustroms zielen. Über alledem schwebt der Begriff der „Integration“, welcher im Spannungsfeld zwischen mehrheitsgesellschaftlichen Erwartungen und individuellen Teilhabeinteressen angesiedelt ist. Daneben stehen Fragen im Raum, die rechtlich und rechtspolitisch heikle Implikationen bergen: Ab wann und unter welchen Voraussetzungen emanzipiert sich das humanitär begründete Aufenthaltsrecht vom Migrationsanlass und begründet eine dauerhafte Aufenthaltsperspektive auch bei Wegfall der einstigen Fluchtgründe? Inwieweit ist es sinnvoll, den Übergang vom zunächst temporär konzipierten Schutz zu einem dauerhaften Aufenthalt zu konditionalisieren, wie es dem Agens des Integrationsgesetzes des Bundes entspricht? Johannes Eichenhofer widmet sich dem Integrationsbegriff in einer sehr grundsätzlichen Weise und stellt dabei auch einige Grundannahmen der deutschen Integrationspolitik in Frage. Hierbei nimmt er im Wesentlichen jene Regelungen in den Blick, die sich auf Asylbewerber beziehen, Personen also, deren Aufenthaltsstatus noch nicht endgültig geklärt ist. Unter der Überschrift des „Förderns und Forderns“ hat sich der Gesetzgeber insoweit für einen Weg der frühen Integrationsförderung jedenfalls für jene Asylsuchenden entschieden, die über eine „gute Bleibeperspektive“ verfügen. Der Autor stellt die Frage, ob diese Unterscheidung der Lebenswirklichkeit der Asylsuchenden gerecht wird.

Mit den bildungsrechtlichen Folgen des Flüchtlingszustroms befasst sich Michael Wrase und gleicht hierfür die menschenrechtlichen Verbürgungen eines Rechts auf Bildung mit den landesgesetzlichen Regelungen betreffend den Besuch allgemeinbildender Schulen ab, hier vor allem auch hinsichtlich der Frage der Schulpflichterstreckung auf Flüchtlingskinder, sowie mit Blick auf den Zugang zu berufsbildenden Schulen. Die Herausforderungen, vor welche Schulen und Schulgesetzgeber hier gestellt sind gerade auch angesichts der teilweise ganz erheblichen Zahlen von Kindern mit einer fremden Muttersprache, werden überdeutlich vor dem Hintergrund des praktischen Bedarfs an gezielter Sprachförderung (zunächst) außerhalb regulärer Klassenverbände einerseits und des Verbots fortlaufender segregierender Beschulung andererseits; eine Spannungslage, die eine genaue und anhaltende Analyse schulischer Sprachförderung erforderlich macht.

Vorwort

Roman Lehner widmet sich in seinem Beitrag der Frage nach den rechtlichen Möglichkeiten der Überführung des europäischen Asylrechtsvollzugs auf die unionsrechtliche Ebene durch Schaffung einer EU-Asylbehörde. Dabei stellt er einen Aspekt in den Mittelpunkt, welchen man ungeachtet der Frage nach der Sinnhaftigkeit der Bezeichnung der Ereignisse seit 2015 als Flüchtlingskrise unzweifelhaft als Krisenphänomen auffassen kann, nämlich die – allerdings nicht erst 2015 einsetzende – Krise des Asylrechtsvollzugs auf Seiten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. In seinem Beitrag lotet er die europarechtlichen Optionen insbesondere unterhalb der Schwelle einer (politisch derzeit wohl kaum durchsetzbaren) Änderung der Verträge aus und ordnet die spezifische Frage des Asylrechtsvollzugs hierbei in das Gesamtsystem des unionsrechtlichen Rechtsvollzugs ein.

Dass der Flüchtlingszustrom auch massive Auswirkungen auf flüchtlingsrechtlich eher ‚unverdächtige‘ Rechtsgebiete gezeitigt hat, zeigt der Beitrag von Sina Fontana, in welchem die bauplanungsrechtliche Maßnahmegesetzgebung zur Erleichterung und Beschleunigung der Errichtung von Flüchtlingsunterkünften genauso unter die Lupe genommen wird wie die rechtliche Diskussion um die Möglichkeiten des Zugriffs auf leerstehende Immobilien ohne Zustimmung bzw. gegen den Willen der Berechtigten auf Grundlage des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts. Was das Planungsrecht angeht, wird deutlich, dass der Gesetzgeber einerseits durchaus in der Lage ist, auf kurzfristige praktische Probleme rasch und umfassend zu reagieren, wie schwierig es sich andererseits ausnimmt, in ein bestehendes und etabliertes Fachrecht entsprechende Maßnahmetatbestände halbwegs friktionsfrei einzuführen. Wie drückend der Gesetzgeber die planungsrechtliche Not empfunden haben muss, zeigt die Einfügung der zeitlich befristeten Ausnahmegesetzgebung in § 246 Abs. 14 BauGB, wonach im Einzelfall als ultima ratio „von den Vorschriften dieses Gesetzbuchs oder den aufgrund dieses Gesetzbuchs erlassenen Vorschriften in erforderlichem Umfang abgewichen werden“ kann: eine rechtsstaatlich überaus problematische Blankettvorschrift. Als nicht weniger problembeladen hat sich die zwischenzeitliche Praxis der Sicherstellung von Gebäuden zum Zweck der Flüchtlingsunterbringung erwiesen. Es hat sich gezeigt, dass der polizeiliche Notstand nicht ohne Grund seinen Namen trägt und auch die Schaffung einer spezialgesetzlichen Beschlagnahmenvorschrift nichts an den grundlegenden, zumal verfassungsrechtlich aus Art. 14 GG folgenden hohen Rechtfertigungsanforderungen für die Inanspruchnahme Privater für öffentliche Aufgaben ändert.

Einen durchaus kritischen Einblick in die Asylrechtspraxis aus anwaltlicher Sicht liefert Matthias Lehnert und zeigt auf, wie sich die Wahrnehmung eines asylrechtlichen Mandats unter dem Eindruck der zahlreichen gesetzlichen Änderungen sowie der behördlichen Belastung verändert hat. Dabei wird deutlich, wie die in typisierender Hinsicht ihrer eigenen Rationalität folgenden gesetzgeberischen Erwägungen etwa in Hinblick auf Asylantragsteller aus bestimmten Staaten mit extrem niedriger Anerken-

nungsquote oder bezogen auf den Familiennachzug subsidiär Schutzberechtigter auf die individuellen Problemlagen von Menschen stoßen, die schon einiges in Kauf nehmen mussten, um überhaupt nach Deutschland gelangen zu können.

Der Außengrenzschutz der Europäischen Union ist Gegenstand des Beitrags Anna Mrozek und Florian Wehners. Ihre Darstellung des rechtlichen Rahmens des europäischen Grenzregimes einschließlich seiner jüngsten Änderungen in Gestalt der (jedenfalls auf dem Papier bezweckten) Aufwertung der bisherigen FRONTEX-Agentur hin zu einer eigenständigen Grenzschutzbehörde bildet gewissermaßen das logische Gegenstück zu der Debatte um den Umgang mit jenen Flüchtlingen, die unter Umgehung des Regimes der Dublin-III-Verordnung eigenmächtig die Binnengrenzen des Schengenraums überschritten haben, um v. a. nach Deutschland zu gelangen. Dem Mantra, dass ein wirksamer Außengrenzschutz die Bedingung für die Rückkehr zur flüchtlings- und grenzrechtlichen Normalität im Binnenraum sei, stellen Mrozek und Wehner eine nüchterne Analyse der rechtlichen und organisatorisch-technischen Möglichkeiten zur Effektivierung des in erster Linie den einzelnen Mitgliedstaaten obliegenden Grenzschutzes gegenüber, ohne dabei die grundlegende rechtspolitische Frage außer Acht zu lassen, ob und in welchem Maße Europa bei alledem eine ‚Festung‘ zu werden droht.

Den spezifischen Problemen geflüchteter Kinder und Jugendlicher, insbesondere von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen, widmen sich Thomas Meysen und Susanne Achterfeld. Dabei beleuchten sie überaus praxisrelevante Fragestellungen (Verfahren der Altersfeststellung, maßstäbliche Rechtsordnung für die Bemessung der Minderjährigkeit) genauso wie die grundsätzlichen Besonderheiten der Situation von Kindern und Jugendlichen im Asylverfahren. Ein sehr aktuelles Problem stellt die Frage der Anerkennung von im Ausland geschlossenen Ehen Minderjähriger dar, welche erst durch den Flüchtlingszuzug 2015/16 in das allgemeine öffentliche Bewusstsein getreten zu sein scheint und durch den Gesetzgeber umgehend angegangen wurde.

Winfried Kluth schließt die Sammlung mit einer Darstellung der bereits vorhandenen legalen Zuwanderungswege nach Europa und einem Ausblick auf mögliche rechtliche und politische Optionen zu ihrer Erweiterung. Dabei geht es einerseits, vor dem Hintergrund der Beobachtung, dass nicht alle Schutzsuchenden tatsächlich Schutzanerkennung finden, etwa um die Möglichkeit eines Wechsels in einen erwerbsbezogenen Aufenthaltstitel nach Ablehnung des Asylantrags (sog. Spurwechsel), zum anderen, angesichts der mörderischen Bedingungen des irregulären Grenzübertritts in Gestalt der Mittelmeerquerung, um die jüngst vom Europäischen Gerichtshof abgelehnte Möglichkeit eines unionsrechtlich fundierten Rechts auf Erteilung eines humanitären Visums für die EU (zu erteilen in den diplomatischen Vertretungen der EU-Mitgliedstaaten), aber auch um die Eröffnung von Möglichkeiten der Kontingentzuwanderung. Bei alledem sollte nicht nur die mögliche Abschwächung des seit Jahren ansteigenden Migrationsdrucks auf Europa im Zentrum stehen. Vielmehr geht es

auch um die Aussendung eines Signals globaler Solidarität von Seiten entwickelter Industriestaaten vor dem Hintergrund globaler Ungleichheiten und Ungleichzeitigkeiten.

3.

Die in diesem Band versammelten Analysen und Betrachtungen lassen sich rund zwei Jahre nach den turbulenten Geschehnissen v. a. ab dem Sommer 2015 auch als erste Zwischenbilanz in Hinblick auf die politischen und rechtlichen, legislativen und administrativen Bewältigungsversuche sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene lesen und erlauben jedenfalls mit Blick auf die Situation in Deutschland ein insgesamt doch ermutigendes Resümee: Im Großen und Ganzen wurden die erheblichen Herausforderungen in Deutschland angegangen und Strategien zu ihrer Bewältigung entwickelt und dies im Rahmen und unter beherzter Fortentwicklung der bestehenden Rechtsordnung. Auf der europäischen Ebene steht die Entwicklung einer gemeinsamen Strategie im Umgang mit der „Flüchtlingsfrage“ hingegen weiter aus. Die in manchen Beiträgen geäußerte, zum Teil deutliche Kritik an den in Deutschland getroffenen gesetzgeberischen Maßnahmen, die im Übrigen von vielen ebenfalls Kennern der Materie nicht geteilt wird, vermag an diesem Gesamturteil nichts zu ändern, macht freilich auch deutlich, dass jeden Tag aufs Neue um den richtigen Weg im Umgang mit Schutzsuchenden nach ihrer Ankunft in Deutschland und um weitere Verbesserungen gerade auf dem Feld der Integration gerungen werden muss. Es handelt sich hier um eine Aufgabe, auf die es die einfache und schnelle Antwort nicht gibt und die nicht nur die Rechtsordnung, sondern die Gesellschaft insgesamt herausfordert und auch verändern wird. Gerade Letzteres erzeugt bei vielen Bürgern Unsicherheit und Sorge, auch wenn sich die Situation insgesamt deutlich beruhigt hat und Realitätssinn sowie ein gewisses Maß an Zuversicht in Hinblick auf die große Aufgabe eingekehrt sind. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass sich die relevanten politischen und rechtlichen Akteure in Deutschland – gerade auch im internationalen Vergleich – als handlungs- und lernfähig und nach anfänglicher Ratlosigkeit als tatkräftig erwiesen haben. Auf dem Feld der Integration ist die konsequente Umsetzung des Grundsatzes des Förderns und Forderns im Rahmen der bereits bestehenden Förderstrukturen in Verbindung mit dem möglichst frühzeitigen Beginn von Integrationsmaßnahmen der richtige Weg. Und schließlich zeigt sich, dass sich eine engagierte und überwiegend doch ausgewogene Krisenbewältigungspolitik allemal als erfolgsversprechender erweist als ein blindwütiger Aktionismus in Richtung einer radikalen Abschottung auf der einen oder der weitgehenden Preisgabe des öffentlichen Steuerungsanspruchs auf der anderen Seite.

Inhalt

Vorwort.....	5
<i>Christine Langenfeld</i> Die „singuläre“ deutsche Flüchtlingspolitik – eine Chronik	15
<i>Andreas Th. Müller</i> Die Flüchtlingskrise 2015/2016: Eine rechtliche Chronik aus österreichischer Perspektive	77
<i>Johannes Eichenhofer</i> Die rechtliche Gestaltung der Integration in Zeiten der „Flüchtlingskrise“	111
<i>Michael Wrase</i> Das Recht auf Bildung für junge Geflüchtete: Rechtlicher Rahmen und Herausforderungen der Bildungsintegration.....	147
<i>Roman Lehner</i> Rechtliche Möglichkeiten zur Schaffung einer EU-Asylbehörde.....	183
<i>Sina Fontana</i> Die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden als Herausforderung für das Bauplanungsrecht.....	223
<i>Matthias Lehnert</i> Anwaltliche Arbeit im Asylrecht seit 2015	257
<i>Anna Mrozek/Florian Wehner</i> Was vom Tage übrig bleibt: Schengen, Grenzschutz und die „Flüchtlingskrise“.....	285
<i>Thomas Meysen/Susanne Achterfeld</i> Geflüchtete Kinder und Jugendliche im Spannungsfeld von Kinder- und Jugendhilfe-, Familien- und Ausländerrecht	313
<i>Winfried Kluth</i> Legale Zuwanderung stärken? Zur Zukunft des deutschen und europäischen Migrationsrechts	351
Autorenverzeichnis	375

Die „singuläre“ deutsche Flüchtlingspolitik – eine Chronik

*Christine Langenfeld**

A. Internationaler Kontext

Laut den Vereinten Nationen waren Ende 2015 weltweit 65,3 Millionen Menschen auf der Flucht, 24,5 Millionen davon außerhalb ihres Herkunftslandes. Dies waren der höchste Stand seit Ende des Zweiten Weltkriegs und über 5,8 Millionen mehr als im Jahr zuvor, das mit 59,5 Millionen bereits den traurigen Rekord des Vorjahres (51,2 Millionen) mit dem höchsten jährlichen Anstieg brach.¹ Während sich die Mehrheit der Flüchtlinge weiterhin in ihrem Heimatland oder in den unmittelbaren Nachbarstaaten aufhält, war in den letzten Jahren auch ein deutlicher Anstieg der Asylsuchenden in Europa zu verzeichnen. Im Laufe des Sommers 2015 spitzte sich die Situation zu einer Krise zu, die sich im Herbst weiter verschärfte. Die mittel- und osteuropäischen Transit- und Aufnahmestaaten sahen sich im Angesicht eines nicht enden wollenden Flüchtlingszuzugs mit ernsthaften und ungeahnten Herausforderungen konfrontiert, wobei eine gesamteuropäische Strategie oder auch nur ein abgestimmtes Vorgehen fehlte.

Ein wesentlicher Grund für die hohen Flüchtlingszahlen in Europa war und ist der syrische Bürgerkrieg, der bis Ende 2015 ca. 11,7 Millionen Menschen zur Flucht zwang.² Über 4 Millionen von ihnen hielten sich Ende 2015 in den Nachbarländern,

* Der Beitrag wurde in wesentlichen Teilen bereits zu Beginn des Jahres 2016 verfasst und für die vorliegende Veröffentlichung aktualisiert. Der Dank der Verfasserin geht an Charlotte Wohlfarth, DAAD, Moskau, die für die Verfasserin als freie Mitarbeiterin im Rahmen von deren Tätigkeit als Vorsitzende des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Integration und Migration tätig war, und an ihre beiden wissenschaftlichen Mitarbeiter am Göttinger Lehrstuhl Katharina Bode und Andreas Lippold. Der Beitrag berücksichtigt den Stand der Entwicklung zum März 2017. Vereinzelt sind Entwicklungen bis zum Juni 2017 nachgetragen.

¹ Vgl. UNHCR (2016a), S. 2, UNHCR (2015), S. 2. Abrufbar unter www.unhcr.de/service/zahlen-und-statistiken.html.

² Vgl. UNHCR (2016a), S. 6.

vor allem der Türkei (ca. 2,5 Millionen)³ und dem Libanon (ca. 1,1 Millionen), auf.⁴ Die sich zum Teil dramatisch verschlechternde Situation in den Flüchtlingslagern der Region ließ viele dieser Flüchtlinge – seit 2013 zunehmend⁵ – den Weg nach Europa antreten, in der Hoffnung auf Sicherheit und eine Perspektive für sich und ihre Kinder. Gleichzeitig erleichterte Mazedonien bis zum Herbst 2015⁶ die Durchreise von Flüchtlingen.⁷ Dadurch wurde die vorher wenig genutzte sog. „Balkan-Route“ über die Türkei, Griechenland, den Balkan und Ungarn nach Mitteleuropa als günstigere und sicherere Alternative zur gefährlichen Mittelmeerüberquerung von Libyen nach Italien attraktiv.⁸

Die meisten Flüchtlinge, die über den Balkan und Ungarn nach Europa einreisten, waren auf dem Weg nach Deutschland.⁹ Entsprechend nahm die Zahl der monatlich registrierten Asylsuchenden 2015 dramatisch zu. Nachdem über viele Jahre hinweg sehr wenige Asylsuchende in Deutschland registriert wurden,¹⁰ reagierte die Bevölkerung auf die Zunahme der Flüchtlingszahlen zunächst mit einer bemerkenswerten Offenheit und Hilfsbereitschaft. Tausende freiwillige Helfer unterstützten Erstaufnahmeeinrichtungen, spendeten Kleidung, Kinderspielzeug und sonstige Bedarfsartikel, unterrichteten Deutsch und begleiteten Flüchtlinge bei Behördengängen. Dabei handelte es sich einerseits um von Verbänden wie dem Deutschen Roten Kreuz organisierte ehrenamtliche Hilfe, andererseits aber auch um zahllose spontan gegründete Gruppen und Initiativen, in denen ganz unterschiedliche Menschen aktiv waren. Die Szenen am Münchner Hauptbahnhof, als aus Ungarn ankommende Flüchtlinge von

³ Im Juni 2016 waren bereits 2.733.044 syrische Flüchtlinge in der Türkei registriert, vgl. UNHCR (2016b), S. 1.

⁴ UNHCR (2016a), S. 16.

⁵ Eine grafische Darstellung findet sich bei Schulte von Drach, M.C. (09. Januar 2017), <http://www.sueddeutsche.de>.

⁶ Vgl. SPIEGEL ONLINE v. 28. November 2015 (09. Januar 2017), <http://www.spiegel.de>. Die Grenze zwischen Griechenland und Mazedonien ist für Flüchtlinge geschlossen, Auswärtiges Amt (09. Januar 2017), <https://www.auswaertiges-amt.de>.

⁷ Vgl. Metz (2015), S. 10.

⁸ Am 20. Oktober 2015 meldete der UNHCR, dass seit Jahresbeginn mehr als eine halbe Million Menschen Griechenland auf dem Seeweg erreicht hatten, vgl. Gaynor/Clayton (09. Januar 2017), <http://www.unhcr.org>.

⁹ Vgl. Datenbank syrischer Flüchtlinge, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> (09. Januar 2017).

¹⁰ Ein Überblick über die Asylantragszahlen seit 1995 findet sich in BAMF (2016b) S. 4. Die Publikationen „Aktuelle Zahlen zum Asyl“ und „Asylgeschäftsstatistik“ sind abrufbar unter <http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/statistiken-node.html>.

jubelnden Menschen in Empfang genommen wurden, gingen unter dem Schlagwort „Willkommenskultur“ um die ganze Welt (und mögen ihren Teil zur Anziehungskraft Deutschlands beigetragen haben).¹¹ Diese Stimmung sollte allerdings mit den rasant steigenden Flüchtlingszahlen bald kippen.¹² Wie Politik und Gesetzgebung auf die Flüchtlingskrise in Deutschland und Europa reagiert haben, soll in den wesentlichen Eckpunkten in den folgenden Abschnitten chronologisch nachgezeichnet werden.

B. Aktuelle Zahlen und Fakten: Flüchtlinge in Deutschland bis Dezember 2016

2015 stellten insgesamt 441.899 Personen einen Erstantrag auf Asyl in Deutschland. Gegenüber dem Vorjahreszeitraum (173.072) bedeutete dies einen Anstieg um 155,3 %.¹³ Der bisherige Höchstwert von 1992 (438.191 Antragsteller) wurde damit erstmals überschritten.¹⁴ Ein noch deutlich dramatischeres Bild vermittelten die Registrierungszahlen: Laut dem Bundesministerium des Innern (BMI) wurden im Gesamtjahr 2015 ca. 1,1 Millionen Zugänge von Asylsuchenden im sog. EASY-System registriert.¹⁵ Den Status eines Asylbewerbers erhalten diese jedoch erst nach der formalen Antragstellung. Infolge der Überlastung der Behörden erfolgte die Antragstellung indes oftmals erst mehrere Monate nach der erstmaligen Registrierung, vielfach erst im Jahr 2016.

Unter den Asylbewerbern 2015, d. h. denjenigen Personen, die bereits einen Antrag auf Asyl gestellt hatten, dominierten zwei große Herkunftsgruppen: Mit 158.657 Erstanträgen (35,9 %) und 428.468 registrierten Zugängen (39,2 %) stellten Syrer die größte nationale Gruppe. Insgesamt 120.882 Erstanträge (27,4 %) wurden von Personen aus den Westbalkanstaaten (Albanien, Kosovo, Serbien, Mazedonien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro) gestellt. Weitere im Vergleich zu den Gesamtzahlen weniger bedeutsame Herkunftsländer waren der Irak und Afghanistan mit jeweils etwa 30.000, Eritrea mit 10.876 und Pakistan mit 8.199 Anträgen. Der starke Anstieg in 2015 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum war mithin u. a. auf Anträge aus Albanien

¹¹ Fuchs/Staudingen (09. Januar 2017), <http://www.sueddeutsche.de>.

¹² Dazu näher D III.

¹³ Vgl. BAMF (2016g), S. 2.

¹⁴ Vgl. BAMF (2016c), S. 3 f.; BMI v. 06. Januar 2016 (09. Januar 2017), <http://www.bmi.bund.de>.

¹⁵ Vgl. BMI v. 06. Januar 2016 (09. Januar 2017), <http://www.bmi.bund.de>. Da es sich hierbei lediglich um eine Erstregistrierung handelt, sind Fehler, wie Mehrfachzählungen, nicht ausgeschlossen.

und dem Kosovo zurückzuführen (+knapp 584,1 % und +383,9 %). Ebenso hatte sich die Zahl der Asylsuchenden aus Syrien im Vergleich zum Vorjahreszeitraum mehr als verdreifacht (+303,4 %).¹⁶

Die Zusammensetzung der Herkunftsländer im Dezember 2016¹⁷, die sich bereits im Sommer 2015 zu ändern begann¹⁸, zeigte demgegenüber ein deutlich anderes Bild. Von Januar bis Dezember 2016 wurden 722.370 Erstanträge auf Asyl gestellt. Im Vergleich zum Vorjahreszeitraum stellt dies einen Anstieg um 63,5 % dar. Am stärksten vertreten waren immer noch syrische Flüchtlinge mit 266.250 Erstanträgen (36,9 %). Anträge aus Afghanistan (127.012) und dem Irak (96.116) verzeichneten einen Anstieg um 304,7 % bzw. 222,7 % im Vergleich zum Vorjahr. Die Westbalkanstaaten waren mit Ausnahme von Albanien mit 14.853 Anträgen (2,1 %) aus der Liste der Hauptherkunftsländer nahezu verschwunden. Zugleich sank die Zahl der neueinreisenden Flüchtlinge seit März 2016 dramatisch.¹⁹ Die hohen Antragszahlen in 2016 erklären sich dadurch, dass es dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) im Laufe jenes Jahres immer besser gelang, den sog. EASY-Gap zu beseitigen, d. h. den in Deutschland registrierten Flüchtlingen die Stellung eines Asylantrages zu ermöglichen und damit den aus 2015 bestehenden Überhang zu beseitigen. Infolge der Erhöhung des Personals wie auch der Neustrukturierung der Verwaltungsabläufe im BAMF ist der EASY-Gap mittlerweile vollständig beseitigt. Im Oktober 2016 konnten auch die tatsächlichen Zugangszahlen aus 2015 bekannt gegeben werden. Danach sind im Jahr 2015 rund 890.000 Asylsuchende²⁰ eingereist, von denen später knapp die Hälfte noch in 2015 einen Asylerstantrag gestellt hat.²¹ 137.479 der Erstantragsteller waren unter 18 Jahre alt.²²

Nachdem die Behörden, allen voran das BAMF, das für die Bearbeitung der Asylanträge zuständig ist, der Situation zunächst nur sehr begrenzt gewachsen waren, wie die große Differenz zwischen Registrierungs- und Antragszahlen und die lange Bearbeitungs-

¹⁶ Vgl. BAMF (2016c), S. 5 und 8; BMI v. 06. Januar 2016 (09. Januar 2017), <http://www.bmi.bund.de>.

¹⁷ Zu den nachfolgenden Zahlen, BAMF (2016a), S. 4 f. und 8.

¹⁸ ZEIT ONLINE v. 03. September 2015 (10. Januar 2017), <http://www.zeit.de>.

¹⁹ Registrierte Zugänge nach dem EASY-System in 2016: Dezember: 16.422, November: 17.566, Oktober: 15.178, September: 15.618, August: 18.143, Juli: 16.160, Juni: 16.335, Mai: 16.281, April: 15.941, März: 20.608, Februar 2016: 61.428, Januar 2016: 91.671, BMI v. 11. Januar 2017 (17. Januar 2017), <http://www.bmi.bund.de>.

²⁰ Vgl. BMI v. 30. September 2016 (16. Januar 2017), <http://www.bmi.bund.de>. Rund 50.000 Schutzsuchende haben allerdings das Asylverfahren nicht weiter betrieben.

²¹ Vgl. BAMF v. 06. Januar 2016 (09. Januar 2017), <https://www.bamf.de>.

²² Vgl. BAMF (2016c), S. 7.

dauer von Asylanträgen belegt²³, hat sich die Situation, wie bereits oben gezeigt, mittlerweile deutlich entschärft. Nachdem in 2015 über 205.265 Anträge entschieden worden ist, lag 2016 die Zahl bei 695.733 Entscheidungen.²⁴ Freilich lag die Anzahl der offenen Verfahren Ende 2016 immer noch bei ca. 450.000. Und die durchschnittliche Gesamtverfahrensdauer stieg gegenüber dem Vorjahr (5,2 Monate) weiter an, auf 7,1 Monate.²⁵

C. Das Asylverfahren in Deutschland²⁶

Nach der bitteren Erfahrung des Dritten Reiches, als massenhaft Deutsche in anderen Ländern Schutz vor Verfolgung suchten und in vielen Fällen abgewiesen wurden, wurde in der Bundesrepublik Deutschland das Recht auf Asyl im Grundgesetz verankert.²⁷ Es hat damit den Rang eines Grundrechtes.²⁸ „Asyl“ wird politisch Verfolgten als grundrechtlicher Individualschutz nach Art. 16a Abs. 1 GG²⁹ gewährt.³⁰ Unter politischer Verfolgung versteht man regelmäßig die durch den Staat vollzogene, systematische Verletzung der Menschenwürde einer Person aufgrund deren politischer oder religiöser Überzeugung oder sonstiger für sie nicht beeinflussbarer Merkmale.³¹ Die Begünstigten werden als „Asylberechtigte“ bezeichnet. Den Asylberechtigten

²³ Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer bis zu einer behördlichen Entscheidung im ersten und zweiten Quartal 2015 lag bei 5,1 bzw. 5,4 Monaten, BT-Drs. 18/5785, S. 9 ff.

²⁴ Von Januar bis März 2017 wurden insgesamt 54.426 Erstanträge auf Asyl gestellt. Zum Vergleichszeitraum des Vorjahres mit 176.465 Erstanträgen bedeutete dies einen Rückgang um 69,2 %. Die Zahl der Folgeanträge lag bei 5.731, BAMF (2017), S. 4.

²⁵ Vgl. BAMF v. 11. Januar 2017 (13. März 2017), <https://www.bamf.de>; BT-Drs. 18/7834, S. 5.

²⁶ Ausführlich: BAMF (2016e).

²⁷ Ausführlich: Tiedemann, P. (2009), S. 161 (161 ff.) und Zimmermann, A. (1994), S. 7 f., 11 ff.

²⁸ Zum Asylgrundrecht als subjektiv-öffentliches Recht, s. Randelzhofer, A. (78. EL September 2016), Art. 16a Rn. 27.

²⁹ Durch die Verfassungsänderung von 1993, die die Drittstaatenregelung sowie die Möglichkeit der Festlegung so genannter verfolgungsfreier Herkunftsstaaten einführte, wurde das Asylgrundrecht erheblich beschränkt. Die dagegen geltend gemachten Bedenken sind vom Bundesverfassungsgericht zurückgewiesen worden, BVerfGE 94, 49; 94, 115; 94, 166.

³⁰ Vgl. dazu und zu den verschiedenen Formen des humanitären Schutzes neben Art. 16a GG Dörig, H./Langenfeld, C. (2016), S. 1 (1).

³¹ Vgl. BVerfGE 54, 341 (356 f.); 76, 143 (158); 80, 315 (333 ff.) Dazu ausführlich Bergmann, J. (2016), Art. 16a Rn. 40 ff.; Jarass, H.D. (2016), Art. 16a Rn. 7 ff.

sind mittlerweile die Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)³² rechtlich gleichgestellt. Die Voraussetzungen der Flüchtlingseigenschaft werden in den Art. 9 ff. RL 2011/95/EU („EU-Anerkennungsrichtlinie“)³³ definiert und wurden in §§ 3 ff. AsylG³⁴ in deutsches Recht umgesetzt. (Bürger-)Kriegsflüchtlinge genießen keinen Flüchtlingsschutz im Sinne der GFK.³⁵ Sie sind – unter bestimmten Voraussetzungen – „subsidiär“ schutzberechtigt³⁶; ihre Rechtsstellung ist der der Genfer Flüchtlinge in wichtigen Bereichen angeglichen, bleibt in anderen aber auch dahinter zurück.³⁷ Die Voraussetzungen der Zuerkennung dieser subsidiären Rechtsstellung sind in den Art. 15 ff. RL 2011/95/EU geregelt und wurden vom deutschen Gesetzgeber in § 4 AsylG umgesetzt. Keinen unionsrechtlichen oder einfachgesetzlichen humanitären Schutz genießen Flüchtlinge, die aus wirtschaftlicher Not ihr Land verlassen.³⁸

Die Stellung eines Asylantrags führt zu einer umfassenden Prüfung aller in Betracht kommenden Schutztitel, vorrangig des grundrechtlichen Asyls und der Flüchtlingsstellung nach der GFK, nachrangig des subsidiären Schutzes sowie der nationalen (herkunftsstaatsbezogenen) Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG³⁹ (vgl.

³² Vgl. Gesetz betreffend das Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 01.09.1953 (BGBl. II 1953, S. 559; 1954, S. 619) in der Fassung des New Yorker Protokolls vom 14. April 1967 (BGBl. II 1969, S. 1293; 1970, S. 194).

³³ Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Abl. L 337/9).

³⁴ Asylgesetz in der Fassung der Bekanntmachung (AsylG) vom 02. September 2008 (BGBl. I S. 1798), geändert durch Gesetz vom 04. November 2016 (BGBl. I S. 2460).

³⁵ Vgl. Dörig, H./Langenfeld, C. (2016), S. 1 (1); vgl. i.E. auch Hailbronner, K. (2014), S. 306 ff.

³⁶ Die Flüchtlingseigenschaft und der europäische subsidiäre Schutzstatus bilden nach Unionsrecht zusammen den sog. „internationalen Schutz“, vgl. Art. 2 lit. a) RL 2011/95/EU.

³⁷ Vgl. z. B. Art. 29 Abs. 2 RL 2011/95/EU bezüglich der Beschränkung von Sozialhilfeleistungen auf Kernleistungen für subsidiär Schutzberechtigte. Beschränkungen bzw. Abstufungen bestehen mittlerweile auch beim Familiennachzug wie auch bei der Verfestigung des Aufenthaltes (§ 26 AufenthG).

³⁸ Vgl. zum nicht anwendbaren Abschiebungsschutz, EGMR, Urt. v. 27. Mai 2008, 26565/05, N. vs. United Kingdom, Rn. 44 und Beschl. v. 02. April 2013, 27725/10, Hussein and others vs. Netherlands and Italy, Rn. 70. Vgl. auch Dörig, H./Langenfeld, C. (2016), S. 1 (1) und Papier, H.-J. (2016), S. 2391 (2394).

³⁹ Aufenthaltsgesetz (AufenthG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), geändert durch Gesetz vom 22.12.2016 (BGBl. I S. 3155).

§ 13 Abs. 1 und 2 AsylG). In der Praxis hat das verfassungsrechtliche Asylrecht gegenüber den im europäischen Recht verankerten Formen des Flüchtlingsschutzes stark an Bedeutung verloren.⁴⁰ Flüchtlingsschutz wird heute im Wesentlichen nach Maßgabe der GFK gewährt, deren Maßstäbe, die diejenigen des Art. 16a GG weitgehend vergleichbar sind, über die Anerkennungsrichtlinie in das Unionsrecht Eingang gefunden haben.⁴¹

Ein Asylantrag kann nur persönlich und auf deutschem Boden bei der Grenzbehörde (Bundespolizei, § 18 AsylG), der Ausländerbehörde oder der Polizei (§ 19 AsylG) gestellt werden.⁴² Für die Dauer des Verfahrens erhält der Antragsteller kraft Gesetzes eine vorübergehende Aufenthaltsgenehmigung, die sog. Aufenthaltsgestattung nach § 55 Abs. 1 S. 1 AsylG.⁴³ Diese ist mit einer räumlichen Beschränkung verbunden.⁴⁴ Die Unterbringung erfolgt gem. § 47 AsylG zunächst in einer gemeinschaftlichen Erstaufnahmeeinrichtung, später ggf. in einer Wohnung (sog. Anschlussunterbringung, §§ 48, 49 AsylG). Die Asylbewerber erhalten Nahrungsmittel, notwendige Kleidung und Hygieneprodukte sowie einen monatlichen Geldbetrag für den persönlichen Bedarf (sog. Grundleistungen, § 3 AsylbLG⁴⁵).⁴⁶ Für Asylbewerber, bei denen die Wohnpflicht in der Aufnahmeeinrichtung nicht besteht oder wegfällt, besteht gem. § 60 Abs. 1 AsylG eine Wohnsitzauflage; nach Abs. 2 kann nach Ermessen die Gemeinde, Wohnung oder Unterkunft näher bestimmt werden.⁴⁷ Nach § 61 Abs. 1 AsylG ist für die Zeit der Wohnpflicht in einer Aufnahmeeinrichtung, die bis zu sechs

⁴⁰ So auch BAMF (2010), S. 45 f.; Möller, W. (2016), Art. 16a Rn. 1.

⁴¹ Das verfassungsrechtliche Asyl nach Art. 16a Abs. 1 GG hat wegen der in Art. 16a Abs. 2 S. 1 GG (i. V. m. § 26a AsylG) verankerten Drittstaatenregelung nur noch einen sehr engen Anwendungsbereich. Danach ist die Berufung auf grundgesetzliches Asyl für diejenigen ausgeschlossen, der aus einem sicheren Drittstaat – dazu gehören vor allen Dingen alle EU-Staaten – einreist. Zugleich kann aber die Zuständigkeit Deutschlands (s.u. E.) für die Prüfung des internationalen Schutzes nach der RL 2011/95/EU (Qualifikationsrichtlinie) gegeben sein, vgl. die Begründung des BAMF in BVerwG, Beschl. v. 16.9.2015 – 1 B 36/15, BeckRS 2015, 52992 Rn. 1; zur „Überlagerung“ des Art. 16a GG durch Unionsrecht, Lehner, R. (2016a), S. 93 ff.

⁴² Vgl. Bruns, M. (2016), § 13 AsylVfG Rn. 12; Welte, H.-P. (2016a), S. 1 (3).

⁴³ Vgl. näher zur Aufenthaltsgestattung eines Asylbewerbers, Welte, H.-P. (2016a), S. 1 (4 f.).

⁴⁴ Vgl. § 56 I AsylG. Zur räumlichen Beschränkung der Aufenthaltsgestattung, Welte, H.-P. (2016a), S. 1 (5 f.).

⁴⁵ Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 1997 (BGBl. I S. 2022), geändert durch Artikel 20 Absatz 6 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234).

⁴⁶ Vgl. BAMF (2016e), S. 10; auch für eine Statistik der Asylbewerberleistungen im 1. Quartal 2016: Statistisches Bundesamt (09. Januar 2017), <https://www.destatis.de>.

⁴⁷ Vgl. Neundorf (2016b), § 60 AsylG Rn. 1.

Monate, bei Asylbewerbern aus sicheren Herkunftsstaaten gemäß § 29a AsylG bis zur Entscheidung des Bundesamtes und bei Ablehnung des Asylantrags bis zur (zwangsweisen) Ausreise andauern kann (§ 47 Abs. 1 und 1a AsylG), die Erwerbstätigkeit untersagt. In sonstigen Fällen kann nach drei Monaten Wartezeit ein grundsätzlich nachrangiger Arbeitsmarktzugang (vgl. aber jetzt § 32 Abs. 5 Nr. 3 BeschV⁴⁸) durch die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis durch die Ausländerbehörde (§ 61 Abs. 2 AsylG) eröffnet werden, sofern der Betroffene nicht aus einem sicheren Herkunftsstaat gem. § 29a AsylG stammt (§ 61 Abs. 2 S. 4 AsylG).

Das Asylverfahren verläuft nach dem Prinzip der Einzelfallprüfung. Das Gesetz sieht eine persönliche Anhörung jedes Antragstellers vor, in deren Rahmen der Asylsuchende über seine Verfolgung im Heimatland berichtet und nach Möglichkeit Beweise vorlegt (§§ 25 AsylG). Das BAMF entscheidet über den Antrag auf Basis der individuellen Schilderung und unter Berücksichtigung von Berichten und wissenschaftlichen Erkenntnissen zum Herkunftsland sowie ggf. weiterer Ermittlungen (§ 31 AsylG).

Anerkannte Asylbewerber, die entweder nach Art. 16a Abs. 1 GG oder nach der GFK Schutz erhalten, erhalten eine Aufenthaltserlaubnis für zunächst drei Jahre, subsidiär Schutzberechtigte für ein Jahr (§§ 25 Abs. 2, 26 Abs. 1 AufenthG). Anerkannte Flüchtlinge sind berechtigt, eine Arbeit aufzunehmen (§ 25 Abs. 1 S. 4, Abs. 2 S. 2 AufenthG) und an einem Integrationskurs teilzunehmen (§ 44 Abs. 1 Nr. 1 lit. c AufenthG). Sofern die den humanitären Schutz begründenden Umstände entfallen sind, ist die Anerkennung als Asylberechtigter/Genfer Flüchtling/subsidiär Schutzberechtigter zu widerrufen. Eine entsprechende Prüfung durch das BAMF hat gemäß § 73 Abs. 2a AsylG spätestens innerhalb von drei Jahren nach der Unanfechtbarkeit der Flüchtlingsanerkennung zu erfolgen. Nach Ablauf dieser Frist steht der Widerruf im Ermessen des BAMF. Auf den aufenthaltsrechtlichen Status wirkt sich der Widerruf der Flüchtlingsanerkennung zunächst nicht aus. Er eröffnet allerdings die Möglichkeit des Widerrufs einer zwischenzeitlich erteilten Aufenthaltserlaubnis durch die zuständige Ausländerbehörde (§ 52 Abs. 1 Nr. 4 und 5 AufenthG) und steht außerdem der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis entgegen (§ 26 Abs. 3 Nr. 2 AufenthG).

Abgelehnte Asylbewerber müssen innerhalb von 30 Tagen das Land gem. § 38 Abs. 1 S. 1 AsylG verlassen. Im Fall eines als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnten Antrages beträgt diese Frist nur eine Woche, § 36 Abs. 1 AsylG. Nach dieser Frist kann eine Abschiebung erfolgen, die in der Regel mit einem Wiedereinreiseverbot für grundsätzlich bis zu fünf Jahren verbunden ist, vgl. § 11 Abs. 3 AufenthG.

Eine Klage gegen die negative Entscheidung des BAMF ist innerhalb von zwei Wochen möglich (§ 74 Abs. 1 I. HS AsylG). Wird der Antrag als offensichtlich unbegrün-

⁴⁸ Beschäftigungsverordnung (BeschV) vom 06. Juni 2013 (BGBl. I S. 1499), geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 31. Juli 2016 (BGBl. I S. 1953).

det abgelehnt, kann binnen einer Woche Klage vor dem Verwaltungsgericht erhoben und die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen den Vollzug der Abschiebung beantragt werden (§ 36 Abs. 3 S. 1; § 74 Abs. 1 2. HS AsylG). Weist das Verwaltungsgericht die Klage als offensichtlich unzulässig oder offensichtlich unbegründet ab, bestehen keine weiteren Rechtsmittel (§ 78 Abs. 1 S. 1 AsylG).

Der Anteil der Asylbewerber, deren Schutzgesuch positiv beschieden worden ist oder bei denen ein Abschiebungsverbot gem. § 60 Abs. 5 oder 7 AufenthG besteht, ist in den letzten Jahren kontinuierlich von 27,3 % im Jahr 2007 auf 62,4 % von Januar bis Dezember 2016 gestiegen.⁴⁹

D. Nationale Maßnahmen im Rahmen der „Flüchtlingskrise“

I. Beschleunigung der Verfahren

1. ... für Flüchtlinge aus Bürgerkriegsregionen einerseits

Das Asylverfahren ist langwierig, da jeder Antrag individuell und ausführlich geprüft werden muss. Daher wurden beschleunigte Verfahren für einige besondere Gruppen von Antragstellern eingeführt, bei denen eine hohe Schutzquote bestand. Auf der Seite derer, die in fast jedem Fall mit einer Anerkennung rechnen durften, standen Ende 2014 Antragsteller aus Syrien sowie Christen, Mandäer und Yeziden aus dem Irak. Sie erhielten daher seit November 2014⁵⁰ die Möglichkeit, statt der persönlichen Anhörung ihre Fluchtgründe schriftlich darzulegen.⁵¹ Auf diese Verfahrensänderung hatten sich die Innenminister von Bund und Ländern im Oktober 2014 verständigt.⁵² Flüchtlinge aus Syrien und dem Nord-Irak erhielten nach der damaligen Praxis ganz überwiegend den Status als Genfer Flüchtling⁵³ und zwar auch dann, wenn sie wegen Kriegsgefahren aus ihrem Heimatland geflohen waren, also vor Gefahren, die die dort

⁴⁹ Vgl. BAMF (2016a), S. 11.

⁵⁰ Vgl. BT-Drs. 18/3839, S. 8 f. Seit Juni 2015 galt das Verfahren auch für Antragsteller aus Eritrea,ichert (2015), S. 3. Das BAMF hat dazu ein Formular herausgegeben, abrufbar unter <http://www.nds-fluerat.org/16597/aktuelles/schriftliche-anhoerung-eritreische-fluechtlinge-sollten-die-chance-nutzen/> (13. Januar 2017).

⁵¹ Vgl. BAMF (2014), S. 4.

⁵² Vgl. BT-Drs. 18/7323, S. 2.

⁵³ Im dritten Quartal 2014 erhielten 73,2 % der syrischen Flüchtlinge einen Asylstatus oder einen Status nach der GFK; nur 13,4 % bekamen einen subsidiären Schutzstatus, BT-Drs 18/7323, S. 5.

lebenden Menschen unabhängig von ihrer religiösen Prägung, politischen Ausrichtung oder einem anderen asylerberheblichen Merkmal trafen. Diese Praxis begegnete erheblicher Kritik, da für eine derartige, nicht verfolgungsbezogene Bedrohung der subsidiäre Schutz als humanitäre Schutzform vorgesehen sei,⁵⁴ welcher zwar auch eine individuelle Gefährdungslage voraussetzt, aber bei endemischer Kriegsgewalt die gesamte oder weite Teile der Bevölkerung betreffen kann.

Insgesamt senkte das schriftliche Verfahren die Verfahrensdauer deutlich.⁵⁵ Dennoch wurde Ende 2015 eine Rückkehr zum individuellen Verfahren, insbesondere für syrische Flüchtlinge erwogen, da im Rahmen des schriftlichen Verfahrens eine Prüfung der Identität der Flüchtlinge und auch die Klärung der Frage des adäquaten Schutzes nur in eingeschränktem Umfang möglich waren.⁵⁶ Tatsächlich verständigten sich die Innenminister der Länder und der Bundesminister des Innern im Dezember 2015 aus Gründen der Identitätssicherung und Vermeidung der Missbrauchsgefahr auf eine Rückkehr zu Einzelfallprüfungen zum 01. Januar 2016.⁵⁷ Mittlerweile erhalten syrische Flüchtlinge wieder vermehrt subsidiären Schutz.⁵⁸ Zugleich hat dies zu steigenden Klagezahlen vor den Verwaltungsgerichten geführt. Die Rechtsprechung ist bislang uneinheitlich⁵⁹ und eine klärende höchstrichterliche Entscheidung zur Frage, ob

⁵⁴ Vgl. Langenfeld, C. v. 27. Januar 2016 (10. Januar 2017), www.verfassungsblog.de. Kritisch hinsichtlich der Pauschalität etwa auch, Papier, H.-J. (2016), S. 2391 (2394); Thym, D. (2015), S. 1625 (1632); ders. (2016a), S.409 (413). Allgemein zum rechtlichen Hintergrund, BT-Drs. 18/9992, S. 2 f.

⁵⁵ Nach Aussage des BAMF wurde die durchschnittliche Asylverfahrensdauer im Jahr 2015 von 7,1 auf 5,2 Monate gesenkt, BAMF v. 06. Januar 2016 (10. Januar 2017), S. 5, <http://asyl-bc.de>.

⁵⁶ Vgl. BT-Drs. 18/7323, S. 1.

⁵⁷ Vgl. BT-Drs. 18/7323, S. 4; ZEIT ONLINE v. 31. Dezember 2015 (10. Januar 2017), <http://www.zeit.de>.

⁵⁸ Während im Januar 2016 18 von 25.000 syrischer Antragssteller subsidiären Schutz erhielten, stieg die Zahl im April 2016 auf 3.440 von 21.000, vgl. Lohse, E. (10. Januar 2017), <http://www.faz.net>.

⁵⁹ Nach wie vor sprechen viele Verwaltungsgerichte den Antragstellern den GFK-Schutz zu, weil die Ausreise ins westliche Ausland vom syrischen Staat als Ausdruck regimefeindlicher Gesinnung aufgefasst werde und daher den Antragstellern bei ihrer Rückkehr mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit schwere Menschenrechtsverletzungen drohen, vgl. hier nur VG Trier, Urt. v. 7. Oktober 2016, 1 K 5093/16.TR, Rn. 27 ff., juris und VG Oldenburg, Urt. v. 4. Januar 2017, 2 A 5738/16, Rn. 18 f., juris m.w.N. Den GFK-Schutz verneinen hingegen in der jüngeren Rspr. OVG Schleswig-Holstein, Urt. v. 23. November 2016, 3 LB 17/16, S. 9 ff., juris und OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 16. Dezember 2016, 1 A 10922/16, Rn. 37 ff., juris; OVG Saarland, Urteil vom 02. Februar 2017 –

und unter welchen tatsächlichen wie rechtlichen Umständen syrischen Flüchtlingen der Genfer Schutz zuzuerkennen ist, steht noch aus.

2. und für Flüchtlinge aus sicheren Herkunftsstaaten andererseits

Seit der Asylrechtsreform 1993 besteht eine Liste sog. „sicherer Herkunftsstaaten“,⁶⁰ in denen aus Sicht des Gesetzgebers keine politische Verfolgung oder unmenschliche Behandlung stattfindet (Art. 16a Abs. 3 GG). Dazu gehören die EU-Mitgliedsstaaten, Ghana und Senegal sowie seit November 2014 bzw. Oktober 2015 die Westbalkanstaaten Bosnien und Herzegowina, Mazedonien und Serbien, Albanien, Kosovo und Montenegro.⁶¹ Asylanträge aus diesen Staaten werden priorisiert bearbeitet. Die Anerkennungsquote liegt bei nahezu null Prozent. Mit der Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ können Anträge als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt werden (§ 29a Abs. 1 AsylG i. V.m. Art. 16a Abs. 3 S. 1 GG).⁶² Damit haben abgelehnte Antragsteller weniger Zeit, Einspruch gegen die Entscheidung einzulegen – für sie gilt eine 1-Wochen-Frist, §§ 36 Abs. 3 S. 1, 74 Abs. 1 2. HS AsylG –, und sie müssen innerhalb einer Woche ausreisen. Allerdings hat auch in diesem Fall der Antragsteller das Recht, Umstände geltend zu machen, die die Annahme begründen, dass in seinem Fall entgegen der gesetzlichen Vermutung eine Verfolgung droht (Art. 16a Abs. 3 S. 2 GG; § 29a Abs. 1 2. HS AsylG). Dementsprechend muss das Prinzip der Einzelfallprüfung beibehalten werden.⁶³

Obgleich sich Deutschland mit der gesetzgeberischen Einstufung der Westbalkanstaaten als sichere Herkunftsstaaten in eine EU-weite Praxis einreihete,⁶⁴ war das Instrument der „sicheren Herkunftsstaaten“ zunächst sehr umstritten. Zum einen führe – so die Kritiker – diese Einstufung nicht zu einer signifikanten Beschleunigung des Verfahrens, da schon zuvor die meisten Anträge aus diesen Ländern als „offensichtlich unbegründet“ (§ 30 AsylG) abgelehnt worden seien.⁶⁵ Zum anderen widerspreche eine

2 A 515/16 –, juris und OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 21. Februar 2017 – 14 A 2316/16.A –, juris.

⁶⁰ Anlage II (zu § 29a) AsylG.

⁶¹ Eingefügt durch Artikel 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer vom 31. Oktober 2014 (BGBl. I S. 1649).

⁶² Instruktiv zum Art. 16a Abs. 3 GG die Leitentscheidung, BVerfGE 94, 115 (132 ff.).

⁶³ Vgl. BVerfGE 94, 115 (142); so auch Thym, D. (2015), S. 1625 (1628).

⁶⁴ Vgl. BT-Drs. 18/1528, S. 13, 15 und 17.

⁶⁵ Vgl. Pro Asyl (2014), S. 3 f.; Die Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN kritisiert die Rechtfertigung des Gesetzesentwurfs mithilfe der bisher niedrigen Schutzquoten (unter 0,5 %),

derartige Einstufung dem grundgesetzlich garantierten individuellen Asylrecht.⁶⁶ Dabei wurde vor allem auf die Verfolgung von ethnischen und sexuellen Minderheiten hingewiesen, die trotz allgemeiner Rechtsstaatlichkeit in vielen der zu „sicheren Herkunftsstaaten“ erklärten Ländern zu konstatieren sei. Dies betreffe etwa die Minderheit der Roma in den Westbalkanstaaten.⁶⁷

II. Asylrechtsreform im Oktober 2015: Asylrecht verschärfen, Zuzug begrenzen und Integration fördern

Nach der Anfang September 2015 zwischen Bundeskanzlerin Merkel und dem österreichischen Bundeskanzler Faymann⁶⁸ verabredeten Aufnahme von tausenden Flüchtlingen aus Ungarn, die unter unwürdigsten Umständen am Bahnhof in Budapest ausharrten, und der überwältigenden Hilfsbereitschaft von freiwilligen Helfern schien der Flüchtlingszustrom zunächst mit den bestehenden Mitteln beherrschbar.⁶⁹ Die Politik, insbesondere die der Bundeskanzlerin, begriff die Flüchtlingsaufnahme als moralisch gebotene, aus der globalen Verantwortung Deutschlands erwachsende Aufgabe. Ihre Äußerung – „Wir schaffen das“⁷⁰ – wurde zum Symbol und Mantra einer auch im europäischen Vergleich geradezu singulären Politik. Der politische und von weiten Teilen der Gesellschaft damals noch getragene gesellschaftliche Konsens in Deutschland lautete, dass die Aufnahme von Flüchtlingen – vor allem von Bürgerkriegsflüchtlingen aus Syrien und dem Nord-Irak – eine moralische und humanitäre Verpflichtung ist, die von einem reichen und stabilen Land wie Deutschland geleistet werden kann und muss.⁷¹ Das Asylrecht hat in Deutschland Verfassungsrang und die Verpflichtung, Notleidenden Menschen zu helfen, ist auch aus historischen Gründen ein wichtiger Aspekt des deutschen Selbstverständnisses.⁷² Im Herbst wurden jedoch zunehmend Probleme deutlich: überfüllte Lager, überlastete Behörden, chaotische Verfahren, unregistrierte

vgl. BT-Drs. 18/2004, S. 3.

⁶⁶ Vgl. Paech, N. (2014), S. 143; Pro Asyl (2014), S. 3 ff.

⁶⁷ Vgl. die Fraktion DIE LINKE in BT-Drs. 18/2004, S. 3; Pro Asyl (2014), S. 5 f. Eine ausführliche Begutachtung der Länder erfolgt durch Paech, N. (2014), S. 57 ff., 143.

⁶⁸ Vgl. ausf. zur österreichischen Entwicklung den Beitrag von Müller in diesem Band.

⁶⁹ Vgl. Hildebrandt T./Ulrich, B. (13.01.2017), <http://www.zeit.de/>. Die Bundesregierung betrieb sich damals auf das in der Dublin-III-VO vorgesehene Selbsteintrittsrecht, s. u. E.

⁷⁰ Vgl. die Bundesregierung v. 31. August 2015 (13. Januar 2017), <https://www.bundesregierung.de>, und BT-Drs. 18/7783, S. 1.

⁷¹ Vgl. BMI (10. Januar 2017), <http://www.bmi.bund.de>.

⁷² Vgl. zum historischen Hintergrund, Dörig, H./Langenfeld, C. (2016), S. 1 (2); Zimmermann, A. (1994), S. 5 ff.

Flüchtlinge, deren Verbleib unklar war, Wartezeiten von mehreren Monaten bis zur Antragstellung, Spannungen zwischen Asylsuchenden unterschiedlicher Herkunft und nicht zuletzt eine dramatische Zunahme von rechtsextremen Straftaten.⁷³ Das Bundeskriminalamt (BKA) warnte Mitte Oktober 2015 vor weiteren rechtsextremen Angriffen, darunter auch terroristischen Anschlägen.⁷⁴ Immer häufiger wiesen Politiker und Kommentatoren darauf hin, dass die Stimmung in der Bevölkerung „kippen“, dass aus Hilfsbereitschaft Ablehnung werden könnte, wenn nicht bald wieder Ordnung herrschen würde. Die wichtigsten Forderungen: Steuerung und Begrenzung der Neuzuwanderung, verlässliche Registrierung der Ankommenden, schnellere Bearbeitung der Anträge und raschere Ausreise von abgelehnten Asylbewerbern.⁷⁵

Mit einem Gesetzesentwurf vom 29. September 2015⁷⁶ brachten die Fraktionen CDU/CSU und SPD deshalb umfassende Gesetzesänderungen auf den Weg, die die Situation wieder in geordnete Bahnen lenken sollten (Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz oder auch Asylpaket I).⁷⁷ Sie traten überwiegend bereits Ende Oktober 2015 in Kraft.⁷⁸ Dabei verfolgte der Gesetzgeber zwei Ziele: Erstens eine klare Differenzierung zwischen Flüchtlingen, die tatsächlich vor Krieg und Verfolgung fliehen und damit ein Recht auf Schutz in Deutschland haben, auf der einen Seite und solchen ohne Chance auf Schutz auf der anderen Seite. Die regelmäßig aussichtslosen Anträge der letzteren Gruppe sollten noch rascher als bislang bearbeitet werden können; auch die Rückführung in die Herkunftsländer sollte beschleunigt werden. Weiteres Ziel des Ge-

⁷³ Vgl. BKA (2015), S. 32; Kampf, L./Mascolo, G. (10. Januar 2017), <http://www.sueddeutsche.de>.

⁷⁴ Vgl. BKA (2015), S. 34 und 36; Kampf, L./Mascolo, G. (10. Januar 2017), <http://www.sueddeutsche.de>.

⁷⁵ Vgl. SPIEGEL ONLINE v. 23. Juli 2015 (10. Januar 2017), <http://www.spiegel.de>; ZEIT ONLINE vom 19. August 2015 (10. Januar 2017), <http://www.zeit.de>.

⁷⁶ Vgl. BT-Drs. 18/6185.

⁷⁷ Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722). Übersichten finden sich bei Kluth, W. (2015a), S. 337 ff.; Neundorff, K. (2016a), S. 5 ff. und Thym, D. (2015), S. 1625 ff.

⁷⁸ Art. 15 (1) des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722).

setzes war die Förderung der möglichst raschen Integration jener Flüchtlinge, die über eine sog. gute Bleibeperspektive⁷⁹ verfügen.⁸⁰

Um berechnete von unberechneten Asylbewerbern zu trennen, wurde die Liste der sicheren Herkunftsstaaten (s.o. D I 2) erweitert um Albanien, Kosovo und Montenegro.⁸¹ Damit standen nun alle Westbalkanstaaten – mit Ausnahme von Kroatien, das seit 2013 Mitglied der EU ist – auf der Liste der Drittstaaten, die als „sichere Herkunftsstaaten“ gelten. Im Zeitraum von Januar bis September 2015 stammte etwa ein Drittel aller Asylantragssteller aus diesen Ländern.⁸² Ihre Asylanträge wurden schon bisher zu nahezu 100 % abgelehnt.⁸³ Dies sollte nun weiter erleichtert und die daran anschließende Ausreise oder Abschiebung beschleunigt werden.⁸⁴ Seit Januar 2016 ist ferner die Aufnahme der nordafrikanischen Länder Algerien, Marokko und Tunesien in die Liste der sicheren Herkunftsstaaten in der Diskussion.⁸⁵ Ein entsprechendes Gesetzesvorhaben⁸⁶ ist nach der Annahme durch den Bundestag am 13. Mai 2016⁸⁷ seitens des Bundesrates allerdings am 10. März 2017 abgelehnt worden⁸⁸ und damit vorerst gescheitert.

Die Gesetzesnovelle vom Oktober 2015 führte darüber hinaus eine Differenzierung von Antragstellern mit und ohne „Bleibeperspektive“ ein. Während für jene mit gu-

⁷⁹ Dies richtet sich nach den Anerkennungsquoten. Gegenwärtig werden zu dieser Kategorie Flüchtlinge aus Syrien, dem Irak, Iran und Eritrea gezählt. Sehr umstritten ist, ob auch Flüchtlinge aus Afghanistan in diese Gruppe fallen sollten; zum Problem vgl. Lehner, R. v. 6. Juni 2016 (10. Januar 2017), <http://verfassungsblog.de>; ders. (2016b), S. 329 (330 f.); Thym, Ausschuss-Drs. 18(11)680, S. 119 f.

⁸⁰ Vgl. BT-Drs. 18/6185, S. 1 f.

⁸¹ Eingefügt durch Artikel 1 Nr. 35 des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722).

⁸² Vgl. BAMF v. 07. Oktober 2016 (17. Januar 2017), <https://www.bamf.de>. Vgl. zu den Zahlen bis April 2015 Pichl, M. (2015), S. 266 (268). Im Sommer 2015 wurde aufgrund unterschiedlicher Informationskampagnen bereits ein Rückgang verzeichnet, ZEIT ONLINE v. 03. September 2015 (10. Januar 2017), <http://www.zeit.de>.

⁸³ Nach der Gesetzesbegründung lag die Schutzquote von Januar bis August 2015 bei Personen aus dem Kosovo bei 0,3 % und jeweils bei 0,2 % bei Personen aus Albanien und Montenegro. Über Gerichtsentscheidungen zu allen drei Herkunftsländern erfolgte eine Schutzquote von 0,9 % vom 01. Januar 2015 bis zum 30. Juni 2015, vgl. BT-Drs. 18/6185, S. 25.

⁸⁴ Vgl. BT-Drs. 18/6185, S. 1 f.

⁸⁵ Vgl. FAZ.NET v. 28. Januar 2016 (10. Januar 2017), <http://faz.net/-gp/-8cxfi>.

⁸⁶ Vgl. BT-Drs. 18/8039, 18/8311.

⁸⁷ Vgl. BT-Plenarprotokoll 18/171, S. 16874D; BR-Drs. 257/16, S. 1.

⁸⁸ Vgl. BR-Drs. 257/16 (Beschluss), S. 1.