SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Europäische und nationale Formen der Schutzgewährung in Deutschland: Studie II/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN)

Parusel, Bernd

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Parusel, B. (2010). *Europäische und nationale Formen der Schutzgewährung in Deutschland: Studie II/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN).* (Working Paper / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ), 30). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ); Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Nationale Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-259418

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge

EMN

Europäische und nationale Formen der Schutzgewährung in Deutschland

Studie II/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN)

Working Paper 30

der Nationalen Kontaktstelle des EMN und der Forschungsgruppe des Bundesamtes

Projekt finanziert von der Europäischen Kommission

Bernd Parusel

Europäische und nationale Formen der Schutzgewährung in Deutschland

Studie II/2009 im Rahmen des
Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN)

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 6

Tabellenverzeichnis 7

Zusammenfassung 8

1 **Einleitung** 11
1.1 Hintergründe und Ziele der Studie 11
1.2 Definitionen, Methoden und Materialbasis 14

2 **Schutzgewährung in Deutschland** 15
2.1 Das Gesamtspektrum der Schutzformen in Deutschland 15
2.2 Schutzgewährung auf europarechtlicher Grundlage 18
2.2.1 Die Flüchtlingseigenschaft im Sinne der GFK (§ 25 Abs. 2 AufenthG) 19
2.2.2 Subsidiärer Schutz (§ 25 Abs. 3 AufenthG) 21
2.2.3 Opfer von Menschenhandel (§ 25 Abs. 4a AufenthG) 23
2.3 Schutzgewährung auf nationaler Grundlage 24
2.3.1 Die Aufnahme aus dem Ausland (§ 22 AufenthG) 24
2.3.2 Die Aufenthaltsgewährung durch die obersten Landesbehörden, so genannte „Bleiberechtsregelung“ (§ 23 Abs. 1 AufenthG) 26
2.3.3 Die Aufenthaltsgewährung durch den Bund (§ 23 Abs. 2 AufenthG) 27
2.3.4 Die Aufenthaltsgewährung in Härtefällen (§ 23a AufenthG) 28
2.3.5 Asylberechtigte (§ 25 Abs. 1 AufenthG) 29
2.3.6 Subsidiär Schutzberechtigte (§ 25 Abs. 3 AufenthG) 30
2.3.7 Der vorübergehende Aufenthalt (§ 25 Abs. 4 AufenthG) 31
2.3.8 Die Aufenthaltsgewährung bei vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern (§ 25 Abs. 5 AufenthG) 32
2.3.9 Die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung, so genannte „Duldung“ (§ 60a AufenthG) 34
2.3.10 Aufenthaltsgewährung im Rahmen der Altfallregelung (§§ 104a und 104b AufenthG) 36

3 **Mit der Schutzgewährung verbundene Verfahren und Rechte** 38
3.1 Vorbemerkung 38
3.2 Verfahren und Rechte bei Schutzgewährung auf europarechtlicher Grundlage 38
3.2.1 Asylverfahren 38
3.2.2 Subsidiärer Schutz ohne Asylverfahren 40
3.3 Verfahren und Rechte bei Schutzgewähung auf nationaler Grundlage 41

4 Statistiken zur Schutzgewährung 43
4.1 Vorbemerkung: Verfügbarkeit von Daten und Auswertungsmethoden 43
4.2 Statistiken zur Schutzgewährung auf europarechtlicher Grundlage 44
4.2.1 Asylberechtigte, Flüchtlingseigenschaft im Sinne der GFK und subsidiärer Schutz 44
4.2.2 Opfer von Menschenhandel 49
4.3 Statistiken zur Schutzgewährung auf nationaler Rechtsgrundlage 50
4.3.1 Die Aufnahme aus dem Ausland (§ 22 AufenthG) 50
4.3.2 Die Aufenthaltsgewährung durch die obersten Landesbehörden, so genannte „Bleiberechtsregelung“ (§ 23 Abs. 1 AufenthG) 52
4.3.3 Die Aufenthaltsgewährung durch den Bund (§ 23 Abs. 2 AufenthG) 53
4.3.4 Die Aufenthaltsgewährung in Härtefällen (§ 23a AufenthG) 55
4.3.5 Asylberechtigte (§ 25 Abs. 1 AufenthG) 56
4.3.6 Subsidiär Schutzberechtigte (§ 25 Abs. 3 AufenthG) 56
4.3.7 Der vorübergehende Aufenthalt (§ 25 Abs. 4 AufenthG) 57
4.3.8 Die Erteilung eines Aufenthaltstitels bei vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern (§ 25 Abs. 5 AufenthG) 59
4.3.9 Die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung, so genannte „Duldung“ (§ 60a AufenthG) 61
4.3.10 Aufenthalt im Rahmen der Altfallregelung (§§ 104a und 104b AufenthG) 63

5 Wissenschaftliche und politische Auffassungen über die Schutzgewährung in Deutschland 65
5.1 Allgemeines 65
5.2 Fortbestehen des Grundrechts auf Asyl nach Art. 16a GG 67
5.3 Duldung und Altfallregelung 68
5.4 Verbesserter Schutz für Opfer von Zwangsehen 70
5.5 Neuansiedlung (Resettlement) 71

6 Schlussfolgerungen 72

Literaturverzeichnis 74

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AE	Aufenthaltserlaubnis
Art.	Artikel
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AuslG	Ausländergesetz
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AVwV-AufenthG	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz
AZR	Ausländerzentralregister
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BMI	Bundesministerium des Innern
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
Dok.-Nr.	Dokument Nummer
EG	Europäische Gemeinschaft
EMN	Europäisches Migrationsnetzwerk
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950
EU	Europäische Union
GFK	Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
HKL	Herkunftsland
IMK	Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
i.V.m.	in Verbindung mit
KOM	Kommission der Europäischen Gemeinschaften
M	Männlich
NE	Niederlassungserlaubnis
Nr.	Nummer
PICUM	Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants
Statistik-VO	Verordnung (EG) Nr. 862/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz
StGB	Strafgesetzbuch
u.	ungeklärt
u.a.	unter anderem
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
Vgl.	Vergleiche
VO	Verordnung
W	Weiblich
z.B.	zum Beispiel

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Übersicht über Verfahren und Rechte bei der Schutzgewährung	42
Tabelle 2:	Entscheidungen über Asylanträge nach Geschlecht: 1. Januar - 30. Juni 2009	44
Tabelle 3:	Entscheidungen über Asylanträge nach Altersgruppen: 1. Januar - 30. Juni 2009	45
Tabelle 4:	Entscheidungen über Asylanträge nach Herkunftsländern: 1. Januar - 30. Juni 2009	45
Tabelle 5:	Subsidiärer Schutz nach einzelnen Rechtsgrundlagen, 1. Januar - 30. Juni 2009	47
Tabelle 6:	Entscheidungen über Asylanträge nach Hauptherkunftsländern, 2008	48
Tabelle 7:	Entscheidungen über Asylanträge nach Hauptherkunftsländern, 2007	48
Tabelle 8:	Aufenthalt nach § 25 Abs. 4a AufenthG, 2008	49
Tabelle 9:	Aufenthaltsgewährung nach § 22 Satz 1 AufenthG im Jahr 2008	51
Tabelle 10:	Aufenthaltsgewährung nach § 22 Satz 1 AufenthG im Jahr 2007	51
Tabelle 11:	Aufenthaltsgewährung nach § 23 Abs. 1 AufenthG, 2008	52
Tabelle 12:	Aufenthaltsgewährung nach § 23 Abs. 1 AufenthG, 2007	53
Tabelle 13:	Zuwanderung jüdischer Personen und ihrer Familienangehörigen, 2004 - 2008	54
Tabelle 14:	Aufenthaltsgewährung in Härtefällen, 2008	55
Tabelle 15:	Aufenthaltsgewährung in Härtefällen, 2007	56
Tabelle 16:	Aufenthalt nach § 25 Abs. 4 AufenthG, 2008	57
Tabelle 17:	Aufenthalt nach § 25 Abs. 4 AufenthG, 2007	58
Tabelle 18:	Aufenthalt nach § 25 Abs. 5 AufenthG, 2008	60
Tabelle 19:	Aufenthalt nach § 25 Abs. 5 AufenthG, 2007	61
Tabelle 20:	Personen mit einer 2008 erteilten Duldung (Stichtag 31. Dezember 2008)	62
Tabelle 21:	Aufenthalt im Rahmen der Altfallregelung (Übersicht)	63

Zusammenfassung

Die vorliegende, im Rahmen des Arbeitsprogramms 2009 des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN) erstellte Studie beschäftigt sich mit der Schutzgewährung an Drittstaatsangehörige in Deutschland. Zusammen mit den nationalen Studien, die in den anderen EU-Mitgliedstaaten durchgeführt werden, soll sie dazu beitragen, die Erkenntnislage hinsichtlich der Schutzgewährung in Europa zu verbessern. Insbesondere soll geklärt werden, in welchem Umfang in den einzelnen Staaten Schutz auf der Basis europäischer Rechtsgrundlagen gewährt wird und welche nationalen Schutzformen darüber hinaus noch zur Anwendung kommen. Da wesentliche EU-Vorschriften im Bereich Asyl im Laufe des Jahres 2010 und danach überarbeitet werden sollen, etwa die so genannte „Qualifikationsrichtlinie", soll die Studie dazu beitragen, die politischen Entscheidungsträger darüber zu informieren, inwieweit weiterer Regelungsbedarf auf EU-Ebene bestehen könnte.

In Deutschland ist die Aufnahme von Asylbewerbern und anderen Schutzsuchenden seit 2005 stark von europäischem Recht geprägt. Nach dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes zum 1. Januar 2005, das mit der Berücksichtigung nichtstaatlicher Verfolgungsakteure bei der Prüfung der Flüchtlingsanerkennung bereits markante Änderungen einführte, wurde mit dem am 28. August 2007 in Kraft getretenen Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union („Richtlinienumsetzungsgesetz") ein weiterer wesentlicher Schritt in Richtung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems vollzogen. Insbesondere die Prüfung und Feststellung der Flüchtlingseigenschaft anhand der Genfer Flüchtlingskonvention und ein Großteil des „subsidiären Schutzes" orientiert sich nunmehr an EU-Recht. Darüber hinaus beruht auch die (vorübergehende) Aufenthaltsgewährung an Opfer des Menschenhandels nach § 25 Abs. 4a des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) auf einer EU-Richtlinie.

Daneben enthält das Aufenthaltsgesetz jedoch zahlreiche nationale Vorschriften zur Aufenthaltsgewährung aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen, die im Sinne dieser Studie ebenfalls als „Schutzformen" betrachtet werden können. Diese sind:

- die Aufnahme aus dem Ausland (§ 22 AufenthG);
- die Aufenthaltsgewährung durch die obersten Landesbehörden (§ 23 Abs. 1 AufenthG);
- die Aufnahme durch den Bund (§ 23 Abs. 2 AufenthG);
- die Aufenthaltsgewährung in Härtefällen (§ 23a AufenthG);
- der Aufenthalt aus humanitären Gründen für Asylberechtigte (§ 25 Abs. 1 AufenthG i.V.m. Art 16a Abs. 1 GG);
- der Aufenthalt für subsidiär Schutzberechtigte (§ 25 Abs. 3 i.V.m. § 60 Abs. 5 und 7 Satz 1 AufenthG);
- der vorübergehende Aufenthalt (§ 25 Abs. 4 AufenthG);

- der Aufenthalt für vollziehbar Ausreisepflichtige (§ 25 Abs. 5 AufenthG);
- die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung („Duldung“ nach § 60a AufenthG);
- die Aufenthaltsgewährung im Rahmen der Altfallregelung (§§ 104a und 104b AufenthG).

Hinsichtlich der Schutzformen, die Bestandteil des Asylverfahrens sind, haben europäische Rechtsgrundlagen heute eine weit größere Bedeutung als nationales Recht. Im Jahr 2008 entschied das BAMF über insgesamt 20.817 Asylanträge. In 33,9 Prozent dieser Fälle wurde die Flüchtlingseigenschaft nach § 60 Abs. 1 AufenthG zuerkannt, die sich mittlerweile an EU-Recht orientiert. In lediglich 1,1 Prozent der Entscheidungen wurden schutzsuchende Drittstaatsangehörige dagegen nach deutschem Recht als Asylberechtigte anerkannt. In 2,7 Prozent der Entscheidungen wurde das Vorliegen eines Abschiebungsverbots nach § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG (subsidiärer Schutz) festgestellt. Diese Abschiebungsverbote orientieren sich teils an europäischem, teils an nationalem Recht. Statistisch gesehen sind die nationalen Abschiebungsverbote relevanter als die europarechtlichen. Es ist jedoch eine Tendenz in Richtung einer wachsenden Bedeutung der europarechtlichen Abschiebungsverbote erkennbar.

Trotz des spürbaren Europäisierungsprozesses erfüllen auch die vorhandenen nationalen Formen des Schutzes noch immer wichtige Funktionen. Besonders hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang verschiedene Formen der Aufenthaltsgewährung an Personen, die zwar nicht verfolgt sind, aber aufgrund einer Krankheit nicht abgeschoben werden können. Dazu zählen der subsidiäre Schutz nach § 25 Abs. 3 i.V.m. § 60 Abs. 7 Satz 1, der vorübergehende Aufenthalt nach § 25 Abs. 4 oder die Aufenthaltsgewährung bei vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern nach § 25 Abs. 5 AufenthG. Andere nationale Schutzformen, etwa die Altfallregelung nach §§ 104a und 104b oder die Härtefallregelung des § 23a AufenthG, sind ebenfalls von großer Bedeutung, da sie Drittstaatsangehörigen, die zwar keinen Anspruch auf ein Aufenthaltsrecht in Deutschland haben, dennoch aber nicht freiwillig ausreisen bzw. abgeschoben werden können, unter bestimmten Bedingungen Möglichkeiten des legalen Aufenthalts bieten.

In der Fachöffentlichkeit wird die Tatsache, dass wesentliche Teile der Schutzgewährung in Deutschland mittlerweile „europäisiert“ sind, im Allgemeinen positiv beurteilt. Dass mit dem Zuwanderungs- und dem Richtlinienumsetzungsgesetz erhebliche Verbesserungen im Bereich des Flüchtlingsschutzes erzielt wurden, ist weitgehend unstrittig. Seit 2007 ist in Deutschland eine positive Entwicklung der Gesamtschutzquote, also des Anteils der Asylbewerber, die als Asylberechtigte anerkannt werden, oder denen die Flüchtlingseigenschaft bzw. subsidiärer Schutz zuerkannt wird, erkennbar. Im zweiten Quartal 2009 lag sie bei rund 40 Prozent und damit höher als in allen anderen EU-Staaten. Diese Entwicklung kann neben anderen Einflüssen auch auf die Umsetzung der EU-Qualifikationsrichtlinie in Deutschland zurückgeführt werden. Kritisiert wird mitunter jedoch, dass es dem europäi-

schen Asyl- und Migrationsrecht bislang an Kohärenz mangele: Nach Auffassung des Bundesministeriums des Innern etwa bestehen im EU-Recht einerseits noch Regelungslücken; andererseits haben EU-Vorschriften punktuell zu umfangreichen und nicht ausreichend aufeinander abgestimmten Sonderregelungen geführt.

Hinsichtlich der nationalen Vorschriften, die neben der Schutzgewährung auf europarechtlicher Grundlage fortbestehen, wurden in der deutschen Fachöffentlichkeit immer wieder Reformen bzw. Weiterentwicklungen angeregt. Dies gilt beispielsweise für das noch nicht vollständig verwirklichte politische Ziel, so genannte „Kettenduldungen" zu vermeiden. Auch wurde vorgeschlagen, in Anlehnung an die Ende 2008 beschlossene Aufnahme irakischer Flüchtlinge aus Syrien und Jordanien ein dauerhaftes Neuansiedlungsprogramm (Resettlement) einzurichten und den Schutz für Opfer von Zwangsehen zu verbessern.

Insgesamt ist jedoch unstrittig, dass nationale Formen der Schutzgewährung neben Schutzmöglichkeiten auf europarechtlicher Grundlage fortbestehen müssen. Die vorliegende Studie kommt zu dem Schluss, dass die nationalen Schutzformen nicht in Konkurrenz zum europäischen Regelungen stehen, sondern diese im Sinne eines wirksamen Schutzsystems sinnvoll ergänzen.

1 Einleitung

1.1 Hintergründe und Ziele der Studie

Die Aufnahme von Asylbewerbern und Schutzsuchenden in Deutschland ist seit 2005 stark von der Umsetzung von EU-Richtlinien und -Verordnungen in deutsches Recht geprägt. Nach dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes zum 1. Januar 2005, das mit der Berücksichtigung nichtstaatlicher Verfolgungsakteure bei der Prüfung der Flüchtlingsanerkennung bereits markante Änderungen einführte, wurde mit Umsetzung der so genannten Qualifikationsrichtlinie[1] der EU in das nationale Recht ein wesentlicher Schritt in Richtung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems vollzogen.

Die Qualifikationsrichtlinie umfasst im Rahmen des Begriffs „internationaler Schutz" die Anerkennung und den Inhalt der Flüchtlingseigenschaft[2] auf der Basis der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)[3] sowie Formen des „subsidiären Schutzes". Subsidiären Schutz können Drittstaatsangehörige oder Staatenlose zuerkannt bekommen, die die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtlinge nicht erfüllen, die aber stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht haben, dass sie bei einer Rückkehr in ihre Herkunftsländer Gefahr liefen, einen ernsthaften Schaden zu erleiden, etwa die Verhängung der Todesstrafe, Folter oder eine ernsthafte individuelle Bedrohung ihres Lebens oder ihrer Unversehrtheit infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts.[4]

Die Vorgaben der Qualifikationsrichtlinie sind auf einen großen Teil der Drittstaatsangehörigen, die in den EU-Staaten Schutz suchen, anwendbar. Gleichwohl existieren in den EU-Mitgliedstaaten neben den Bestimmungen der Qualifikationsrichtlinie zum Flüchtlings- und subsidiären Schutz weitere, nationale Formen der Schutzgewährung. Beispielsweise gewährt Schweden in bestimmten Fällen Drittstaatsangehörigen, die vor Umweltkatastrophen fliehen, eine Form des „sonstigen Schutzes". Andere Staaten, darunter Deutschland, schützen auf der Grundlage nationalen Rechts Personen, denen aufgrund einer Krankheit oder einer notwendigen Operation die Rückkehr ins Herkunftsland nicht zugemutet werden kann. Wieder andere nehmen im Rahmen so genannter „Neuansiedlungsprogramme" („Resettlement") oder über festgelegte „Flüchtlingsquoten" Personen auf, die Mitarbeiter nationaler Behörden vor Ort in der Herkunftsregion „auswählen", oder die ihnen vom Flüchtlingshochkommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) als schutzbedürftig genannt werden. Solche Formen des Schutzes, die jenseits der gemeinsamen EU-Regeln vergeben werden, also auf Basis nationaler Bestimmungen, sollen im Rahmen

1 Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes.

2 Anerkennung eines Drittstaatsangehörigen oder eines Staatenlosen als Flüchtling durch einen Mitgliedstaat.

3 Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 in der durch das New Yorker Protokoll vom 31. Januar 1967 geänderten Fassung.

4 Für eine ausführliche Analyse und Interpretation der Harmonisierung des materiellen Flüchtlingsrechts durch die Qualifikationsrichtlinie siehe u.a. Löhr 2008.

dieser Studie des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN) näher untersucht werden. Die vorliegende Studie ist der deutsche Beitrag zu diesem vergleichend angelegten Projekt.

Der Ausgangspunkt des EMN ist, dass sich die EU-Institutionen in den kommenden Monaten und Jahren mit einer Weiterentwicklung der gemeinsamen Regeln zu Flüchtlingsschutz und subsidiärem Schutz in Europa befassen werden. Mehrere Richtlinien im Bereich Asyl und Flüchtlinge sollen mit dem Ziel überarbeitet werden, ein gemeinsames „Europäisches Asylsystem" zu errichten. In diesem Kontext soll auch eine gründliche Bestandsaufnahme der bisherigen Lage vorgenommen werden.

In einer Mitteilung über die „künftige Asylstrategie" der Europäischen Union hielt die EU-Kommission im Juni 2008 fest, dass in den letzten Jahren drei wesentliche Trends hinsichtlich der Asylantragstellung und -gewährung in Europa festzustellen seien. Erstens gehe, so die Kommission, die Zahl der Asylanträge zurück; die Asylsysteme der Mitgliedstaaten seien daher einem geringeren Druck ausgesetzt als früher. Zweitens weise eine zum Teil stark unterschiedliche Entscheidungspraxis in den einzelnen Mitgliedstaaten darauf hin, dass die bisherigen gemeinsamen Regelungen mangelhaft seien. Dies erzeuge Sekundärbewegungen zwischen den Mitgliedstaaten und verstoße gegen den Grundsatz, dass EU-weit unter gleichen Bedingungen Schutz zu gewähren sei. Drittens hielt die Kommission fest, dass immer mehr Asylbewerber von den Mitgliedstaaten nicht den Flüchtlingsstatus, sondern subsidiäre Schutzformen erhielten, die nicht auf der Basis gemeinsamer EU-Regeln sondern aufgrund nationaler Vorschriften gewährt würden:

> „Bei den positiven Bescheiden ist zu beobachten, dass ein wachsender Anteil von Asylbewerbern nicht den Flüchtlingsstatus im Sinne der Genfer Konvention, sondern subsidiären Schutz oder einen anderen im nationalem Recht verankerten Schutzstatus erhält. Dies liegt wahrscheinlich daran, dass in heutiger Zeit immer mehr Konflikte und Verfolgungen nicht von der Konvention erfasst werden. In der zweiten Phase des gemeinsamen europäischen Asylsystems muss daher ein besonderes Augenmerk auf den subsidiären Schutz und andere Formen des Schutzes gerichtet werden." (KOM 2008: 3)

Aus einer solchen Entwicklung[5] könnten sich folgende zwei Risiken ergeben:

- Wenn die Flüchtlingseigenschaft seltener festgestellt wird, könnte das allgemeine Schutzniveau sinken. Die Genfer Konvention, aufgrund derer die Flüchtlingseigenschaft festgestellt wird, beinhaltet eine Reihe von Rechten, die Flüchtlingen zu gewähren sind; jedoch wird der Flüchtlingsstatus nur unter strengen Kriterien gewährt. Andere (subsidiäre) Schutzformen sind vielfach zwar leichter zu erhalten, bedeuten für die Betroffenen aber in der Regel weniger Rechte. So wird in diesem Fall zum Beispiel oft nur ein befristeter Aufenthalt mit eingeschränkten Rechten gewährt.

5 In der Bundesrepublik Deutschland ist diese Tendenz bislang nicht erkennbar. Hier hat die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft gegenüber der Zuerkennung subsidiärer Schutzformen in den vergangenen Jahren zu- und nicht abgenommen (siehe Ausführungen in Kapitel 4 und 6 dieser Studie).

> Ein Anwachsen nationaler subsidiärer Schutzformen und eine Ausdifferenzierung der damit verbundenen staatlichen bzw. behördlichen Praktiken und Verfahren würde mittel- bis langfristig den Aufbau eines gemeinsamen Asylsystems in der EU unterlaufen. Die Mitgliedstaaten haben jedoch mehrfach ihren Willen zum Ausdruck gebracht, ein funktionierendes Asylsystem zu schaffen, das Asylbewerbern möglichst überall in der EU vergleichbare Bedingungen bietet und so die Anreize für Sekundärbewegungen zwischen den Mitgliedstaaten minimiert.[6]

Es erscheint daher sinnvoll, die nationalen Praktiken hinsichtlich der Gewährung von EU-weit harmonisierten sowie nationalen Schutzformen genauer zu untersuchen.

Der Schwerpunkt der vorliegenden deutschen Teilstudie ist, darzustellen, welche Arten des Schutzes für Drittstaatsangehörige in Deutschland auf der Basis von in nationales Recht überführtem EU-Recht gewährt bzw. welche aufgrund nationaler Vorschriften zuerkannt werden, d.h. ohne dass europarechtliche Vorgaben zu berücksichtigen sind.

In Kapitel 2 werden diese unterschiedlichen Schutzformen unter Hinweis auf die jeweilige Rechtsgrundlage herausgearbeitet und erklärt. Darauf aufbauend folgt in Kapitel 3 eine überblicksartige Beschreibung der mit den einzelnen Schutzformen verbundenen Verfahren (z.B. Asylverfahren, aufenthaltsrechtliche Verfahren) sowie der Rechte, die den betroffenen Personen im Zusammenhang mit dem zuerkannten Schutz gewährt werden. In Kapitel 4 wird die Zuerkennung der einzelnen Schutzformen so weit wie möglich quantifiziert. Dabei soll vor allem erkennbar werden, in welchem zahlenmäßigen Umfang Schutzformen auf europarechtlicher Grundlage bzw. auf der Basis nationalen Rechts gewährt werden, ob der EU-weit harmonisierte Schutz gegenüber nationalen Schutzformen überwiegt, und inwieweit in den letzten Jahren eine Tendenz dahingehend erkennbar ist, dass die Bedeutung europarechtlicher Schutzformen gegenüber nationalen zu- oder abnimmt. Kapitel 5 soll politische Sichtweisen und Expertenauffassungen zur Entwicklung des Flüchtlingsschutzes in Deutschland nachzeichnen und Aufschlüsse darüber ermöglichen, inwieweit die zunehmende Europäisierung des Flüchtlingsschutzes als positiv oder negativ wahrgenommen wird. Im abschließenden Kapitel 6 werden auf der Basis der gewonnenen Erkenntnisse Schlussfolgerungen gezogen und, so weit dies möglich ist, Handlungsoptionen aufgezeigt.

Die Studie folgt einer vom EMN vorgegebenen Gliederungsstruktur, die von allen EMN-Kontaktpunkten eingehalten werden soll, damit die einzelnen Länderstudien leicht verglichen werden können. Zu beachten ist auch, dass in dieser Studie aufgrund von Um-

6 Im „Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl", den die Staats- und Regierungschefs der EU im Oktober 2008 angenommen haben, heißt es z.B.: „Der Europäische Rat begrüßt die Fortschritte, die dank der Einführung gemeinschaftlicher Mindestnormen in den letzten Jahren auf dem Weg zur Schaffung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems erzielt worden sind. Er stellt jedoch fest, dass zwischen den Mitgliedstaaten weiterhin beträchtliche Unterschiede bei der Gewährung von Schutz und den Formen dieses Schutzes bestehen. Der Europäische Rat erinnert daran, dass die Gewährung von Schutz und insbesondere des Flüchtlingsstatus in die Zuständigkeit jedes einzelnen Mitgliedstaats fällt, hält gleichzeitig aber die Zeit für gekommen, neue Initiativen zu ergreifen, um die Einführung des im Haager Programm vorgesehenen Gemeinsamen Europäischen Asylsystems zu vollenden und so ein höheres Schutzniveau zu bieten" (Rat der Europäischen Union 2008: 11).

fangsbeschränkungen eine historische Analyse der Entstehung und Ausdifferenzierung der einzelnen Schutzformen nicht oder nur ansatzweise erfolgt. Die Studie ist somit lediglich als Bestandsaufnahme der Schutzformen im Jahr 2009 zu sehen.

1.2 Definitionen, Methoden und Materialbasis

Die Begriffe „Schutz“ und „Schutzformen“ werden in der vorliegenden Studie in einem erweiterten Kontext verwendet. Folgte man einer „engen“, rechtlichen Definition bezöge sich der Begriff „Schutz“ nur auf Personen, die als Asylberechtigte im Sinne des deutschen Grundgesetzes anerkannt werden, denen die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt, oder denen subsidiärer Schutz gewährt wird, da sie zwar keine Flüchtlinge im Sinne der geltenden internationalen Vorschriften sind, eine Rückkehr in das Herkunftsland dennoch aber nicht zumutbar ist.

Um die Fragestellung dieser Studie zufriedenstellend beantworten zu können, erscheint es jedoch notwendig, auch bestimmte Formen der Aufenthaltsgewährung oder -tolerierung in Deutschland zu berücksichtigen, bei denen es sich - streng genommen - nicht um Schutz handelt. So sieht der Gesetzgeber beispielsweise vor, dass in bestimmten Fällen die Abschiebung von Ausländern in bestimmte Staaten ausgesetzt werden kann. Eine nur vorübergehende Aussetzung einer Abschiebung ist, da den betroffenen Personen dadurch nicht notwendigerweise ein Aufenthaltsrecht entsteht, streng genommen kein Schutz. Da sie jedoch, zumindest vorübergehend, in Deutschland bleiben dürfen und somit indirekt Schutz bekommen, sollen auch solche Vorschriften berücksichtigt werden.

Die vorliegende Studie stützt sich vor allem auf juristische Literatur. Um die Fragestellung adäquat beantworten zu können, wurden einschlägige Gesetze, EU-Legislativdokumente und andere Rechtsquellen (z.B. Aufenthaltsgesetz, Asylverfahrensgesetz, „Qualifikationsrichtlinie“) sowie gängige rechtswissenschaftliche Kommentare und die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz[7] zu diesen Dokumenten gesichtet. Daneben wurde teilweise auch die Rechtsprechung der vergangenen Jahre berücksichtigt und Expertenwissen innerhalb des BAMF und beim UNHCR in Nürnberg herangezogen. Hinsichtlich des statistischen Teils (Kapitel 4) wurden Zahlenmaterial aus der Asylstatistik des BAMF sowie Auswertungen des Ausländerzentralregisters (AZR) herangezogen.

7 In der am 30. Oktober 2009 veröffentlichten Fassung (AVwV-AufenthG).

2 Schutzgewährung in Deutschland

2.1 Das Gesamtspektrum der Schutzformen in Deutschland

Mit dem am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz ist in Deutschland ein Wechsel hin zu einer stärker normativ begründeten Steuerung der Zuwanderung erfolgt. Hintergrund des Gesetzes war zum einen die Ansicht, dass die Bundesrepublik im Lauf der zurückliegenden Jahrzehnte zu einem Einwanderungsland geworden war, ohne dass die geltenden Gesetze hinreichende Vorgaben zur Steuerung von Migrationsbewegungen enthielten. Zum anderen zeichneten sich auf EU-Ebene Ansätze einer Vergemeinschaftung bestimmter Aspekte der Zuwanderungspolitik ab, die sich u.a. in der am 29. April 2004 vom Rat der EU angenommenen Qualifikationsrichtlinie äußerten und die in Deutschland umgesetzt werden mussten. Kernbestandteil des deutschen Zuwanderungsrechts ist seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes das Aufenthaltsgesetz (AufenthG), welches das vorher geltende Ausländergesetz (AuslG) ablöste.

Das Aufenthaltsgesetz kennt fünf Aufenthaltszwecke: Ausbildung (Kapitel 2, Abschnitt 3 AufenthG), Erwerbstätigkeit (Kapitel 2, Abschnitt 4 AufenthG), Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen (Kapitel 2, Abschnitt 5 AufenthG), Aufenthalt aus familiären Gründen (Kapitel 2, Abschnitt 6 AufenthG) sowie besondere Aufenthaltsrechte (z.B. ehemalige Deutsche, Kapitel 2, Abschnitt 7 AufenthG).

Der Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen zählt zu den quantitativ bedeutendsten Aufenthaltszwecken in Deutschland. Möglich sind in diesem Rahmen folgende Aufenthaltstatbestände:

Aufnahme aus dem Ausland (§ 22 AufenthG):
„Einem Ausländer kann für die Aufnahme aus dem Ausland aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Eine Aufenthaltserlaubnis ist zu erteilen, wenn das Bundesministerium des Innern oder die von ihm bestimmte Stelle zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland die Aufnahme erklärt hat. (...)“

Aufenthaltsgewährung durch die obersten Landesbehörden, so genannte „Bleiberechtsregelung“ (§ 23 Abs. 1 AufenthG):
„Die oberste Landesbehörde kann aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland anordnen, dass Ausländern aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. (...) Zur Wahrung der Bundeseinheitlichkeit bedarf die Anordnung des Einvernehmens mit dem Bundesministerium des Innern.“

Aufnahme durch den Bund (§ 23 Abs. 2 AufenthG):
„Das Bundesministerium des Innern kann zur Wahrung besonders gelagerter politischer

Interessen der Bundesrepublik Deutschland im Benehmen mit den obersten Landesbehörden anordnen, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Ausländern aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen eine Aufnahmezusage erteilt. (...) Den betroffenen Ausländern ist entsprechend der Aufnahmezusage eine Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis zu erteilen. (...)."

Aufenthaltsgewährung in Härtefällen (§ 23a AufenthG):
Soweit die Erteilung eines Aufenthaltstitels aus anderen Gründen nicht möglich ist, kann in Härtefällen, wenn dringende humanitäre oder persönliche Gründe die Anwesenheit eines Ausländers in Deutschland rechtfertigen, eine Aufenthaltserlaubnis nach der ursprünglich bis 31. Dezember 2009 befristeten Härtefallregelung erteilt werden. Die oberste Landesbehörde darf auf Ersuchen einer von der Landesregierung eingerichteten Härtefallkommission anordnen, dass einem vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer abweichend von den sonstigen Erteilungs- und Verlängerungsvoraussetzungen für einen vorübergehenden Aufenthaltstitel eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird (vgl. Kluth/Hund/Maaßen 2008: 224). Mit einer am 20. Dezember 2008 erfolgten Änderung des Zuwanderungsgesetzes entfiel die Befristung der Härtefallregelung.

Aufenthaltsgewährung zum vorübergehenden Schutz (§ 24 AufenthG):
Diese Vorschrift beinhaltet die Umsetzung der EU-Richtlinie 2001/55/EG vom 20. Juli 2001 über vorübergehenden Schutz. Einem Ausländer, dem auf Grund eines Beschlusses des Rates der Europäischen Union gemäß dieser Richtlinie vorübergehender Schutz gewährt wird und der seine Bereitschaft erklärt hat, im Bundesgebiet aufgenommen zu werden, wird demnach für die nach den Artikeln 4 und 6 der Richtlinie bemessene Dauer des vorübergehenden Schutzes eine Aufenthaltserlaubnis erteilt.

Asylberechtigte (§ 25 Abs. 1 AufenthG):
„Einem Ausländer ist eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn er unanfechtbar als Asylberechtigter anerkannt ist (...)."

Flüchtlinge im Sinne der GFK (§ 25 Abs. 2 AufenthG):
„Einem Ausländer ist eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge gemäß § 3 Abs. 4 des Asylverfahrensgesetzes unanfechtbar die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt hat. (...)"

Subsidiär Schutzberechtigte (§ 25 Abs. 3 AufenthG):
„Einem Ausländer soll eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn ein Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 2, 3, 5 oder Abs. 7 vorliegt. (...)"

Vorübergehender Aufenthalt (§ 25 Abs. 4 AufenthG):
„Einem nicht vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer kann für einen vorübergehenden Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, solange dringende humanitäre oder persönliche Gründe oder erhebliche öffentliche Interessen seine vorübergehende weitere Anwesenheit im Bundesgebiet erfordern. Eine Aufenthaltserlaubnis kann (...) verlängert werden, wenn auf Grund besonderer Umstände des Einzelfalls das Verlassen des Bundesgebiets für den Ausländer eine außergewöhnliche Härte bedeuten würde."

Opfer von Menschenhandel (§ 25 Abs. 4 a AufenthG):
Opfern des Menschenhandels kann eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, solange ihre vorübergehende Anwesenheit in Deutschland für die Durchführung eines Strafverfahrens erforderlich ist. Mit dieser Vorschrift soll es Opfern, die kein Aufenthaltsrecht in der Bundesrepublik haben, ermöglicht werden, vor Gericht gegen Personen auszusagen, die des Menschenhandels verdächtigt werden.

Aufenthalt für vollziehbar Ausreisepflichtige (§ 25 Abs. 5 AufenthG):
„Einem Ausländer, der vollziehbar ausreisepflichtig ist, kann (...) eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn seine Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist und mit dem Wegfall der Ausreisehindernisse in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist. Die Aufenthaltserlaubnis soll erteilt werden, wenn die Abschiebung seit 18 Monaten ausgesetzt ist. Eine Aufenthaltserlaubnis darf nur erteilt werden, wenn der Ausländer unverschuldet an der Ausreise gehindert ist (...)."

Ergänzt wird das Schutzsystem des Aufenthaltsgesetzes durch das in Kapitel 5 („Beendigung des Aufenthalts"), Abschnitt 2 („Durchsetzung der Ausreisepflicht"), enthaltene Instrument der **vorübergehenden Aussetzung der Abschiebung („Duldung")** nach § 60a AufenthG. In Absatz 1 ist festgelegt:
„Die oberste Landesbehörde kann aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland anordnen, dass die Abschiebung von Ausländern aus bestimmten Staaten oder von in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen allgemein oder in bestimmte Staaten für längstens sechs Monate ausgesetzt wird."

Während sich Absatz 1 auf Ausländergruppen bezieht, ermöglicht Absatz 2 Einzelfallentscheidungen hinsichtlich einer Aussetzung der Abschiebung:
„Die Abschiebung eines Ausländers ist auszusetzen, solange die Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist und keine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Die Abschiebung eines Ausländers ist auch auszusetzen, wenn seine vorübergehende Anwesenheit im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen eines Verbrechens von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird, weil ohne seine Angaben die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre. Einem Ausländer kann eine Duldung erteilt werden, wenn dringende humanitäre oder persönliche Gründe oder erhebliche öffentliche Interessen seine vorübergehende weitere Anwesenheit im Bundesgebiet erfordern."

Da hier ausdrücklich auch auf humanitäre Gründe Bezug genommen wird, kann die Duldung als „Schutzform" im Sinne dieser Studie gewertet werden.

Zusätzlich zu den vorhandenen Regelungen zur Aufenthaltsgewährung aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen und zur Aussetzung der Abschiebung enthält Kapitel 10 („Verordnungsermächtigungen; Übergangs- und Schlussvorschriften") in §§ 104a und 104b eine **„Altfallregelung"**:
Danach erhalten geduldete Ausländer, die am 1. Juli 2007 seit mindestens acht Jahren oder, falls in häuslicher Gemeinschaft mit einem oder mehreren minderjährigen Kindern

lebend, seit mindestens sechs Jahren sich in Deutschland aufhalten, ein Mindestmaß an Integrationsbereitschaft zeigen, über ausreichenden Wohnraum verfügen, hinreichende mündliche Deutschkenntnisse besitzen und die Ausländerbehörden nicht vorsätzlich getäuscht haben, zunächst eine bis zum 31. Dezember 2009 befristete Aufenthaltserlaubnis sowie Zugang zum Arbeitsmarkt, damit sie ohne Inanspruchnahme öffentlicher Sozialleistungen durch Erwerbstätigkeit ihren Lebensunterhalt bestreiten können. Nach dem 31. Dezember 2009 wird die Aufenthaltserlaubnis nur verlängert, wenn für die Zukunft die Annahme gerechtfertigt ist, dass der Ausländer seinen Lebensunterhalt sichern kann und er nachweist, dass er in der Vergangenheit überwiegend erwerbstätig war. Zudem erhalten gut integrierte Kinder von geduldeten Ausländern unter erleichterten Voraussetzungen ein eigenständiges Aufenthaltsrecht. Von der Regelung profitieren können auch Ausländer, die sich als unbegleitete Minderjährige seit mindestens sechs Jahren ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen im Bundesgebiet aufgehalten haben und bei denen gewährleistet erscheint, dass sie sich auf Grund ihrer bisherigen Ausbildung und Lebensverhältnisse in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland einfügen können.

In den folgenden Unterkapiteln werden die genannten Schutzmöglichkeiten in „Schutzformen auf europarechtlicher Grundlage“ (Kapitel 2.2) bzw. „auf nationaler Grundlage“ (Kapitel 2.3) unterteilt und genauer beschrieben.

2.2 Schutzgewährung auf europarechtlicher Grundlage

Mit dem am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz und dem am 28. August 2007 in Kraft getretenen Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union („Richtlinienumsetzungsgesetz“) hat das deutsche Asyl- und Zuwanderungsrecht beträchtliche Veränderungen, auch im Sinne einer verstärkten Europäisierung, erfahren. Mit dem Zuwanderungsgesetz wurden z.B. der aufenthaltsrechtliche Status von anerkannten Flüchtlingen nach dem Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention, GFK) und der von Asylberechtigten nach Art. 16a GG einander angeglichen. Auch werden seither nichtstaatliche Verfolgungsakteure bei der Prüfung der Flüchtlingsanerkennung berücksichtigt. Das Richtlinienumsetzungsgesetz implementierte insgesamt 11 EU-Richtlinien, die sich teilweise auch auf die Schutzgewährung beziehen, im deutschen Recht.

In Deutschland „europäisiert“ sind gegenwärtig die Grundlagen der folgenden in Kapitel 1.3 genannten Aufenthaltstatbestände aus humanitären Gründen:

- die Flüchtlingseigenschaft im Sinn der GFK (§ 25 Abs. 2 AufenthG),
- der subsidiäre Schutz (§ 25 Abs. 3 AufenthG),
- die Aufenthaltsgewährung zum vorübergehenden Schutz (§ 24 AufenthG),
- die Aufenthaltsgewährung für Opfer von Menschenhandel (§ 25 Abs. 4 a AufenthG).

Die Flüchtlingseigenschaft und der subsidiäre Schutz gehören zu den wichtigsten humanitären Aufenthaltstatbeständen in Deutschland und werden daher in den Abschnitten 2.2.1 bzw. 2.2.2 ausführlicher behandelt. Eine Aufenthaltsgewährung zum vorübergehenden Schutz findet dagegen nur dann statt, wenn der Rat der EU einen entsprechenden

Beschluss fasst, d.h. einen „Massenzustrom von Vertriebenen“ feststellt.[8] Da dies seit Inkrafttreten der EU-Richtlinie noch nicht geschehen ist, wird auf diese Form der Aufenthaltsgewährung im Rahmen dieser Studie nicht weiter eingegangen. Eine Aufenthaltsgewährung für Opfer von Menschenhandel ist statistisch gesehen relativ selten, wird jedoch in Abschnitt 2.2.3 besprochen.

2.2.1 Die Flüchtlingseigenschaft im Sinne der GFK (§ 25 Abs. 2 AufenthG)

Das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Flüchtlingsanerkennung wird gemäß § 3 Abs. 1 AsylVfG[9] anhand von § 60 Abs. 1 AufenthG („Verbot der Abschiebung“) geprüft. Durch diese Vorschrift wurde 2005 der früher geltende § 51 Abs. 1 AuslG ersetzt. Die Vorschrift stellt jedoch nach wie vor die innerstaatliche Umsetzungsnorm der Genfer Flüchtlingskonvention dar. Ihre Auslegung orientiert sich nunmehr aber an der Qualifikationsrichtlinie der EU und ist damit eine Form der Schutzgewährung auf europarechtlicher Grundlage. Zuständig für die Prüfung, ob die Voraussetzungen im Einzelfall vorliegen, ist das BAMF (siehe Kapitel 3). Der Wortlaut des § 60 Abs. 1 AufenthG nimmt sowohl auf die GFK als auch auf die „Qualifikationsrichtlinie“ ausdrücklich Bezug:

> „In Anwendung des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (...) darf ein Ausländer nicht in einen Staat abgeschoben werden, in dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht ist. Dies gilt auch für Asylberechtigte und Ausländer, denen die Flüchtlingseigenschaft unanfechtbar zuerkannt wurde oder die aus einem anderen Grund im Bundesgebiet die Rechtsstellung ausländischer Flüchtlinge genießen oder die außerhalb des Bundesgebiets als ausländische Flüchtlinge nach dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge anerkannt wurden. Eine Verfolgung wegen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe kann auch dann vorliegen, wenn die Bedrohung des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit oder der Freiheit allein an das Geschlecht anknüpft. Eine Verfolgung im Sinne des Satzes 1 kann ausgehen von
>
> a) dem Staat,
> b) Parteien oder Organisationen, die den Staat oder wesentliche Teile des Staatsgebiets beherrschen oder
> c) nichtstaatlichen Akteuren, sofern die unter den Buchstaben a und b genannten Akteure einschließlich internationaler Organisationen erwiesenermaßen nicht in der Lage oder nicht willens sind, Schutz vor der Verfolgung zu bieten, und dies unabhängig davon, ob in dem Land eine staatliche Herrschaftsmacht vorhanden ist oder nicht,

8 Vgl. Art. 5 (1) der Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten.

9 „Ein Ausländer ist Flüchtling im Sinne des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, wenn er in dem Staat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt oder in dem er als Staatenloser seinen gewöhnlichen Aufenthalt hatte, den Bedrohungen nach § 60 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes ausgesetzt ist.“

es sei denn, es besteht eine innerstaatliche Fluchtalternative. Für die Feststellung, ob eine Verfolgung nach Satz 1 vorliegt, sind Artikel 4 Abs. 4 sowie die Artikel 7 bis 10 der Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (...) ergänzend anzuwenden. Wenn der Ausländer sich auf das Abschiebungsverbot nach diesem Absatz beruft, stellt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge außer in den Fällen des Satzes 2 in einem Asylverfahren fest, ob die Voraussetzungen des Satzes 1 vorliegen und dem Ausländer die Flüchtlingseigenschaft zuzuerkennen ist. Die Entscheidung des Bundesamtes kann nur nach den Vorschriften des Asylverfahrensgesetzes angefochten werden."

Die Vorgaben der Richtlinie, auf die hier verwiesen wird, beziehen sich auf Vorschriften zur Prüfung der Ereignisse und Umstände, die zur Begründung von Anträgen auf internationalen Schutz vorgebracht werden sowie auf Akteure, die Schutz bieten können, „internen Schutz", Verfolgungshandlungen sowie Verfolgungsgründe.

Festzuhalten ist, dass politische Verfolgung nicht nur vom Staat, von Parteien oder Organisationen, die den Staat oder wesentliche Teile des Staatsgebiets beherrschen, sondern auch von nichtstaatlichen Akteuren ausgehen kann. Voraussetzung der Schutzgewährung ist jedoch, dass der Staat, Parteien oder Organisationen, die den Staat oder wesentliche Teile des Staatsgebiets beherrschen, einschließlich internationaler Organisationen, erwiesenermaßen nicht in der Lage oder nicht willens sind, im Herkunftsland Schutz vor Verfolgung zu bieten. Dies gilt unabhängig davon, ob in dem jeweiligen Land eine staatliche Herrschaftsmacht vorhanden ist oder nicht. Geht die Verfolgung von nichtstaatlichen Akteuren aus, ist es unerheblich, ob die Verfolgung dem Staat zuzurechnen ist; es wird nur noch geprüft, ob der Ausländer vom Staat oder von staatsähnlichen Akteuren oder von internationalen Organisationen, die den Staat oder wesentliche Teile des Staatsgebiets beherrschen, Schutz vor politischer Verfolgung erhalten kann. Außerdem muss als Voraussetzung für die Zuerkennung von Flüchtlingsschutz geprüft werden, ob eine „inländische Fluchtalternative" vorhanden ist, d.h. es ist darauf einzugehen, ob der Betroffene die Möglichkeit hat, in einem anderen Teil seines Herkunftslands Schutz zu finden. Wenn eine solche Fluchtalternative besteht, erfolgt keine Anerkennung als Flüchtling.

Ausdrücklich ist im Gesetz auch klargestellt, dass eine Verfolgung wegen der Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe auch dann vorliegen kann, wenn die Bedrohung des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit oder der Freiheit allein an das Geschlecht anknüpft.

Bei der Prüfung, ob eine Verfolgung aus religiösen Gründen vorliegt, ist die Definition des Religionsbegriffs in Artikel 10 (1) (b) der Qualifikationsrichtlinie zu beachten, die sehr weit gefasst ist. Religion umfasst demnach „insbesondere theistische, nichttheistische und atheistische Glaubensüberzeugungen, die Teilnahme bzw. Nichtteilnahme an religiösen Riten im privaten oder öffentlichen Bereich, allein oder in Gemeinschaft mit anderen, sonstige religiöse Betätigungen oder Meinungsäußerungen und Verhaltensweisen Einzelner

oder der Gemeinschaft, die sich auf eine religiöse Überzeugung stützen oder nach dieser vorgeschrieben sind."

Ob eine ausreichend schwerwiegende Verfolgungshandlung vorliegt, die an die Religion des Betroffenen als Verfolgungsgrund anknüpft, richtet sich nach Art. 9 der Qualifikationsrichtlinie. Verfolgungshandlungen sind demnach solche, die „aufgrund ihrer Art oder Wiederholung so gravierend sind, dass sie eine schwerwiegende Verletzung der grundlegenden Menschenrechte darstellen (...)". Dazu zählen u.a. Eingriffe in Leib, Leben und Freiheit. Wird in andere Rechtsgüter, etwa die Religionsausübung eingegriffen, ist zu prüfen, ob dieser Eingriff vergleichbar schwerwiegend ist. Soweit ein Asylantragsteller eine schwerwiegende Verletzung grundlegender Menschenrechte in Anknüpfung an die Religion erlitten hat oder ihm diese zum Zeitpunkt der Ausreise aktuell und konkret drohen würde („Vorverfolgung"), kommt regelmäßig die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft in Betracht. Auch bei einem Glaubenswechsel („Konversion") nach der Ausreise wird geprüft, ob dem Antragsteller bei seiner Rückkehr Verfolgung in Anknüpfung an seine Religion droht. Die Verfolgungsgefahr kann sich auch durch das zu erwartende Verhalten des Asylbewerbers realisieren.

2.2.2 Subsidiärer Schutz (§ 25 Abs. 3 AufenthG)

Ist eine Anerkennung als politischer Flüchtling nach Art. 16a GG (siehe Abschnitt 2.3.5) oder als Flüchtling nach der GFK nicht möglich, kann sich ein Verbot der Abschiebung (und damit ein Aufenthaltsrecht) daraus ergeben, dass dem Betroffenen im Zielstaat einer Abschiebung ein ernsthafter Schaden oder andere schwerwiegende Gefahren für Freiheit, Leib oder Leben drohen. Der Schutz vor solchen Gefahren wird als subsidiärer Schutz bezeichnet. Zwar kennt das deutsche Recht nicht die ausdrückliche Verleihung eines Schutzstatus als subsidiär Schutzberechtigter. Durch die Feststellung eines Abschiebungsverbots, die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG und die hieran anknüpfenden Rechtsfolgen wird der europarechtlich geforderte Schutzstatus jedoch innerstaatlich hergestellt (vgl. Kluth/Hund/Maaßen 2008: 272).

Subsidiärer Schutz wird unabhängig davon gewährt, ob ein ernsthafter Schaden oder andere schwerwiegende Gefahren aufgrund politischer Umstände drohen. Die Voraussetzungen für eine Aufenthaltsgewährung nach § 25 Abs. 3 AufenthG sind in § 60 Abs. 2, 3, 5, 7 Satz 1 und 7 Satz 2 AufenthG geregelt. § 60 Abs. 2 und 3 AufenthG setzen Art. 15 (a) und (b) der Qualifikationsrichtlinie um, § 60 Abs. 7 Satz 2 AufenthG den Art. 15 (c). Dagegen sind § 60 Abs. 5 und 7 Satz 1 subsidiäre Schutzformen nach nationalem Recht (siehe Abschnitt 2.3.6).[10]

10 Auch § 60 Abs. 2, 3 und 7 Satz 2 sind als nationale Abschiebungsverbote zu betrachten, wenn die Gefahren nicht im Herkunftsland des Antragstellers, sondern in einem anderen Staat drohen. Eine Ausweisung in einen Nicht-Herkunftsstaat kommt jedoch nur selten in Betracht, z.B. wenn ein Ausländer aus einem bestimmten Herkunftsland einen Ehegatten hat, der aus einem anderen Land kommt, der Ausländer zusammen mit seinem Ehegatten in dessen Herkunftsland reisen müsste und dort Gefahren nach § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG drohen.

Subsidiäre Schutzformen nach EU-Recht sind im einzelnen:

- **§ 60 Abs. 2 AufenthG:**
  "Ein Ausländer darf nicht in einen Staat abgeschoben werden, in dem für diesen Ausländer die konkrete Gefahr besteht, der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung unterworfen zu werden."

- **§ 60 Abs. 3 AufenthG:**
  "Ein Ausländer darf nicht in einen Staat abgeschoben werden, wenn dieser Staat den Ausländer wegen einer Straftat sucht und die Gefahr der Verhängung oder der Vollstreckung der Todesstrafe besteht. In diesen Fällen finden die Vorschriften über die Auslieferung entsprechende Anwendung."

- **§ 60 Abs. 7 Satz 2 AufenthG:**
  "Von der Abschiebung eines Ausländers in einen anderen Staat ist abzusehen, wenn er dort als Angehöriger der Zivilbevölkerung einer erheblichen individuellen Gefahr für Leib oder Leben im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts ausgesetzt ist."

Diese Normen sind gegenüber den nationalen Abschiebungsverboten vorrangig zu prüfen.[11] Sie führen, wenn die umschriebenen Gefahren im Herkunftsland drohen, grundsätzlich zu einem europarechtlichen Abschiebungsverbot.

Die in § 60 Abs. 2 AufenthG umschriebenen Gefahren der Folter, der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Bestrafung können, anders als nach früherem deutschen Recht, auch von nichtstaatlichen Akteuren ausgehen. Dagegen kann die Gefahr der Todesstrafe nach § 60 Abs. 3 AufenthG nur in einem Staat bestehen, der diese in seiner Rechtsordnung verankert hat.

Die Möglichkeit einer Schutzgewährung nach § 60 Abs. 7 Satz 2 AufenthG ist zur Umsetzung von Art. 15 (c) der Qualifikationsrichtlinie neu in das AufenthG eingefügt worden.

11 Dies entschied das Bundesverwaltungsgericht in einem Grundsatzurteil (BVerwG 10 C 43.07) vom 24. Juni 2008. Das Gericht gab vor, dass beim subsidiären Schutz zwischen einer Schutzgewährung auf europarechtlicher Grundlage und Schutz auf nationaler Grundlage zu unterscheiden ist. Aufgrund der weitergehenden Rechte, die sich an die europarechtlichen Schutzformen anschließen, sind diese vorrangig vor den nationalen Schutzformen zu prüfen.

Die Regelung bietet Personen Schutz, die als Zivilpersonen einer erheblichen individuellen Gefahr für Leib oder Leben im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts ausgesetzt sind.[12]

2.2.3 Opfer von Menschenhandel (§ 25 Abs. 4a AufenthG)

Nach § 25 Abs. 4a AufenthG kann Opfern von Menschenhandel eine Aufenthaltserlaubnis für einen vorübergehenden Aufenthalt erteilt werden, wenn die vorübergehende Anwesenheit des Ausländers für die Durchführung eines Strafverfahrens als sachgerecht erachtet wird. Mit der Vorschrift wurde die „Opferschutzrichtlinie"[13] vom 29. April 2004 umgesetzt. Die Vorschrift dient dazu, den organisierten Menschenhandel zu bekämpfen; durch die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an Opfer sollen die Durchführung von Strafverfahren gegen Menschenhändler erleichtert und Anreize für die Kooperation von Opfern mit den Strafverfolgungsbehörden und Gerichten geschaffen werden. Die Regelung dient dagegen nicht der aufenthaltsrechtlichen Besserstellung von Menschenhandelsopfern und auch nicht dazu, Opferzeugen im Sinne eines Ausgleichs für erlittene Straftaten ein Aufenthaltsrecht zu gewähren (vgl. Kluth/Hund/Maaßen 2008: 292). Die Opferschutzrichtlinie bietet dem nationalen Gesetzgeber die Möglichkeit, bei der Umsetzung der Richtlinie festzulegen, die Richtlinie auch auf minderjährige Ausländer oder auf Ausländer anzuwenden ist, denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde. Die Bundesrepublik hat von der ersten dieser Möglichkeiten Gebrauch gemacht, da in Fällen von Frauenhandel von einer beträchtlichen Zahl minderjähriger Opfer auszugehen ist. Von der zweiten Möglichkeit hat der Gesetzgeber keinen Gebrauch gemacht.

12 Die Frage, in welchen Fällen eine „erhebliche individuelle Gefahr" vorliegt, hat in Deutschland in den vergangenen Jahren die Verwaltungsgerichte beschäftigt. Mit Urteil vom 24. Juni 2008 (BVerwG 10 C 43.07) entschied der 10. Senat des Bundesverwaltungsgerichts in Leipzig, dass in Ausnahmefällen bei besonders hoher Gefahrendichte auch allgemeine Gefahren im Rahmen eines bewaffneten Konflikts eine ernsthafte individuelle Bedrohung im Sinne von Art. 15 (c) der Qualifikationsrichtlinie darstellen können, ohne dass individuelle gefahrenerhöhende Umstände vorliegen. Diese Auffassung hat auch der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in einem Urteil vom 17. Februar 2009 (Rs. C-465/07) vertreten. Danach kann bei allgemeinen Gefahren eine ernsthafte individuelle Bedrohung ausnahmsweise auch dann als gegeben angesehen werden, wenn der den bestehenden bewaffneten Konflikt kennzeichnende Grad willkürlicher Gewalt ein so hohes Niveau erreicht, dass eine Zivilperson allein durch die Anwesenheit in dem betroffenen Gebiet tatsächlich Gefahr liefe, einer solchen Bedrohung ausgesetzt zu sein. Am 14. Juli 2009 entschied das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig in Bezug auf zwei irakische Staatsangehörige, dass bei der Prüfung, ob diese Personen durch willkürliche Gewalt im Rahmen bewaffneter Auseinandersetzungen im Irak ernsthaft individuell bedroht sind, zunächst untersucht werden muss, ob und in welchen Gebieten des Irak ein innerstaatlicher bewaffneter Konflikt herrscht. Besteht ein solcher Konflikt nicht landesweit, kommt eine individuelle Bedrohung in der Regel nur in Betracht, wenn sich der Konflikt auf die Herkunftsregion der Kläger erstreckt, in die sie typischerweise zurückkehren. Ist für die maßgebliche Region eine individuelle Bedrohung entweder wegen gefahrenerhöhender individueller Umstände oder - ausnahmsweise - wegen eines besonders hohen Niveaus allgemeiner Gefahren im Rahmen des bewaffneten Konflikts anzunehmen, ist weiter zu prüfen, ob die Kläger in anderen Teilen des Irak, in denen derartige Gefahren nicht bestehen, internen Schutz finden können.

13 Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren.

Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 a AufenthG an einen Ausländer setzt voraus, dass

- er Opfer der Straftatbestände des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung (§ 232 StGB), zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB) oder der Förderung des Menschenhandels (§ 233 a StGB) geworden ist. Der Aufenthalt von Opfern von Schleusungsdelikten wird nicht ermöglicht;
- er sich nur vorübergehend in Deutschland aufhalten wird;
- seine Anwesenheit im Bundesgebiet für ein Strafverfahren wegen dieser Straftat von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird, weil ohne seine Angaben die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre;
- er jede Verbindung zu Personen, die beschuldigt werden, die Straftat begangen zu haben, abgebrochen hat und
- er seine Bereitschaft erklärt hat, im Strafverfahren als Zeuge auszusagen.

2.3 Schutzgewährung auf nationaler Grundlage

Trotz der Europäisierungswirkung des Zuwanderungs- und des Richtlinienumsetzungsgesetzes bestehen in der Bundesrepublik eine Reihe von Schutzformen fort, die allein auf nationaler Rechtsgrundlage erteilt werden. Sie stehen nicht in Konkurrenz zum europarechtlichen Schutzsystem, sondern ergänzen dieses. Im Einzelnen handelt es sich um:

- die Aufnahme aus dem Ausland (§ 22 AufenthG);
- die Aufenthaltsgewährung durch die obersten Landesbehörden, so genannte „Bleiberechtsregelung“ (§ 23 Abs. 1 AufenthG);
- die Aufnahme durch den Bund (§ 23 Abs. 2 AufenthG);
- die Aufenthaltsgewährung in Härtefällen (§ 23a AufenthG);
- Asylberechtigte im Sinne von Art. 16a GG (§ 25 Abs. 1 AufenthG);
- Subsidiär Schutzberechtigte (§ 25 Abs. 3 AufenthG);
- den vorübergehenden Aufenthalt (§ 25 Abs. 4 AufenthG);
- den Aufenthalt für vollziehbar Ausreisepflichtige (§ 25 Abs. 5 AufenthG);
- die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung, so genannte „Duldung“ (§ 60a AufenthG);
- die Aufenthaltsgewährung im Rahmen der Altfallregelung (§§ 104a und 104b AufenthG).

Diese Schutzformen werden in den folgenden Abschnitten kurz charakterisiert.

2.3.1 Die Aufnahme aus dem Ausland (§ 22 AufenthG)

Die Aufnahme aus dem Ausland nach § 22 AufenthG hat quantitativ eine vergleichsweise geringe Bedeutung. 2008 erhielten lediglich 25 Personen eine Aufenthaltserlaubnis auf dieser Rechtsgrundlage (siehe Kapitel 4.3.1).

§ 22 AufenthG enthält zwei Fallvarianten, die Aufnahme aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen (§ 22 Satz 1 AufenthG) und die Aufnahme zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland (§ 22 Satz 2 AufenthG). Für eine Aufnahme von Ausländern nach Satz 1 sind die Auslandsvertretungen des Auswärtigen Amts und die Länder zuständig. Die Aufnahme nach Satz 2 wird dagegen vom BMI oder einer vom BMI benannten Stelle erklärt. Grundsätzlich findet die Übernahme von Ausländern in beiden Fällen im Visumverfahren statt.

Völkerrechtliche Gründe im Sinne von Satz 1 liegen vor, wenn sich aus einem für die Bundesrepublik verbindlichen völkerrechtlichen Vertrag die Verpflichtung ergibt, einzelne Ausländer aufzunehmen. Dies können Verträge über die Aufnahme von Kriegsflüchtlingen oder über die Entlastung anderer Aufnahmeländer sein. Gegenwärtig bestehen solche Verträge nicht.

Eine Aufnahme aus dringenden humanitären Gründen im Sinn von Satz 1 setzt voraus, dass sich der Ausländer in einer besonderen Notsituation befindet, die ein Eingreifen zwingend erfordert und es rechtfertigt, ihn - im Gegensatz zu anderen Personen in vergleichbarer Lage - aufzunehmen. Dabei muss die Aufnahme des Schutzsuchenden im konkreten Einzelfall ein Gebot der Menschlichkeit sein (vgl. AVwV-AufenthG, Nr. 22.1.1.2).

Eine Aufnahme zur Wahrung der politischen Interessen der Bundesrepublik nach Satz 2 kommt in Frage, wenn der Bund ein Interesse an der Übernahme bekundet. Die zur Entscheidung berufenen Stellen sind bei der genaueren Festlegung dieser politischen Interessen weitgehend frei; sowohl innen- als auch außenpolitsiche Interessen können berücksichtigt werden. Beispielhaft ist in diesem Zusammenhang etwa die Aufnahme von bekannten Oppositionellen oder Dissidenten, einzelnen Flüchtlingen aus überlasteten Aufnahmestaaten oder auch einzelner Personen denkbar, die aus Sicht deutscher Sicherheitsbehörden berücksichtigt werden sollten.

Sowohl für eine Aufenthaltsgewährung nach Satz 1 als auch nach Satz 2 gelten u.a. folgende Bedingungen:[14]

- In Frage kommende Ausländer müssen sich noch im Ausland aufhalten.
- Es dürfen nur Einzelpersonen, keine Personengruppen, aufgenommen werden.
- Auf die Aufnahme besteht kein Rechtsanspruch.
- Es besteht ein weiter politischer Entscheidungs- und Ermessensspielraum.
- Diese Schutzformen sind subsidiär gegenüber anderen Erteilungsvorschriften.

14 Für eine vollständige Liste der Voraussetzungen siehe Kluth/Hund/Maaßen 2008: 234.

2.3.2 Die Aufenthaltsgewährung durch die obersten Landesbehörden, so genannte „Bleiberechtsregelung“ (§ 23 Abs. 1 AufenthG)

§ 23 Abs. 1 AufenthG bietet den obersten Behörden der Länder die Möglichkeit, aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik anzuordnen, dass Ausländern aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Gruppen von Ausländern (z.B. nach ihrer Ethnie oder religiösen Zugehörigkeit) eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Diese Vorschrift kann sowohl die Aufnahme von Ausländern aus dem Ausland im Rahmen so genannter „Resettlement“- oder „Neuansiedlungsaktionen“ umfassen, als auch Personen berücksichtigen, die sich bereits in Deutschland befinden, aber kein Aufenthaltsrecht haben. Von § 22 AufenthG unterscheidet sich diese Vorschrift insofern, als § 23 Abs. 1 AufenthG nicht die Aufnahme von Einzelpersonen, sondern nur die Aufnahme bestimmter Gruppen ermöglicht. Außerdem gilt § 23 Abs. 1 nicht nur für eine Aufnahme aus dem Ausland, sondern auch für die Gewährung eines Bleiberechts an Ausländer, die sich bereits im Inland aufhalten. Die Regelung soll es ermöglichen, schnell und flexibel auf Veränderungen der humanitären Situation in anderen Staaten zu reagieren.

Anordnungen durch Landesbehörden im Sinne eines Bleiberechts gab es in der Vergangenheit etwa in Bezug auf ausreisepflichtige Flüchtlinge aus Afghanistan (2004 und 2005), erwerbstätige Ausreisepflichtige aus Bosnien-Herzegowina und Jugoslawien einschließlich Kosovo (2001) oder auch abgelehnte Spätaussiedlerbewerber (2001). Im Jahr 2008 bekamen 20.319 Personen ein Aufenthaltsrecht auf der Grundlage von § 23 Abs. 1 AufenthG. Die Regelung kam insbesondere Personen aus der Türkei, Serbien und Montenegro, Libanon, Bosnien und Herzegowina sowie Afghanistan zu Gute (siehe Kapitel 4.3.2).

Wie bei der Aufnahme aus dem Ausland nach § 22 AufenthG verfügen die zuständigen Behörden über einen weiten Ermessensspielraum. Ein Rechtsanspruch von Ausländern, von einer Anordnung nach § 23 Abs. 1 AufenthG erfasst zu werden, besteht nicht. In der Praxis erfolgen die meisten Anordnungen nach § 23 Abs. 1 AufenthG im Umsetzung so genannter „Bleiberechtsbeschlüsse“ der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK). Solche Beschlüsse sind politische Abstimmungen der obersten Landesbehörden, an denen auch das BMI beteiligt ist. Damit ein IMK-Bleiberechtsbeschluss wirksam wird, bedarf es seiner Umsetzung in jedem einzelnen Bundesland durch ministeriellen Erlass. Grundsätzlich sind die Länder jedoch rechtlich nicht verpflichtet, IMK-Beschlüsse durch Anordnungen nach § 23 Abs. 1 AufenthG umzusetzen. Ebenso setzt eine Anordnung nach § 23 Abs. 1 AufenthG durch ein bestimmtes Land nicht notwendigerweise voraus, dass ein IMK-Beschluss vorliegt.[15]

15 Anordnungen nach § 23 Abs. 1 AufenthG ohne IMK-Beschluss sind jedoch unwahrscheinlich, da Einvernehmen mit dem BMI bestehen muss und das BMI in der Regel ein Interesse an einer bundeseinheitlichen Verfahrensweise hat.

Am 17. November 2006 beschloss die IMK eine Bleiberechtsregelung, mit der für langjährig Geduldete, die in einem Beschäftigungsverhältnis standen, eine Lösung gefunden werden sollte. Alle Länder setzten diesen Beschluss um. Die entsprechenden Ländererlasse setzten jedoch unterschiedliche Schwerpunkte und sahen in Einzelfragen unterschiedliche Regelungen vor. Grundsätzlich konnten bis 17. Mai 2007 alle Geduldeten mit Aussicht auf ein Bleiberecht nach der IMK-Regelung einen Antrag bei der zuständigen Ausländerbehörde stellen. Die wichtigste Voraussetzung für einen Anspruch auf ein Bleiberecht war, dass sich der Antragsteller seit acht Jahren (Erwachsene ohne Kinder) bzw. sechs Jahren (Eltern mit minderjährigem Kind) in Deutschland aufgehalten hatte. Am Stichtag (17. November 2006) im Bundesgebiet lebende Ehegatten und in Familien lebende minderjährige Kinder konnten auch dann einbezogen werden, wenn ihre Aufenthaltszeit weniger als sechs bzw. acht Jahre betrug. Weitere Voraussetzung war, dass der Betroffene in einem dauerhaften Beschäftigungsverhältnis stand und der Lebensunterhalt der Familie ohne Inanspruchnahme von Sozialleistungen gesichert war. Hiervon wurden für Auszubildende in anerkannten Lehrberufen und bei Familien mit Kindern, die nur vorübergehend auf ergänzende Sozialleistungen angewiesen waren, Ausnahmen zugelassen (vgl. Deutscher Bundestag 2007a: 117).

2.3.3 Die Aufenthaltsgewährung durch den Bund (§ 23 Abs. 2 AufenthG)

Nach § 23 Abs. 2 AufenthG kann das BMI zur „Wahrung besonders gelagerter politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland“ im Benehmen mit den obersten Landesbehörden anordnen, dass das BAMF bestimmten Ausländergruppen eine Aufnahmezusage erteilt. Diese Regelung ist mit § 22 Satz 2 AufenthG vergleichbar, da dem Bund die Befugnis eingeräumt wird, in bestimmten Fällen Ausländern die Einreise nach Deutschland zu ermöglichen. Anders als § 22 Satz 2, und ähnlich wie § 23 Abs. 1 AufenthG gilt diese Regelung jedoch nicht für die Aufnahme einzelner Personen, sondern für Gruppen. Im Unterschied zu § 23 Abs. 1 AufenthG („Bleiberechtsregelung“) müssen sich die betroffenen Personen aber noch im Ausland befinden.

§ 23 Abs. 2 AufenthG wurde mit dem Zuwanderungsgesetz geschaffen und löste das so genannte „Kontingentflüchtlingsgesetz“ von 1980 ab. Auf Grundlage dieses Gesetzes waren in den 1980er Jahren „Boat People“ aus Vietnam und Flüchtlingsgruppen aus Chile, Argentinien, Kuba und dem Irak aufgenommen worden. Seit Anfang der Neunzigerjahre wurde das Kontingentflüchtlingsgesetz nur noch analog auf jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion (mit Ausnahme der baltischen Länder nach deren EU-Beitritt) angewandt.

Das Verfahren nach § 23 Abs. 2 AufenthG ist vierstufig: Zunächst verständigt sich das BMI mit den obersten Landesbehörden hinsichtlich der „besonders gelagerten politischen Interessen“ der Bundesrepublik. Danach erlässt das BMI gegenüber dem BAMF eine Anordnung über die Aufnahme von Ausländern aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen. Auf dieser Grundlage erlässt das BAMF dann eine Aufnahmezusage gegenüber dem begünstigten Ausländer. Die Auslandsvertretungen und die Ausländerbehörden erteilen auf dieser Basis einen Aufenthaltstitel.

Durch § 23 Abs. 2 AufenthG soll Gruppen von Ausländern, die sonst keine Möglichkeit haben, legal nach Deutschland zu kommen und ein Aufenthaltsrecht zu bekommen, aus rein politischen Erwägungen Einreise und Aufenthalt ermöglicht werden. Dies betrifft (ähnlich wie früher im Rahmen des Kontingentflüchtlingsgesetzes) vor allem jüdische Zuwanderer aus der früheren Sowjetunion, aber auch Personen, die im Rahmen von humanitären Sonderaktionen („Resettlement", „Neuansiedlung") aufgenommen werden. So beschlossen die Innenminister und -senatoren der Länder am 5. Dezember 2008, insgesamt 2.500 Flüchtlinge aus dem Irak, die nach Jordanien und Syrien geflüchtet waren, in Deutschland aufzunehmen.[16]

2.3.4 Die Aufenthaltsgewährung in Härtefällen (§ 23a AufenthG)

Gemäß § 23a AufenthG kann vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern in besonderen Härtefällen auf Ersuchen einer Härtefallkommission durch Anordnung der obersten Landesbehörde eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Dies ist dann möglich, wenn nach anderen gesetzlichen Vorschriften keine Aufenthaltserlaubnis erteilt oder verlängert werden kann. Ziel der Regelung ist es, Einzelfälle, die bei der Anwendung des Aufenthaltsgesetzes nicht sachgerecht behandelt werden können, humanitär zu lösen. § 23a AufenthG schafft daher von seiner Intention her einen „Gnadentatbestand". Härtefallverfahren sind nicht gerichtlich überprüfbar, rein humanitär ausgestaltet und gegenüber allen anderen Vorschriften des AufenthG „extralegal" (Kluth/Hund/Maaßen 2008: 253).

Das Härtefallverfahren verläuft über mehrere Stufen. Zunächst hat die von einer Landesregierung eingesetzte Härtefallkommission ein Härtefallersuchen an die oberste Landesbehörde oder die durch Rechtsverordnung des Landes zu diesem Zweck bestimmte Stelle zu richten. Voraussetzung hierfür ist, dass in dem betreffenden Land eine Härtefallkommission eingerichtet wurde.[17] Eine gesetzliche Verpflichtung hierzu besteht nicht. Auf der Grundlage des Härtefallersuchens entscheidet die oberste Landesbehörde, ob sie anordnet, dass einem Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Wenn eine Anordnung durch die oberste Landesbehörde vorliegt, erteilt die zuständige Ausländerbehörde dem Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt haben alle Länder der Bundesrepublik Härtefallkommissionen eingerichtet. Sie werden ausschließlich durch Selbstbefassung tätig; Dritte können nicht verlangen, dass sich die Kommission mit einem bestimmten Einzelfall befasst. Voraussetzung für ein Härtefallersuchen der Kommission ist, dass ein Ausländer vollziehbar ausreisepflichtig ist und ein Härtefall vorliegt. Dies ist dann der Fall, wenn dringende humanitäre oder persönliche Gründe seine Anwesenheit in Deutschland rechtfertigen. Bei der Prüfung, ob ein Härtefall vorliegt, soll die Kommission ausgehend vom Ausnahmecharakter der Vorschrift einen strengen Maßstab anlegen. Berücksichtigt werden soll neben dem Vorliegen humanitärer oder persönlicher Gründe u.a. auch die Dauer des bisherigen

16 Zu den Details dieses Aufnahmeprogramms siehe Schneider/Parusel 2009: 20-21.

17 Hinsichtlich der Ausgestaltung und personellen Zusammensetzung der Härtefallkommissionen haben die Länder große Freiräume. Die Landesregierungen können staatliche Repräsentanten in die Kommissionen entsenden, sie aber auch mit nichtstaatlichen Interessenvertretern besetzen. Die Aufgaben der Härtefallkommission können auch an den Petitionsausschuss des jeweiligen Landtags übertragen werden, sofern dieser dem zustimmt.

Aufenthalts des Ausländers in Deutschland, seine wirtschaftliche und soziale Integration sowie das ungünstige Zusammentreffen von persönlichen und wirtschaftlichen Umständen, die ausschließen, dass der Betreffende unter andere Schutzformen fällt, etwa die Bleiberechtsregelung nach § 23 Abs. 1 AufenthG oder die Altfallregelung nach §§ 104a oder 104b AufenthG. Ausschlussgründe liegen u.a. vor, wenn

- der Ausländer sich außerhalb des Bundesgebiets aufhält;
- ein behördliches oder gerichtliches Verfahren oder ein Petitionsverfahren hinsichtlich des Aufenthaltsrechts anhängig ist;
- der Ausländer nicht oder nicht mehr im Besitz einer gültigen Duldung ist;
- der Ausländer zum Zweck der Aufenthaltsbeendigung oder Festnahme ausgeschrieben ist;
- nicht zu erwarten ist, dass der Ausländer seinen Lebensunterhalt zukünftig ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel bestreiten kann.[18]

Bis zu einer eventuellen Anordnung der obersten Landesbehörde, dass eine Aufenthaltserlaubnis auszustellen ist, begründet das Vorliegen eines Härtefallersuchens noch kein Abschiebungshindernis. Das Ersuchen hat keine suspensive Wirkung auf aufenthaltsbeendende Maßnahmen.

2.3.5 Asylberechtigte (§ 25 Abs. 1 AufenthG)

Ausländern, die vom BAMF im Rahmen eines nach dem Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) durchgeführten Asylverfahrens als politisch Verfolgte im Sinne des Art. 16a Abs. 1 GG anerkannt worden sind, ist eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Die Anerkennung muss unanfechtbar sein, und der betreffende Ausländer darf nicht aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausgewiesen worden sein.

Nach Art. 16a Abs. 1 GG haben politisch Verfolgte einen Anspruch auf Asyl in der Bundesrepublik. Ausgestaltung und Auslegung dieses Grundrechts orientieren sich an den wesentlichen Verfassungsinhalten und unterliegen allein der Gesetzgebung und Rechtsprechung der Bundesrepublik Deutschland. Die Regelungen der Qualifikationsrichtlinie gelten hier – anders als bei der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft – nicht.

Voraussetzungen für eine Anerkennung als Asylberechtigter im Sinne des Grundgesetzes ist, dass der betreffende Ausländer in seinem Heimatstaat politischer Verfolgung ausgesetzt ist, das heißt wenn er landesweit gezielte Rechtsverletzungen in Anknüpfung an seine politische Überzeugung, seine religiöse Grundentscheidung oder an für ihn unverfügbare Merkmale, die sein Anderssein prägen, befürchten muss. Die politische Verfolgung geht vom Staat aus oder wird vom Staat angeregt, unterstützt, gebilligt oder zumindest trotz vorhandener Schutzfähigkeit tatenlos hingenommen. Sie kann auch von staatsähnlichen Organisationen ausgeübt werden, die an die Stelle des Staates gerückt sind. Die Verfolgungshandlungen müssen zudem eine gewisse Intensität erreichen, also geeignet sein, den Ausländer aus der übergreifenden Friedensordnung der staatlichen Einheit auszugrenzen. Der Ausländer muss Verfolgungshandlungen bereits erlitten haben,

18 Für eine vollständige Übersicht der Ausschlussgründe siehe Kluth/Hund/Maaßen 2008: 256.

oder diese müssen unmittelbar bevorstehen. Daher ist es dem Ausländer nicht zuzumuten, in seinem Heimatstaat zu bleiben oder dorthin zurückzukehren. Bis eine Entscheidung des BAMF über die Anerkennung als Asylberechtigter ergeht, wird keine Aufenthaltserlaubnis erteilt, aber der Aufenthalt in der Bundesrepublik ist gestattet. Ausländer, denen Familienasyl nach § 26 Abs. 1 bis 3 AsylVfG gewährt worden ist, sind anerkannten Asylberechtigten gleichgestellt. Dies sind unter bestimmten Bedingungen Ehegatten und minderjährige ledige Kinder.

Die Voraussetzungen für die Anerkennung als politisch Verfolgte im Sinne des Art. 16a Abs. 1 GG und für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft auf europarechtlicher Grundlage sind weitgehend deckungsgleich. Ausländer, die aus einem Drittstaat im Sinne des Artikels 16a Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes („sicherer Drittstaat") eingereist sind, können sich gemäß § 26a AsylVfG jedoch nicht auf Artikel 16a Abs. 1 GG berufen und werden nicht als Asylberechtigte anerkannt. Dies gilt gemäß § 27 AsylVfG auch bei anderweitiger Sicherheit vor Verfolgung. Ausländer, die vor der Einreise nach Deutschland bereits in einem sonstigen Drittstaat vor politischer Verfolgung sicher waren, werden demnach ebenfalls nicht als Asylberechtigte anerkannt. Die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft ist in solchen Fällen jedoch möglich. Dies ist eine wesentliche Ursache dafür, dass die Flüchtlingseigenschaft (auf europarechtlicher Grundlage) wesentlich häufiger festgestellt wird, als dass eine Anerkennung als Asylberechtigte (auf nationaler Grundlage) erfolgt.

Auch die Rechtsfolgen der Anerkennung als Asylberechtigter sind denen der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft weitestgehend gleichgestellt (vgl. § 2 Abs. 1 und 2 AsylVfG). Beide Schutzformen können unter bestimmten Voraussetzungen erlöschen oder widerrufen werden.

2.3.6 Subsidiär Schutzberechtigte (§ 25 Abs. 3 AufenthG)

Wie bereits erwähnt ist beim subsidiären Schutz zu unterscheiden zwischen einer Schutzgewährung auf Grundlage der Qualifikationsrichtlinie (dies betrifft den subsidiären Schutz nach § 60 Abs. 2, 3 und 7 Satz 2 AufenthG) bzw. auf nationaler Grundlage.

Subsidiäre Schutzformen auf nationaler Grundlage sind:

§ 60 Abs. 5 AufenthG:
Ein Ausländer darf nicht abgeschoben werden, soweit sich aus der Anwendung der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (...) ergibt, dass die Abschiebung unzulässig ist.

§ 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG:
Von der Abschiebung eines Ausländers in einen anderen Staat soll abgesehen werden, wenn dort für diesen Ausländer eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht.

§ 60 Abs. 5 AufenthG setzt als nationales Abschiebungsverbot voraus, dass die Gefahr vom Staat oder einer staatsähnlichen Organisation ausgeht oder diesen wegen fehlender Schutzfähigkeit wenigstens zuzurechnen ist. Schutz nach § 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG kann

bei sonstigen individuellen Gefahren für Leib, Leben oder Freiheit gewährt werden. Dazugehört z.B. die Gefahr einer wesentlichen oder lebensbedrohlichen Verschlechterung einer Krankheit, die nicht durch eine Behandlung im Zielstaat vermieden werden kann (vgl. PICUM 2009: 21).[19]

2.3.7 Der vorübergehende Aufenthalt (§ 25 Abs. 4 AufenthG)

§ 25 Abs. 4 Satz 1 ermöglicht es, nicht vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern für einen vorübergehenden Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen oder bei Bestehen öffentlicher Interessen an deren vorübergehender Anwesenheit in Deutschland zu erteilen. Die Formulierung „dringende humanitäre oder persönliche Gründe" entspricht der Begrifflichkeit der Härtefallregelung in § 23a AufenthG. Die Regelung in § 25 Abs. 4 AufenthG wendet sich jedoch, anders als die Härtefallregelung, an nicht vollziehbar Ausreisepflichtige. Sie soll kein Daueraufenthaltsrecht eröffnen und ist nicht als eine Auffangvorschrift für Fälle zu verstehen, in denen ein Schutzbedarf existiert, aber keine reguläre Möglichkeit der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis besteht. Daher haben die Ausländerbehörden vor der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 AufenthG eine Prognose darüber anzustellen, ob die vorliegenden dringenden humanitären oder persönlichen Gründe bzw. die öffentlichen Interessen tatsächlich nur einen vorübergehenden, oder aber einen unbestimmten, längerfristigen Aufenthalt erfordern. Auch müssen sie vorab beurteilen, ob der betreffende Ausländer nach Wegfall der die vorübergehende Anwesenheit erfordernden Umstände wieder ausreisen wird.

Da die dringenden humanitären oder persönlichen Gründe die vorübergehende „weitere" Anwesenheit des betreffenden Ausländers in der Bundesrepublik erfordern müssen, kommen nur inlandsbezogene Gründe, die einer Aufenthaltsbeendigung entgegenstehen, in Frage. Zielstaatsbezogene Gründe, etwa Gefahren im Fall der Rückkehr in den Herkunftsstaat, sind für § 25 Abs. 4 nicht relevant.

Als „dringende humanitäre oder persönliche Gründe" kommen vor diesem Hintergrund u.a. in Frage:

- Die Durchführung einer medizinischen Operation, der Abschluss einer laufenden ärztlichen Behandlung oder die Vornahme einer dringenden Behandlung wegen einer körperlichen oder seelischen Störung, die wegen Eilbedürftigkeit oder des schon erreichten Behandlungsfortschritte nicht im Herkunftsstaat durch- bzw. fortgeführt werden können;
- die vorübergehende Betreuung erkrankter Familienangehöriger;
- der Abschluss einer laufenden Schul- oder Berufsausbildung oder eines Studiums;

19 Neben § 60 Abs. 5 und 7 Satz 1 sind auch § 60 Abs. 2, 3 und 7 Satz 2 als nationale Abschiebungsverbote zu betrachten, wenn die Gefahren nicht im Herkunftsland des Antragstellers, sondern in einem anderen Staat drohen. Eine Ausweisung in einen Nicht-Herkunftsstaat kommt jedoch nur selten in Betracht, z.B. wenn ein Ausländer aus einem bestimmten Herkunftsland einen Ehegatten hat, der aus einem anderen Land kommt, der Ausländer zusammen mit seinem Ehegatten in dessen Herkunftsland reisen müsste und dort Gefahren nach § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG drohen.

- die unmittelbar bevorstehende Eheschließung mit einem Deutschen oder einem aufenthaltsberechtigten Ausländer;
- die Regelung wichtiger persönlicher Angelegenheiten, wie z.B. die Teilnahme an einer Beisetzung oder einer Gerichtsverhandlung.

Erhebliche öffentliche Interessen können gegeben sein, wenn:

- der Ausländer als Zeuge in einem Gerichtsverfahren benötigt wird oder mit deutschen Behörden bei der Ermittlung von Straftaten zusammenarbeitet;[20]
- der Aufenthalt des Ausländers zur Wahrung der Interessen deutscher Sicherheitsbehörden oder aufgrund außen- oder sportpolitischer Interessen erforderlich ist.

§ 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG eröffnet eine von Satz 1 unabhängige Möglichkeit der Aufenthaltsgewährung. Dieser Vorschrift zufolge kann eine Aufenthaltserlaubnis verlängert werden, wenn „aufgrund besonderer Umstände des Einzelfalls das Verlassen des Bundesgebiets für den Ausländer eine außergewöhnliche Härte bedeuten würde". Mit dieser Regelung soll Härtefällen Rechnung getragen werden, die dann auftreten können, wenn die Voraussetzungen, aufgrund derer eine Aufenthaltserlaubnis ursprünglich erteilt wurde, wegen unglücklicher Umstände nicht mehr vorliegen, so dass eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis zum ursprünglichen Aufenthaltszweck nicht möglich ist.[21] § 25 Abs. 4 Satz 2 bezieht sich demnach auf individuelle Notlagen, die für den Gesetzgeber nicht vorhersehbar waren und nicht regelungsfähig sind. Die Verlängerungsmöglichkeit kann daher z.B. auch dann bestehen, wenn der betreffende Ausländer zuvor eine nicht humanitäre Form des Aufenthaltsrechts besaß, etwa zum Zwecke der Erwerbstätigkeit oder der Familienzusammenführung.

Bei der Prüfung, ob „besondere Umstände des Einzelfalls" vorliegen, kommt es auf die individuell-persönliche Lage des betreffenden Ausländers an. Umstände, die ihn nur als Mitglied einer ganzen Bevölkerungsgruppe betreffen, sind nicht erheblich. „Besonders" sind die Umstände dann, wenn sich der Ausländer in einer exzeptionellen Sondersituation befindet und ihn im Falle der Ausreise ein außergewöhnlich schweres Schicksal trifft, das sich von gewöhnlichen Schwierigkeiten unterscheidet, die andere Ausländer im Fall der Ausreise treffen würde. Das Merkmal „außergewöhnliche Härte" weist darauf hin, dass die Vorschrift für Notsituationen vorgesehen ist, also für Fälle, bei denen eine Aufenthaltsbeendigung unvertretbar erscheint (vgl. Kluth/Hund/Maaßen 2008: 288).

2.3.8 Die Aufenthaltsgewährung bei vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern (§ 25 Abs. 5 AufenthG)

Die Regelung in § 25 Abs. 5 AufenthG ermöglicht der Ausländerbehörde, einem Ausländer, der vollziehbar ausreisepflichtig ist, eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn die

20 Je nach Einzelfall kann auch ein Aufenthaltsrecht gemäß § 25 Abs. 4a AufenthG in Frage kommen, siehe Abschnitt 2.2.3.

21 Grundsätzlich finden auf die Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis dieselben Vorschriften Anwendung wie auf die erstmalige Erteilung. Nach der Konzeption des AufenthG werden Aufenthaltserlaubnisse zu bestimmten Zwecken erteilt; ein Wechsel des Aufenthaltszwecks steht einer Verlängerung regelmäßig entgegen.

„Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen“, die der Ausländer nicht selbst zu vertreten hat, unmöglich ist und mit dem Wegfall dieser Gründe in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist. Unter dem Begriff „Ausreise“ ist hier sowohl die freiwillige Ausreise als auch die Abschiebung zu verstehen (vgl. Storr/Wenger/Eberle/Albrecht/Harms 2008: 213). Die Entscheidung hierzu liegt im Ermessen der Ausländerbehörde; ein Rechtsanspruch des Ausländers besteht nicht.

Die Unmöglichkeit der Ausreise aus tatsächlichen Gründen betrifft z.B. Fälle der Reiseunfähigkeit, unverschuldeter Passlosigkeit und unterbrochener oder fehlender Verkehrsverbindungen, sofern mit dem Wegfall der Hindernisse in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist. Die Unmöglichkeit aus rechtlichen Gründen umfasst inlandsbezogene Ausreisehindernisse, beispielsweise bei Vorliegen einer körperlichen oder psychischen Erkrankung, wenn die ernsthafte Gefahr besteht, dass sich der Gesundheitszustand des Ausländers durch die Ausreise als solche, also unabhängig von den Verhältnissen im Abschiebestaat, erheblich verschlechtert. Als rechtliche Ausreisehindernisse können auch Schwangerschaft, eine anstehende Operation, Suizidgefahr, die Erwartung eines Kindes von einem Deutschen oder die bevorstehende Ehe mit einem Deutschen sein.

Eine dem Ausländer wegen der spezifischen Verhältnisse im Herkunftsland drohende Gefahr einer wesentlichen Gesundheitsverschlechterung, der nicht durch eine geeignete Behandlung begegnet werden kann, fällt in der Regel nicht in den Anwendungsbereich des § 25 Absatz 5, sondern ist bei der Prüfung zielstaatsbezogener Abschiebungsverbote nach § 60 Absatz 2, 3, 5 oder 7 (subsidiärer Schutz) zu berücksichtigen und kann zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 3 führen (vgl. AVwV-AufenthG, Nr. 25.5.1.3.1.). Im Rahmen der Prüfung, ob eine Unmöglichkeit im Sinn des § 25 Abs. 5 AufenthG vorliegt, sind deshalb grundsätzlich nur solche Gefahren zu berücksichtigen, die sich allein als Folge der Abschiebung bzw. der freiwilligen Ausreise und nicht wegen der spezifischen Verhältnisse im Zielstaat ergeben.

Ist in absehbarer Zeit mit dem Wegfall des Ausreisehindernisses zu rechnen, darf keine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Bei der Entscheidung über die Erteilung eines Aufenthaltstitels ist also zu prognostizieren, ob das Ausreisehindernis auch in absehbarer Zeit bestehen wird. Dies wäre beispielsweise dann gegeben, wenn das Ausreisehindernis seiner Natur nach nicht nur ein vorübergehendes ist.

§ 25 Absatz 5 Satz 3 und 4 AufenthG stellen sicher, dass eine Aufenthaltserlaubnis nur erteilt wird, wenn festgestellt ist, dass der Ausländer unverschuldet an der Ausreise gehindert ist. Ein Verschulden kann beispielsweise vorliegen wenn:

- der Ausländer die Ausländerbehörde über seine Identität oder Staatsangehörigkeit täuscht;
- falsche Tatsachen angibt oder Urkunden oder Beweismittel missbraucht, vernichtet oder unterschlägt;
- zur Verhinderung einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme untertaucht oder aktiven oder passiven körperlichen Widerstand gegen Vollzugsmaßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung leistet;

- der Ausländer für die Ausreise notwendige und ihm bekannten Angaben nicht macht;
- relevante Dokumente oder Beweismittel, über die er verfügt, nicht vorlegt;
- nicht an der Feststellung der Identität und der Beschaffung von Heimreisepapieren mitwirkt.

In § 25 Abs. 5 Satz 2 AufenthG ist festgehalten, dass die Aufenthaltserlaubnis erteilt werden soll, wenn die Abschiebung des betreffenden Ausländers seit mindestens 18 Monaten ausgesetzt ist. Dieser Passus soll dazu dienen, dass ein vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländer, der über einen längeren Zeitraum lediglich über eine Duldung (siehe Abschnitt 2.3.9) verfügte, bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen rechtlich besser gestellt werden kann, also eine Aufenthaltserlaubnis bekommen kann.

Die Aufenthaltsgewährung bei vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern nach § 25 Abs. 5 AufenthG hat in der Praxis eine große Bedeutung im deutschen Ausländerrecht. 2008 erhielten 30.861 Personen eine Aufenthaltserlaubnis gemäß dieser Vorschrift.

2.3.9 Die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung, so genannte „Duldung“ (§ 60a AufenthG)

Wie in Abschnitt 1.2 bereits erwähnt wurde, sind Personen, die eine Duldung bekommen, definitionsgemäß nicht schutzberechtigt. Die Duldung ist lediglich eine vorübergehende Aussetzung der Abschiebung ausreisepflichtiger Personen. Da eine Duldung jedoch nicht nur dann erteilt wird, wenn die Abschiebung aus „tatsächlichen oder rechtlichen Gründen“ unmöglich ist, sondern auch aus „völkerrechtlichen oder humanitären“ bzw. dringenden humanitären oder persönlichen Gründen erteilt werden kann, ist es sinnvoll, die Duldung im Kontext dieser Studie zu behandeln.

§ 60a Abs. 1 Satz 1 AufenthG ermächtigt die oberste Landesbehörde, die Abschiebung bestimmter Ausländergruppen für die Dauer von längstens sechs Monaten auszusetzen. Die Regelung soll den obersten Landesbehörden ermöglichen, bestimmten Ausländergruppen ohne Rücksicht auf das Vorliegen einer individuellen Gefährdung in besonderen Lagen humanitären Schutz zu bieten. Für entsprechende Entscheidungen sind neben humanitären Kriterien außen- und innenpolitische Erwägungen ausschlaggebend. Bei solchen „Abschiebestopps“ handelt es sich um politische Entscheidungen, die einer gerichtlichen Überprüfung nur in Ausnahmefällen zugänglich sind. Bei der Bestimmung des erfassten Personenkreises ist die oberste Landesbehörde frei, eine Eingrenzung nach persönlichen und sachlichen Kriterien (z.B. Zugehörigkeit zu einer bestimmten Bevölkerungsgruppe, regionale Herkunft, aber auch Ausschlussgründe wie z.B. Straffälligkeit) vorzunehmen. Bei einer Entscheidung nach § 60a Absatz 1 sind vor allem Gefahren nach § 60 Absatz 7 Satz 1 zu berücksichtigen, denen die Bevölkerung oder eine bestimmte Bevölkerungsgruppe im Herkunftsstaat allgemein ausgesetzt ist und die deshalb kein zielstaatsbezogenes Abschiebungshindernis im jeweiligen Einzelfall begründen.

Nach § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG besteht ein Anspruch auf eine Duldung, wenn eine Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht möglich ist (§ 60a Absatz 2 Satz 1). Gleiches gilt, wenn die vorübergehende Anwesenheit des Ausländers im Bundesge-

biet für ein Strafverfahren wegen eines Verbrechens von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht für sachgerecht erachtet wird, weil ohne seine Angaben die Erforschung des Sachverhalts erschwert wäre (§ 60a Absatz 2 Satz 2) und die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 oder Abs. 4a AufenthG nicht in Betracht kommt. Als rechtliche oder tatsächliche Gründe für die Unmöglichkeit der Abschiebung können u.a. gelten:

- Vorliegen eines zielstaatsbezogenen Abschiebungsverbots nach § 60 Abs. 1 oder Abs. 2 bis 5 oder Abs. 7 AufenthG ohne Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis;
- Vorliegen eines inlandsbezogenen Vollstreckungshindernisses;[22]
- die Aussetzung der Abschiebung durch richterliche Anordnung;
- krankheitsbedingte Reiseunfähigkeit;
- fortdauernde Passlosigkeit, wenn nach den Erfahrungen der Ausländerbehörde eine Abschiebung ohne Pass oder deutschen Passersatz nicht möglich ist oder ein Abschiebungsversuch gescheitert ist;
- unterbrochene Verkehrswege für eine Abschiebung.

Darüber hinaus kann eine Duldung im Ermessenswege erteilt und erneuert werden, wenn dringende humanitäre oder persönliche Gründe oder erhebliche öffentliche Interessen eine vorübergehende weitere Anwesenheit des Ausländers im Bundesgebiet erfordern (§ 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG). Damit soll Härten begegnet werden, die in der Praxis dadurch entstehen können, dass § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG nicht auf vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer anwendbar ist.

In bestimmten Fällen können Duldungen auch mit Bezug zu einer europäischen Rechtsgrundlage ausgestellt werden. § 60a Abs. 2 a AufenthG sieht vor, dass die Abschiebung eines Ausländers für eine Woche ausgesetzt wird, wenn seine Zurückschiebung oder Abschiebung gescheitert ist, Abschiebungshaft nicht angeordnet wird und die Bundesrepublik Deutschland auf Grund einer Rechtsvorschrift, insbesondere des Artikels 6 (1) der Richtlinie 2003/110/EG des Rates vom 25. November 2003 über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg, zu seiner Rückübernahme verpflichtet ist. Die Erteilung eines Aufenthaltstitels kommt auf Grund der fortbestehenden Ausreiseverpflichtung nicht in Betracht. Daher ist in solchen Fällen die kurzfristige Statusregelung durch Erteilung einer Duldung für eine Woche vorgesehen.

Duldungen verleihen kein Aufenthaltsrecht. Der Intention des Gesetzgebers zufolge bleibt der Aufenthalt unrechtmäßig; die Pflicht zur unverzüglichen Ausreise besteht fort. Die Duldung bezweckt aber auch, Ausländer trotz der ihnen obliegenden Ausreisepflicht vor Strafbarkeit zu bewahren. Bei dem Aufenthalt auf der Grundlage einer Duldung handelt es sich nicht um einen ordnungsgemäßen Aufenthalt im völkerrechtlichen Sinne und

22 Als inlandsbezogene Vollstreckungshindernisse können beispielsweise unzumutbare Beeinträchtigungen des Rechts auf Wahrung des Ehe- und Familienlebens im Bundesgebiet mit dort aufenthaltsberechtigten Familienangehörigen betrachtet werden, etwa die Trennung minderjähriger Kinder von den personensorgeberechtigten Eltern (zu berücksichtigen gemäß Art. 6 GG bzw. Art. 8 EMRK), oder auch (vorübergehende) abschiebungsbedingte Gefahren für die körperliche Unversehrtheit des Ausländers.

nicht um einen Aufenthaltstitel im Sinne der „Dublin-II-Verordnung“[23] (vgl. AVwV-AufenthG, Nr. 60a.3).

Im Jahr 2008 erteilten die deutschen Ausländerbehörden insgesamt 88.152 Personen eine Duldung. Die vergleichsweise hohe Zahl spiegelt einerseits die geringe Bereitschaft wieder, einer festgestellten Ausreisepflicht durch freiwillige Ausreise nachzukommen. Auch Abschiebungen scheitern oftmals an der mangelnden Kooperationsbereitschaft der Betroffenen, z.B. bei der Passbeschaffung. Andererseits erfolgt auch beim Bestehen eines dem Ausländer nicht zurechenbaren tatsächlichen oder rechtlichen Abschiebungshindernisses in der Regel zunächst die Duldung; eine Aufenthaltserlaubnis wird erst dann erteilt, wenn mit dem Wegfall des Abschiebungshindernisses in absehbarer Zeit nicht mehr zu rechnen ist (§ 25 Abs. 5 AufenthG).

2.3.10 Aufenthaltsgewährung im Rahmen der Altfallregelung (§§ 104a und 104b AufenthG)

Mit der gesetzlichen Altfallregelung der §§ 104a und 104b AufenthG soll dem Bedürfnis der seit mehreren Jahren im Bundesgebiet geduldeten und integrierten Ausländer nach einer dauerhaften Perspektive in Deutschland Rechnung getragen werden. Da geduldete Ausländer ausreisepflichtig sind, kann diese Regelung faktisch als eine Regularisierungsmaßnahme betrachtet werden (vgl. Baldwin-Edwards/Kraler 2009: 7)[24]. Es handelt sich jedoch nicht um eine pauschale, sondern um eine einzelfallabhängige Regularisierungsmöglichkeit, für die strenge Voraussetzungen gelten. Zielpersonen sind solche Geduldete und integrierte Geduldete, die sich wirtschaftlich und sozial in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik eingegliedert haben und somit ihren Lebensunterhalt überwiegend selbst sichern können. Mit ihrer Zielrichtung und ihren Voraussetzungen knüpft die gesetzliche Altfallregelung an den Bleiberechtsbeschluss der Konferenz der Innenminister und -senatoren (IMK) vom 17. November 2006 an (vgl. Abschnitt 2.3.2). Insgesamt enthalten die §§ 104a und 104b AufenthG fünf verschiedene Rechtsgrundlagen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis:

- Die Aufenthaltserlaubnis auf Probe gemäß § 104a Abs. 1 Satz 1, 3 AufenthG ist die Rechtsgrundlage für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer und die mit ihnen in häuslicher Gemeinschaft lebenden eigenen minderjährigen Kinder. Sie wird bei mangelnder Lebensunterhaltssicherung erteilt und ist daher bis

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

24 Baldwin-Edwards und Kraler definieren als Regularisierung “any state procedure by which third country nationals who are illegally residing, or who are otherwise in breach of national immigration rules, in their current country of residence are granted a legal status”.

- längstens 31. Dezember 2009 gültig. Sie wird nur verlängert, wenn der betreffende Ausländer seinen Lebensunterhalt in der Zwischenzeit überwiegend selbst gesichert hat.[25]

- Die Vorschrift in § 104a Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 23 Abs. 1 Satz 1 AufenthG ist die Rechtsgrundlage für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an Ausländer und ihre minderjährigen Kinder, deren Lebensunterhalt eigenständig durch Erwerbstätigkeit gesichert ist.

- Die Regelung des § 104a Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 23 Abs. 1 Satz 1 AufenthG enthält eine eigene Altfallregelung für volljährige ledige Kinder langjährig geduldeter Ausländer, auch wenn sie selbst nicht über die geforderten mehrjährigen Aufenthaltszeiten verfügen.

- Die Vorschrift des § 104a Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit § 23 Abs. 1 Satz 1 AufenthG enthält eine Altfallregelung für unbegleitete minderjährige Migranten.

- § 104b in Verbindung mit § 23 Abs. 1 Satz 1 AufenthG sieht ein elternunabhängiges Aufenthaltsrecht für ledige 14- bis 17-jährige integrierte Kinder vor, deren Eltern ausgereist sind und die Voraussetzungen für die Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis nach der gesetzlichen Altfallregelung nicht erfüllen. Bei der Einführung dieser Regelung ging es dem Gesetzgeber darum, Kindern, die seit Jahren in Deutschland leben und sich gut integriert haben, eine aufenthaltsrechtliche Perspektive zu geben, auch wenn sich ihre Eltern in Deutschland nicht rechtstreu verhalten haben.

25 Am 4. Dezember 2009 einigte sich die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder auf eine Anschlussregelung, die im Kern eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis auf Probe um zwei Jahre bedeutet. Demnach erhalten Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis auf Probe, die am 31. Dezember 2009 mindestens für die letzten sechs Monate zumindest eine Halbtagsbeschäftigung nachweisen oder bis zum 31. Januar 2010 für die kommenden sechs Monate eine Halbtagsbeschäftigung glaubhaft nachweisen können, eine bis zum 31. Dezember 2011 gültige Aufenthaltserlaubnis. Ebenso wird verfahren, wenn die Betroffenen bis Ende 2009 eine Schul- oder Berufsausbildung erfolgreich beendet haben oder sich noch in Ausbildung befinden, da von einer erfolgreichen Integration und einer zukünftig eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts ausgegangen werden kann. Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis auf Probe, die keine entsprechende Beschäftigung nachweisen können, die zu einer Verlängerung ihres Aufenthaltstitels führt, können erneut für zwei Jahre eine Aufenthaltserlaubnis auf Probe erhalten, wenn sie nachweisen, dass sie sich um die Sicherung des Lebensunterhalts für sich und etwaige Familienangehörige durch eigene Erwerbstätigkeit bemüht haben, und wenn die Annahme gerechtfertigt ist, dass der Lebensunterhalt nach diesen zwei Jahren eigenständig durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gesichert sein wird.

3 Mit der Schutzgewährung verbundene Verfahren und Rechte

3.1 Vorbemerkung

Aufgrund der Vielzahl der gesetzlich möglichen Schutzformen kann im Rahmen dieser Studie kein vollständiger Überblick gegeben werden, der alle Verfahrensaspekte und Rechte abdeckt. Stattdessen erfolgt eine Fokussierung auf das Asylverfahren, in dem das Vorliegen politischer Verfolgung, die Voraussetzungen für die Gewährung von Flüchtlingsschutz und das Vorliegen von (subsidiären) Abschiebungsverboten geprüft werden (Abschnitt 3.2). Eingegangen wird auch auf die Rechte, die mit dem Status des Asylberechtigten bzw. des Flüchtlings im Sinne der Genfer Konvention oder des subsidiär Schutzberechtigten verbunden sind. Die Verfahren, die bei anderen Schutzformen zum Einsatz kommen, wurden bereits in Kapitel 2 angesprochen und werden in Abschnitt 3.3 lediglich überblicksartig dargestellt.

Zur Vereinfachung wird das Asylverfahren und die Gewährung subsidiären Schutzes in diesem Kapitel im Rahmen der „Schutzgewährung auf europarechtlicher Grundlage" behandelt, obwohl – wie bereits deutlich wurde – hierbei zum Teil auch nationale Schutzformen noch eine Rolle spielen.

3.2 Verfahren und Rechte bei Schutzgewährung auf europarechtlicher Grundlage

3.2.1 Asylverfahren

Die Schutzgewährung bei Ausländern, die einen Antrag auf Asyl stellen, erfolgt in Deutschland anhand eines dreigliedrigen Systems. In Frage kommen

a) eine Anerkennung als Asylberechtigter nach Art. 16a GG,
b) eine Zuerkennung von Flüchtlingsschutz nach § 60 Abs. 1 AufenthG oder
c) eine Gewährung von Abschiebungsverboten nach § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG („subsidiärer Schutz").

Die Stellung eines Asylantrags hat die gesetzliche Folge, dass das BAMF, die zentrale Bundesbehörde für die Prüfung von Asylgesuchen, das Vorliegen der für die Gewährung der jeweiligen Schutzformen notwendigen Voraussetzungen prüft (§ 5 Abs. 1 i. V. m. § 13 Abs. 2 und § 24 Abs. 2 AsylVfG). Wird eine Person als Asylberechtigter anerkannt, so ist sie automatisch auch Flüchtling im Sinne von § 60 Abs. 1 AufenthG. Als Flüchtling kann jedoch auch anerkannt werden, wer nicht im Sinne des Grundgesetzes asylberechtigt ist. Wenn sowohl eine Anerkennung als Asylberechtigter als auch die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nicht möglich ist, kommt als weitere Schutzmöglichkeit unter Umständen die Gewährung von subsidiärem Schutz in Frage.

Grundlage des Asylverfahrens in Deutschland ist das Asylverfahrensgesetz (AsylVfG). Wenn das BAMF einen Asylantrag erhält, ermittelt es zunächst, ob überhaupt ein komplettes Asylverfahren einschließlich der materiellen Prüfung der Asylgründe durchgeführt

wird. Bei rund einem Drittel aller Asylanträge kommt es nicht zu dieser vollen inhaltlichen Prüfung, etwa dann, wenn ein anderer europäischer Staat für den Antragsteller zuständig ist.[26] Zur Durchführung des Asylverfahrens ist dem Ausländer der Aufenthalt im Bundesgebiet gestattet.

Der Antragsteller muss beim BAMF in der Regel persönlich vorsprechen. Das BAMF verfügt über insgesamt 22 Außenstellen in allen Bundesländern; sie befinden sich jeweils auf dem Gelände einer „zentralen Erstaufnahmeeinrichtung" für Asylsuchende. Alle Asylbewerber, die älter als 14 Jahre sind, werden erkennungsdienstlich behandelt. Außerdem müssen sie persönliche Dokumente und Unterlagen, die Informationen über den Reiseweg enthalten, abgeben. In der Außenstelle wird dann eine Asylakte für den Bewerber angelegt. Die Personaldaten werden in ein IT-System eingegeben, um festzustellen, ob es sich um einen Erstantrag oder evtl. einen Folge- oder Mehrfachantrag handelt. Außerdem erfolgt ein Abgleich über das europäische Fingerabdruck-Identifizierungssystem Eurodac, bei dem festgestellt werden soll, ob der Asylbewerber bereits in einem anderen Mitgliedstaat einen Antrag gestellt hat. Des Weiteren wird ein Datenabgleich mit dem Ausländerzentralregister vorgenommen. Anschließend wird dem Asylbewerber eine Aufenthaltsgestattung erteilt, mit der er ein vorläufiges Bleiberecht bis zum Ende des Asylverfahrens erhält (vgl. Schneider 2009: 39-40).

Der Kern des Asylverfahrens ist die persönliche, nicht-öffentliche Anhörung, die in der Regel mit einem Dolmetscher stattfindet und in der der Asylbewerber etwaige Tatbestände politischer Verfolgung bzw. die Gründe für eine befürchtete Verfolgung darlegen kann. Sie wird wenige Tage nach der Asylantragstellung von berufserfahrenen und entsprechend geschulten Entscheidern des BAMF durchgeführt, die über spezielle Kenntnisse über das zu bearbeitende Herkunftsland verfügen. Ein Anwalt oder eine andere Vertrauensperson des Asylbewerbers darf, mit vorheriger Anmeldung, bei der Anhörung anwesend sein. Grundsätzlich müssen Sachverhalte, die eine Asyl- oder Flüchtlingsanerkennung rechtfertigen, vom Asylbewerber nicht bewiesen, sondern nur glaubhaft gemacht werden. Es wird jedoch verlangt, dass alle Tatsachen, die seine Furcht vor politischer Verfolgung begründen oder in sonstiger Weise einer Abschiebung entgegenstehen, umfassend vorgetragen sowie alle verfügbaren Unterlagen vorgelegt werden. Im Anschluss an die Anhörung trifft der zuständige Sachbearbeiter auf der Grundlage aller relevanten Erkenntnisse die Entscheidung über den Asylantrag. Die Entscheidung über den Asylantrag ergeht schriftlich und enthält eine Begründung. Der Asylbewerber kann in jedem Verfahrensstand einen Rechtsbeistand hinzuziehen. Gegen eine negative Entscheidung steht dem Asylbewerber der Weg zum Verwaltungsgericht offen. Neben dem „regulären" Asylverfahren existiert auch das so genannte „Flughafenverfahren", ein verkürztes Sonderverfahren für Einreisen auf dem Luftweg (§ 18a AsylVfG).[27]

26 Eine Nicht-Zuständigkeit Deutschlands kann sich aus der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 („Dublin-II-Verordnung") ergeben.

27 Siehe hierzu Schneider 2009: 42.

Asylberechtigte und Flüchtlinge nach der Genfer Konvention erhalten gemäß § 25 Abs. 1 bzw. Abs. 2 i. V. m. § 26 Abs. 1 Satz 2 AufenthG eine zunächst auf drei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis, sofern sie nicht aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auszuweisen sind. Nach drei Jahren ist ihnen gemäß § 26 Abs. 3 AufenthG eine unbefristete Niederlassungserlaubnis zu erteilen, wenn nach Mitteilung des BAMF die Voraussetzungen für einen Widerruf oder eine Rücknahme der Asylanerkennung bzw. des Flüchtlingsstatus nicht vorliegen. Dementsprechend prüft das BAMF spätestens drei Jahre nach Unanfechtbarkeit der genannten positiven Entscheidungen, ob die Voraussetzungen für einen Widerruf oder eine Rücknahme vorliegen. Die Aufenthalts- und Niederlassungserlaubnis berechtigen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit und gemäß § 29 Abs. 2 AufenthG zu privilegiertem Familiennachzug.

Wenn Flüchtlingsschutz nicht gewährt wird, aber ein europarechtliches Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 2, 3 und 7 Satz 2 AufenthG vorliegt, erhalten Schutzberechtigte eine Aufenthaltserlaubnis für mindestens ein Jahr gemäß § 25 Abs. 3 i. V. m. § 26 Abs. 1 Satz 2 AufenthG. Sie kann verlängert werden, ein Übergang zur Niederlassungserlaubnis ist jedoch gemäß § 26 Abs. 4 AufenthG erst nach sieben Jahren vorgesehen, wobei die Zeit des vorangegangenen Asylverfahrens auf die Frist angerechnet wird. Auch bei subsidiär Schutzberechtigten ist durch das BAMF zu prüfen, ob die Feststellung über das Vorliegen der Voraussetzungen des § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG zu widerrufen oder zurückzunehmen ist (§ 73 Abs. 3 AsylVfG). Der Arbeitsmarktzugang ist bei subsidiär Schutzberechtigten zunächst nachrangig; erst nach langjährigem Aufenthalt ist die Erwerbstätigkeit nicht mehr von der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit abhängig.[28] Das Recht auf Familiennachzug ist bei subsidiär Schutzberechtigten eingeschränkt. Nach § 29 Abs. 3 Satz 1 AufenthG ist der Nachzug nur aus völkerrechtlichen oder humantären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen erlaubt. Bei nationalen Abschiebungsverboten (§ 60 Abs. 5 und 7 Satz 1 AufenthG) ist die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis eine Soll-Vorschrift (vgl. BAMF 2009: 44).

3.2.2 Subsidiärer Schutz ohne Asylverfahren

Während die Anerkennung als Asylberechtigter und die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft allein dem BAMF obliegt, kann über die Gewährung subsidiärer Schutzformen auch auf Länderebene, durch die Ausländerbehörden, entschieden werden. Dies geschieht, wenn ein Ausländer keinen Asylantrag stellt und lediglich „isoliert“ die Feststellung von Abschiebungsverboten nach § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG beantragt. Die Ausländerbehörde muss vor ihrer Entscheidung über das Vorliegen eines zielstaatsbezogenen Abschiebungsverbots und eines sicherheitsrelevanten Ausschlusstatbestandes für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 72 Abs. 2 AufenthG das BAMF beteiligen. Im Jahr 2008 haben zwischen 200 und 250 Personen eine Aufenthaltserlaubnis (als subsidiär

28 Die Bundesagentur führt u.a. eine Vorrangprüfung durch und bewertet, ob sich durch die Beschäftigung von Ausländern nachteilige Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt ergeben können.

Schutzberechtigte) nach § 25 Abs. 3 AufenthG erhalten, ohne dass diese Personen im Ausländerzentralregister als Asylbewerber gespeichert waren. Die wichtigsten Herkunftsländer waren Serbien bzw. das frühere Serbien und Montenegro, Afghanistan, Bosnien-Herzegowina, Somalia und die Türkei.

3.3 Verfahren und Rechte bei Schutzgewähung auf nationaler Grundlage

Das BAMF ist neben den Schutzformen, die im Rahmen des Asylverfahrens bearbeitet werden, auch für die im Dezember 2008 von den Innenministern und -senatoren beschlossene Aufnahme irakischer Flüchtlinge nach § 23 Abs. 2 AufenthG zuständig, sowie seit 2005 für die Aufnahme jüdischer Zuwanderer und ihrer Familienangehörigen aus der ehemaligen Sowjetunion (ebenfalls nach § 23 Abs. 2 AufenthG). Zuständigkeiten anderer Behörden und/oder Ministerien sowie die Rechte, die Ausländern in Deutschland je nach Aufenthaltstitel gewährt werden, etwa in Bezug auf Familiennachzug oder Zugang zum Arbeitsmarkt, werden im Folgenden tabellarisch dargestellt.

Tabelle 1: Übersicht über Verfahren und Rechte bei der Schutzgewährung

Schutzform	Tatbestand	Zuständigkeit	Aufenthaltstitel	Familiennachzug	Arbeitsmarktzugang
§ 22 Satz 1	Aufnahme aus dem Ausland	Auslandsvertretungen des Auswärtigen Amtes und Länder (Visumverfahren)	Aufenthaltserlaubnis (AE), nach 7 Jahren kann Niederlassungserlaubnis (NE) erteilt werden (vgl. § 26 Abs. 4)	Eingeschränkter Familiennachzug (Ehegatte und minderjährige Kinder nur aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik.	Zunächst nachrangig, spätestens nach drei Jahren gleichrangig
§ 22 Satz 2	Aufnahme durch BMI	BMI oder von BMI bestimmte Stelle			Sofort gleichrangig
§ 23 Abs. 1	Aufnahme durch Land ("Bleiberecht")	Länder (im Einvernehmen mit BMI)			Zunächst nachrangig, spätestens nach drei Jahren gleichrangig
§ 23 Abs. 2	Aufnahme durch den Bund	BMI (im Einvernehmen mit den Ländern) und BAMF	AE oder NE	Familiennachzug nach den allgemeinen Bestimmungen	Sofort gleichrangig
§ 23a	Härtefallregelung	Länder	AE, nach 7 Jahren kann NE erteilt werden		Zunächst nachrangig, spätestens nach drei Jahren gleichrangig
§ 24	Vorübergehender Schutz	Beschluss des Rats der EU/Bund (AA/Auslandsvertretungen, BMI, BAMF) / Länder		Eingeschränkter Familiennachzug	Zunächst nachrangig, spätestens nach drei Jahren gleichrangig
§ 25 Abs. 1	Asylberechtigte	BAMF (Feststellung des Schutzstatus im Asylverfahren) / Ausländerbehörde (Erteilung des Aufenthaltstitels)	AE, nach drei Jahren NE	Privilegierter Familiennachzug, Familienasyl, Familienflüchtlingsschutz	Sofort gleichrangig
§ 25 Abs. 2	GFK-Flüchtlinge				
§ 25 Abs. 3	Subsidiärer Schutz	BAMF (sofern Asylantrag gestellt) / Ausländerbehörden	AE, nach 7 Jahren kann NE erteilt werden	Eingeschränkter Familiennachzug aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik	Zunächst nachrangig, spätestens nach drei Jahren gleichrangig
§ 25 Abs. 4	Vorübergehender Aufenthalt	Ausländerbehörden		nicht zugelassen (§ 29 Abs. 3 Satz 3)	Zunächst nachrangig, spätestens nach drei Jahren gleichrangig
§ 25 Abs. 4a	Opfer von Menschenhandel	Ausländerbehörden (unter Beteiligung der Strafverfolgungsbehörden)	AE für sechs Monate		
§ 25 Abs. 5	Vollziehbar Ausreisepflichtige	Ausländerbehörden	AE, nach 7 Jahren kann NE erteilt werden		
§ 104a Abs. 1 Satz 1	Altfallregelung, Aufenthaltserlaubnis auf Probe		AE mit Gültigkeit bis 31. Dezember 2009 (mit Verlängerungsmöglichkeit bei eigenständiger Sicherung des Lebensunterhalts)		Gleichrangig
§ 104a Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 23 Abs. 1 Satz 1	Altfallregelung bei eigenständiger Sicherung des Lebensunterhalts			Eingeschränkter Familiennachzug aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik	
§ 104a Abs. 2 i. V. m. § 23 Abs. 1 Satz 1	Altfallregelung für volljährige Kinder und unbegleitete Minderjährige				
§ 104b i. V. m. § 23 Abs. 1 Satz 1	Altfallregelung für integrierte Kinder		AE	nicht zugelassen (§ 29 Abs. 3 Satz 4 bzw. im Falle der Duldung § 29 Abs. 1 Nr. 1)	Zunächst nachrangig, spätestens nach drei Jahren gleichrangig
§ 60a	„Duldung“	Länder / Ausländerbehörden	Duldung (ggf. mit Auflagen hinsichtlich des Wohnsitzes)		Nach einjähriger Wartezeit nachrangig, spätestens nach vier Jahren gleichrangig, sofern Aufentahlt nicht missbräuchlich

4 Statistiken zur Schutzgewährung

4.1 Vorbemerkung: Verfügbarkeit von Daten und Auswertungsmethoden

Die nachfolgenden Statistiken zu den in Deutschland verfügbaren Schutzformen basieren hauptsächlich auf zwei Datenquellen, dem Ausländerzentralregister (AZR) und der Asylstatistik des BAMF. Das AZR ist eine vom BAMF zentral geführte, personenbezogene bundesweite Datenbank, die aus einem allgemeinen Datenbestand und einer gesonderten Visadatei besteht. Sie enthält u.a. detaillierte Daten zu ausländischen Staatsangehörigen, die nicht nur vorübergehend ihren Aufenthalt in der Bundesrepublik haben oder in den letzten zehn Jahren hatten. Das AZR ermöglicht u.a. stichtagsbezogene Aussagen darüber, wie vielen Personen in einem bestimmten Zeitraum welcher Aufenthaltstitel erteilt wurde und auf welcher Rechtsgrundlage dies jeweils erfolgt ist. Die verfügbaren Zahlen lassen sich nach Geschlecht, Altersgruppen sowie Staatsangehörigkeiten aufschlüsseln und regional eingrenzen.

Eine wichtige Einschränkung besteht jedoch darin, dass sich die Erteilung von Aufenthaltstiteln nicht beliebig weit zurückverfolgen lässt. Zum einen können die Rechtsgrundlagen der Erteilung von Aufenthaltstiteln dem AZR erst seit Dezember 2005 zugespeichert werden, zum anderen wurden ältere Datenbestände nicht vorgehalten und können daher nicht mehr ausgewertet werden. Im Rahmen dieser Studie erfolgen detaillierte Angaben auf Basis des AZR daher lediglich über in den Jahren 2008 und - soweit verfügbar - 2007 erteilte Aufenthaltstitel. Zusätzlich werden „Bestandszahlen“ zum Stichtag 31. Dezember 2008 angegeben, die einen Einblick in die Gesamtzahl der ausländischen Staatsangehörigen, die sich zum Stichtag mit einem bestimmten Aufenthaltstitel in Deutschland aufhielten, ermöglichen.

Die Asylstatistiken des BAMF lassen sich, anders als die AZR-Daten, weit zurückverfolgen. Dies gilt u.a. für die Anzahl derer, die als Asylberechtigte anerkannt wurden, denen die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wurde oder die subsidiären Schutz erhielten. Einschränkend ist für die vorliegende Studie lediglich, dass - wie in Kapitel 2 beschrieben - subsidiärer Schutz teilweise auf europarechtlicher, teilweise auf nationaler Rechtsgrundlage zuerkannt wird. Statistisch wurde der subsidiäre Schutz in den vergangenen Jahren jedoch zusammengefasst, da keine Veranlassung bestand, die subsidiäre Schutzgewährung nach den einzelnen Rechtsgrundlagen aufzuschlüsseln. Dies ist erst seit 2009 möglich. In der vorliegenden Studie werden zum Zweck einer auf Statistiken basierenden Einschätzung der Bedeutung des europarechtlichen bzw. nationalen subsidiären Schutzes daher Zahlen aus der Antrags-, Entscheidungs- und Bestandsstatistik des BAMF geliefert, die das erste Halbjahr 2009 (1. Januar bis 30. Juni) abdecken. Hinsichtlich der Statistiken zu den Jahren 2008 und 2007 und früher ist eine Aufteilung des subsidiären Schutzes nicht möglich.

In den folgenden Abschnitten wird auch darauf hingewiesen, welche Schutzformen unter die Verordnung (EG) Nr. 862/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz (im Folgenden: „Statistik-VO“) fallen und von Deutschland gemäß dieser Verordnung an das EU-Statistikamt Eurostat geliefert werden.

Generell ist hinsichtlich der nachfolgenden Abschnitte zu beachten, dass sich Statistiken über die Schutzgewährung auf europarechtlicher Grundlage nicht insgesamt mit Daten zur Schutzgewährung auf nationaler Rechtsgrundlage vergleichen lassen. Bei den nationalen Schutzformen handelt es sich teilweise um „sekundäre“ Schutzformen, beispielsweise die Altfall- oder die Härtefallregelung. Die davon begünstigten Personen haben sich bereits über einen längeren Zeitraum hinweg in Deutschland aufgehalten und waren Asylbewerber, hatten andere Aufenthaltstitel oder eine „Duldung“.

4.2 Statistiken zur Schutzgewährung auf europarechtlicher Grundlage

4.2.1 Asylberechtigte, Flüchtlingseigenschaft im Sinne der GFK und subsidiärer Schutz

Da sowohl das Vorliegen von Gründen für eine Asylanerkennung, eine Feststellung der Flüchtlingseigenschaft im Sinne der GFK und die Zuerkennung subsidiären Schutzes vom BAMF im Rahmen des Asylverfahrens geprüft werden, ist es sinnvoll, dies statistisch gemeinsam zu betrachten, auch wenn es sich hier teils um europäisierte, teils um nationale Schutzformen handelt.

Die Tabellen 1, 2 und 3 geben Auskunft über die Häufigkeit dieser drei Schutzformen, wobei Tabelle 1 das Geschlecht der jeweiligen Personen angibt, Tabelle 2 die Altersgruppen und Tabelle 3 die zehn wichtigsten Herkunftsländer. Referenzzeitraum ist bei allen drei Tabellen der 1. Januar bis 30. Juni 2009. Fälle, in denen ein isolierter Antrag auf subsidiären Schutz bei einer Ausländerbehörde gestellt wurde, sind nicht enthalten.

Tabelle 2: Entscheidungen über Asylanträge nach Geschlecht: 1. Januar - 30. Juni 2009

	Entscheidungen insgesamt	Anerkennung als Asylberechtigte (inkl. Familienasyl)	Flüchtlingsschutz § 60 Abs. 1 AufenthG (inkl. Familienflüchtlingsschutz)	Subsidiärer Schutz § 60 Abs. 2, 3, 7 Satz 2 AufenthG	Subsidiärer Schutz § 60 Abs. 5 und 7 Satz 1 AufenthG	Ablehnung	Sonstige Verfahrenserledigung
M	9.564	147	2.714	107	269	3.608	2.719
W	4.491	88	1.432	48	250	1.602	1.071
Summe	**14.055**	**235**	**4.146**	**155**	**519**	**5.210**	**3.790**

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Tabelle 3: Entscheidungen über Asylanträge nach Altersgruppen: 1. Januar - 30. Juni 2009

	Entscheidungen insgesamt	Anerkennung als Asylberechtigte (inkl. Familienasyl)	Flüchtlingsschutz § 60 Abs. 1 AufenthG (inkl. Familienflüchtlingsschutz)	Subsidiärer Schutz § 60 Abs. 2, 3, 7 Satz 2 AufenthG	Subsidiärer Schutz § 60 Abs. 5 und 7 Satz 1 AufenthG	Ablehnung	Sonstige Verfahrenserledigung
Unbekannt	1	-	-	-	-	1	-
unter 16	3.681	90	1.351	7	170	1.274	789
16 - unter 18	724	8	264	11	62	300	79
18 - unter 25	3.354	33	1.039	36	72	1.359	815
25 - unter 35	3.863	55	942	58	74	1.534	1.200
35 - unter 45	1.527	29	317	17	59	510	595
45 - unter 55	594	11	141	7	35	169	231
55 - unter 65	198	5	66	9	23	35	60
65 und älter	113	4	26	10	24	28	21
Summe	**14.055**	**235**	**4.146**	**155**	**519**	**5.210**	**3.790**

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Tabelle 4: Entscheidungen über Asylanträge nach Herkunftsländern: 1. Januar - 30. Juni 2009

	Entscheidungen insgesamt	Anerkennung als Asylberechtigte (inkl. Familienasyl)	Flüchtlingsschutz § 60 Abs. 1 AufenthG (inkl. Familienflüchtlingsschutz)	Subsidiärer Schutz § 60 Abs. 2, 3, 7 Satz 2 AufenthG	Subsidiärer Schutz § 60 Abs. 5 und 7 Satz 1 AufenthG	Ablehnung	Sonstige Verfahrenserledigung
Irak	4.433	19	3.126	10	69	426	783
Türkei	1.036	13	85	-	18	543	203
Kosovo	759	-	5	1	40	372	341
Vietnam	738	-	1	-	3	557	177
Iran	607	54	231	13	5	185	119
Afghanistan	520	14	91	10	202	101	102
Syrien	491	14	58	2	8	250	614
Russ. Föd.	456	6	85	1	5	190	169
Serbien	408	-	2	-	6	200	200
Libanon	376	-	10	-	4	276	86
Alle HKL	**14.055**	**235**	**4.146**	**155**	**519**	**5.210**	**3.790**

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Erkennbar wird bei der Betrachtung der Tabellen 2 bis 4, dass im Referenzzeitraum über 14.055 Asylanträge entschieden wurde. Es handelt sich dabei sowohl um Erst- als auch um Folgeanträge. Deutlich ist, dass im Rahmen des Asylverfahrens festgestellte bzw. zuerkannte europäische Schutzformen deutlich gegenüber nationalen überwiegen. So wurde sowohl im Hinblick auf das Geschlecht der Antragsteller als auch im Hinblick auf die einzelnen Altersgruppen und die zehn wichtigsten Herkunftsländer wesentlich häufiger die auf europäischer Rechtsgrundlage geprüfte Flüchtlingseigenschaft im Sinne der GFK fest-

gestellt als die Asylberechtigung auf nationaler Grundlage (Art. 16a Abs. 1 GG). Während im ersten Halbjahr 2009 bei insgesamt 4.146 Personen die Flüchtlingseigenschaft festgestellt wurde (einschließlich Flüchtlingsschutz für Ehegatten und minderjährige Kinder von anerkannten Flüchtlingen), wurden lediglich 235 Personen als Asylberechtigte anerkannt.[29]

Auch überwiegt der Flüchtlingsschutz quantitativ markant gegenüber dem nur teilweise auf europäischer Rechtsgrundlage zuerkannten subsidiären Schutz. Während 4.146 Personen als Flüchtlinge im Sinn der GFK anerkannt wurden, bekamen „nur" 674 subsidiären Schutz. Ausnahmen, also ein Überwiegen der Häufigkeit subsidiären Schutzes gegenüber dem Flüchtlingsschutz ist nur bei Asylbewerbern in der Altersgruppe „65 und älter" zu verzeichnen, sowie bei Personen aus den Herkunftsländern Kosovo, Afghanistan und Serbien. So wurde im ersten Halbjahr 2009 über 520 Asylanträge afghanischer Asylbewerber entschieden. Davon wurde in 91 Fällen auf Flüchtlingsschutz entschieden, aber in 212 Fällen auf subsidiären Schutz. Bei anderen Hauptherkunftsländern, u.a. Irak, Türkei, Iran, Syrien oder auch der Russischen Föderation, überwog der Anteil des Flüchtlingsschutz teilweise um ein Vielfaches den Anteil des subsidiären Schutzes.

Bei einer separaten Betrachtung der Zuerkennung des subsidiären Schutzes fällt indes auf, dass nationale Abschiebungsverbote gegenüber Abschiebungsverboten auf europäischer Rechtsgrundlage überwiegen. Sowohl bei den Altersgruppen, als auch bei beiden Geschlechtern und nahezu allen Hauptherkunftsländern wird (nationaler) subsidiärer Schutz nach § 60 Abs. 5 und 7 Satz 1 AufenthG öfter zuerkannt, als (europäischer) subsidiärer Schutz gemäß § 60 Abs. 2, 3 und 7 Satz 2 AufenthG. Die einzige Ausnahme unter den zehn Herkunftsländern, zu denen die meisten Entscheidungen getroffen wurden, bildete im ersten Halbjahr 2009 das Herkunftsland Iran. Hier wurde in 13 Fällen subsidiärer Schutz nach § 60 Abs. 2, 3 oder 7 Satz 1 AufenthG zuerkannt, aber nur in 5 Fällen Schutz nach § 60 Abs. 5 und 7 Satz 1 AufenthG. Abgesehen von den zehn Hauptherkunftsländern überwog der subsidiäre Schutz auf europarechtlicher Grundlage auch bei Asylbewerbern aus Eritrea und Sri Lanka gegenüber nationalen Abschiebungsverboten.[30]

Teilt man die Zuerkennung des subsidiären Schutzes für den Zeitraum 1. Januar bis 30. Juni 2009 in die einzelnen in § 60 Abs. 2 bis 7 AufenthG enthaltenen Rechtsgrundlagen auf, ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 5: Subsidiärer Schutz nach einzelnen Rechtsgrundlagen, 1. Januar - 30. Juni 2009

Summe subsidiärer Schutz (national und EU)	§ 60 Abs. 5	§ 60 Abs. 7 Satz 1	Nicht separat auswertbarer Schutz (national)	**Summe subsidiärer Schutz (national)**	§ 60 Abs. 2	§ 60 Abs. 3	§ 60 Abs. 7 Satz 2	Nicht separat auswertbarer Schutz (EU)	**Summe subsidiärer Schutz (EU)**
674	**4**	**341**	**174**	**519**	**101**	**-**	**12**	**38**	**155**

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

29 Die ist u.a. darauf zurückzuführen, dass eine Anerkennung als Asylberechtigter nicht möglich ist, wenn die betreffende Person über einen sicheren Drittstaat nach Deutschland eingereist ist oder aus einem sicheren Herkunftsland kommt. Für die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft ist dies nicht von Bedeutung.

30 Eritrea: 31 Entscheidungen zu europarechtlichen, 5 zu nationalen Abschiebungsverboten; Sri Lanka: 73 Entscheidungen zu europarechtlichen, 26 zu nationalen Abschiebungsverboten.

Auffällig ist, dass in über 50 % der Fälle, in denen subsidiärer Schutz zuerkannt wird, § 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG („konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit“) zum Tragen kommt.

Betrachtet man die Entwicklung der Entscheidungen nach einzelnen Monaten[31], ergibt sich jedoch, dass die Zuerkennung subsidiären Schutzes auf europarechtlicher Basis im ersten Halbjahr 2009 von Monat zu Monat zugenommen hat gegenüber der Zuerkennung nationalen subsidiären Schutzes. Im Januar 2009 wurde nur in 9 Fällen ein europarechtliches Abschiebungsverbot festgestellt, in 49 Fällen jedoch ein nationales. Im Juni 2009 wurde in 38 Fällen ein europarechtliches Abschiebungsverbot festgestellt, und in 95 Fällen ein nationales. Diese Entwicklung spricht dafür, dass die europarechtlichen Abschiebungsverbote in der Entscheidungspraxis nach und nach stärker berücksichtigt werden.

In den Statistiken für 2008 und 2007 (Tabellen 5 und 6) ist, wie bereits erwähnt, keine Unterscheidung in subsidiären Schutz auf europäischer bzw. auf nationaler Rechtsgrundlage möglich. Erkennbar ist jedoch auch hier, dass Entscheidungen auf Flüchtlingsschutz (EU-Rechtsgrundlage) deutlich gegenüber der Asylanerkennung (nationale Rechtsgrundlage) überwiegen. Prozentual ausgedrückt wurde im Jahr 2008 in 33,9 % aller Entscheidungen die Flüchtlingseigenschaft festgestellt. Im Jahr 2007 waren dies 24,1 %. Anerkennungen als Asylberechtigte gab es sowohl 2008 als auch 2007 nur in jeweils 1,1 % der Entscheidungen. Auch subsidiärer Schutz (2,7 % aller Entscheidungen 2008 bzw. 2,4 % aller Entscheidungen 2007) wurde deutlich seltener zuerkannt, als der Flüchtlingsschutz. Wie die Tabellen zeigen, bestehen hinsichtlich der einzelnen Herkunftsländer jedoch z.T. deutliche Unterschiede.

31 Auf die Darstellung detaillierter Monatstabellen wird aus Platzgründen verzichtet.

Tabelle 6: Entscheidungen über Asylanträge nach Hauptherkunftsländern, 2008

	Entscheidungen insgesamt	Anerkennung als Asylberechtigte (und Familienasyl)	Flüchtlingsschutz § 60 Abs. 1 AufenthG (und Familienflücht-lingsschutz)	Subsidiärer Schutz § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG	Ablehnung	Sonstige Verfahrens-erledigung
Irak	7.390	38	5.692	64	467	1.129
Türkei	1.383	34	83	13	659	594
Vietnam	1.104	1	3	-	841	259
Serbien*	929	-	5	16	363	545
Iran	874	31	273	20	268	282
Russland	787	17	133	21	252	364
Kosovo**	780	-	4	15	333	428
Syrien	617	9	97	9	285	217
Afghanistan	398	5	77	96	67	153
Nigeria	358	-	12	2	231	113
Alle HKL	**20.817**	**233**	**7.058**	**562**	**6.761**	**6.203**

* Bis 30 April 2008 waren noch Antragsteller aus dem Kosovo inbegriffen.
** Kosovo wird seit 1. Mai 2008 getrennt in der Statistik ausgeweisen.

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2009: 49

Tabelle 7: Entscheidungen über Asylanträge nach Hauptherkunftsländern, 2007

	Entscheidungen insgesamt	Anerkennung als Asylberechtigte (und Familienasyl)	Flüchtlingsschutz § 60 Abs. 1 AufenthG (und Familienflücht-lingsschutz)	Subsidiärer Schutz § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG	Ablehnung	Sonstige Verfahrens-erledigung
Irak	7.779	128	5.632	34	1.025	960
Serbien	2.904	-	19	31	1.525	1.329
Türkei	2.191	19	83	17	1.227	845
Iran	1.300	45	237	98	427	493
Russland	1.210	15	184	26	569	416
Vietnam	1.062	-	4	4	850	204
Syrien	749	15	83	15	421	215
Libanon	722	1	4	1	523	193
Afghanistan	720	2	70	127	230	291
Nigeria	600	-	10	3	448	139
Alle HKL	**28.572**	**304**	**6.893**	**673**	**12.749**	**7.953**

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2009: 43

Im Rahmen von Art. 4 (2) (b) Statistik-VO ist die Zahl der Personen, die von erstinstanzlichen Entscheidungen betroffen sind, mit denen die Flüchtlingseigenschaft zu- oder aberkannt wird, quartalsweise an Eurostat zu liefern. Hierzu werden in Deutschland erstinstanzliche Entscheidungen auf Anerkennung als Asylberechtigte und die Gewährung von Flüchtlingsschutz zusammengefasst. Da die Rechtsfolgen beider Formen der Schutzgewährung nahezu identisch sind, ist eine statistische Unterscheidung der beiden Schutzformen nicht mehr sinnvoll. Zahlen zum subsidiären Schutz nach § 60 Abs. 2, 3 und 7 Satz 2 AufenthG werden im Rahmen von Art. 4 (2) (c) der Statistik-VO an Eurostat geliefert; Zahlen zum nationalen subsidiären Schutz nach § 60 Abs. 5 und 7 Satz 1 AufenthG dagegen auf Basis des Art. 4 (2) (e) der Statistik-VO, der „Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen nach nationalem Recht" umfasst. Ablehnungen werden nach Art. 4 (2) (a) der Statistik-VO gemeldet.

Dem AZR zufolge lebten am 31. Dezember 2008 insgesamt 2.189 Personen in Deutschland, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 AufenthG (Asylberechtigte) hatten. 37.994 hatten eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 AufenthG (GFK-Flüchtlinge). Weitere 24.283 hatten eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 (subsidiärer Schutz). Hinzu kommen 50.261 Personen, die als Asylberechtigte bzw. GFK-Flüchtlinge eine Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 3 AufenthG hatten, da ihre Anerkennung nicht nach drei Jahren widerrufen oder zurückgenommen wurde.

4.2.2 Opfer von Menschenhandel

Die Erteilung eines Aufenthaltstitels an Opfer von Menschenhandel, die mit den Strafverfolgungsbehörden oder Gerichten kooperieren (§ 25 Abs. 4a AufenthG), fällt quantitativ bislang kaum ins Gewicht. Laut AZR wurde im Jahr 2008 lediglich 21 Personen eine Aufenthaltserlaubnis auf dieser Rechtsgrundlage erteilt. 20 davon waren Frauen. Die meisten Personen waren zwischen 18 und 35 Jahre alt. Wie Tabelle 4 zeigt, waren Bulgarien und Nigeria mit je 5 Personen die wichtigsten Staatsangehörigkeiten.[32]

Tabelle 8: Aufenthalt nach § 25 Abs. 4a AufenthG, 2008

	unter 16	von 16 bis unter 18	von 18 bis unter 25	von 25 bis unter 35	von 35 bis unter 45	von 45 bis unter 55	von 55 bis unter 65	ab 65	Summe:
Bulgarien	-	-	3	1	1	-	-	-	**5**
Nigeria	-	-	3	2	-	-	-	-	**5**
Rumänien	-	-	1	1	1	-	-	-	**3**
Polen	-	-	2	-	-	-	-	-	**2**
Russland	-	-	-	2	-	-	-	-	**2**
Weißrussland	-	-	1	-	-	-	-	-	**1**
Ukraine	-	-	-	1	-	-	-	-	**1**
Indien	1	-	-	-	-	-	-	-	**1**
Korea	-	-	-	-	-	1	-	-	**1**
Summe:	**1**	**-**	**10**	**7**	**2**	**1**	**-**	**-**	**21**

Altersgruppen in Jahren

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, (AZR)

32 Daten für 2007 liegen nicht vor, da der entsprechende Speichersachverhalt erst am 1. März 2008 geschaffen wurde.

Am 31. Dezember 2008 hielten sich laut AZR 22 Personen in Deutschland auf, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a AufenthG hatten.

4.3 Statistiken zur Schutzgewährung auf nationaler Rechtsgrundlage

4.3.1 Die Aufnahme aus dem Ausland (§ 22 AufenthG)

Wie in Kapitel 2.3.1 beschrieben, enthält § 22 AufenthG zwei Fallvarianten, die Aufnahme aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen (§ 22 Satz 1 AufenthG) sowie die Aufnahme zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland (§ 22 Satz 2 AufenthG). In den nachfolgenden Tabellen Nr. 9 und 10 werden für die erste Fallvariante, § 22 Satz 1 AufenthG, detaillierte Zahlen der Jahre 2008 und 2007 dargestellt. Angegeben wird die Zahl der 2008 bzw. 2007 erteilten Aufenthaltserlaubnisse nach § 22 Satz 1 AufenthG an Personen, die in den jeweiligen Jahren erstmals nach Deutschland eingereist sind.

Die Statistik zeigt, dass die Aufnahme aus dem Ausland quantitativ von eher geringer Bedeutung für das Zuwanderungsgeschehen in Deutschland ist. Aus der Tatsache aber, dass unter den 2007 bzw. 2008 berücksichtigten Staatsangehörigkeiten mehrere Personen aus dem Jemen waren und damit aus einem Land, das nicht zu den wichtigsten Herkunftsländern der Asylantragsteller in Deutschland gehörte, lässt sich schließen, dass die Aufnahme aus dem Ausland in Einzelfällen von großer Bedeutung sein kann. Auffällig ist auch, dass in den meisten Fällen Kinder unter 16 Jahren berücksichtigt wurden.

2008 erhielten 25 Personen, die im gleichen Jahr nach Deutschland einreisten, eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 22 Satz 1 AufenthG, davon 17 aus dem Jemen. 2007 bekamen 22 Personen eine Aufenthaltserlaubnis gemäß dieser Rechtsgrundlage, davon 18 aus dem Jemen.

Für die zweite Fallvariante, § 22 Satz 2 AufenthG, werden keine Tabellen aufgeführt. 2008 reiste keine Person nach Deutschland ein, die auf dieser Basis eine Aufenthaltserlaubnis bekam. Im Jahr 2007 bekamen drei Personen aus dem Irak eine Aufenthaltserlaubnis nach § 22 Satz 2 AufenthG.

Tabelle 9: Aufenthaltsgewährung nach § 22 Satz 1 AufenthG im Jahr 2008

		unter 16	von 16 bis unter 18	von 18 bis unter 25	von 25 bis unter 35	von 35 bis unter 45	von 45 bis unter 55	von 55 bis unter 65	ab 65	Summe:	Summe:
Jemen	M	10	-	-	-	-	-	-	-	**10**	
	W	7	-	-	-	-	-	-	-	**7**	**17**
Eritrea	M	-	-	-	-	-	-	-	-	**-**	
	W	1	-	-	-	-	-	-	-	**1**	**1**
Irak	M	-	-	-	-	-	1	-	-	**1**	
	W	-	-	-	-	-	-	-	-	**-**	**1**
Marokko	M	1	-	-	-	-	-	-	-	**1**	
	W	-	-	-	-	-	-	-	-	**-**	**1**
Russland	M	-	-	-	-	-	-	-	-	**-**	
	W	-	-	-	-	-	-	-	1	**1**	**1**
Sudan	M	-	-	-	-	-	-	-	-	**1**	
	W	1	-	-	-	-	-	-	-	**-**	**1**
Ungeklärt	M	1	-	-	-	-	-	-	-	**1**	
	W	-	-	-	-	-	-	-	-	**-**	**1**
Usbekistan	M	-	1	-	-	-	-	-	-	**1**	
	W	-	-	-	-	-	-	-	-	**-**	**1**
USA	M	-	-	1	-	-	-	-	-	**1**	
	W	-	-	-	-	-	-	-	-	**-**	**1**
alle Staatsang.		**21**	**1**	**1**	**-**	**-**	**1**	**-**	**1**	**25**	**25**

Altersgruppen in Jahren

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (AZR)

Tabelle 10: Aufenthaltsgewährung nach § 22 Satz 1 AufenthG im Jahr 2007

		unter 16	von 16 bis unter 18	von 18 bis unter 25	von 25 bis unter 35	von 35 bis unter 45	von 45 bis unter 55	von 55 bis unter 65	ab 65	Summe:	Summe:
Jemen	M	13	-	-	-	-	-	-	-	**13**	
	W	5	-	-	-	-	-	-	-	**5**	**18**
Ukraine	M	-	-	-	-	-	-	1	-	**1**	
	W	-	-	-	-	-	-	-	-	**-**	**1**
Gambia	M	1	-	-	-	-	-	-	-	**1**	
	W	-	-	-	-	-	-	-	-	**-**	**1**
Indien	M	-	-	-	-	-	-	-	-	**-**	
	W	-	-	-	-	-	-	1	-	**1**	**1**
Irak	M	-	-	-	1	-	-	-	-	**1**	
	W	-	-	-	-	-	-	-	-	**-**	**1**
alle Staatsang.		**19**	**-**	**-**	**1**	**-**	**-**	**2**	**-**	**22**	**22**

Altersgruppen in Jahren

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (AZR)

Laut AZR-Jahresstatistik lebten am 31. Dezember 2008 insgesamt 311 Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 22 Satz 1 AufenthG in Deutschland, sowie 283 mit einer Aufenthaltserlaubnis nach Satz 2.

4.3.2 Die Aufenthaltsgewährung durch die obersten Landesbehörden, so genannte „Bleiberechtsregelung“ (§ 23 Abs. 1 AufenthG)

Die folgenden zwei Tabellen beinhalten sowohl Personen, die 2008 bzw. 2007 in Folge der „Bleiberechtsregelung“ der Konferenz der Innenminister und -senatoren (IMK) vom 17. November 2006 eine Aufenthaltserlaubnis erhielten, als auch solche, die aufgrund anderer Beschlüsse auf Länderebene ein Bleiberecht bekamen oder bei denen ein bereits bestehendes Bleiberecht verlängert wurde.

Tabelle 11: Aufenthaltsgewährung nach § 23 Abs. 1 AufenthG, 2008

		unter 16	von 16 bis unter 18	von 18 bis unter 25	von 25 bis unter 35	von 35 bis unter 45	von 45 bis unter 55	von 55 bis unter 65	ab 65	Summe:	Summe:
Serbien	M	905	140	392	217	334	201	45	6	**2.240**	
	W	887	122	349	249	367	148	28	10	**2.160**	**4.400**
Türkei	M	247	43	200	122	113	121	70	110	**1.026**	
	W	266	38	145	102	165	146	106	142	**1.110**	**2.136**
Bosnien und Herzegowina	M	205	45	94	91	121	191	122	60	**929**	
	W	217	26	83	80	220	251	144	107	**1.128**	**2.057**
Libanon	M	183	44	160	116	134	150	111	92	**990**	
	W	178	35	117	109	163	200	140	111	**1.053**	**2.043**
Afghanistan	M	119	18	57	58	66	46	31	74	**469**	
	W	125	24	38	53	69	54	69	121	**553**	**1.022**
Ehemaliges Jugoslawien	M	177	24	67	67	81	48	8	2	**474**	
	W	189	28	56	64	80	37	11	6	**471**	**945**
ungeklärt	M	96	15	91	60	60	57	35	39	**453**	
	W	97	18	74	72	54	62	48	31	**456**	**909**
Kosovo	M	160	17	54	35	57	27	8	2	**360**	
	W	145	19	32	43	57	18	3	1	**318**	**678**
Ukraine	M	51	11	36	21	52	37	33	21	**262**	
	W	50	12	30	64	46	51	46	33	**332**	**594**
Sri Lanka	M	43	6	15	24	39	68	57	14	**266**	
	W	52	3	17	17	39	51	38	23	**240**	**506**
alle Staatsang.		**5.717**	**862**	**2.617**	**2.239**	**3.385**	**2.723**	**1.443**	**1.333**	**20.319**	**20.319**

Altersgruppen in Jahren

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (AZR)

Tabelle 12: Aufenthaltsgewährung nach § 23 Abs. 1 AufenthG, 2007

		unter 16	von 16 bis unter 18	von 18 bis unter 25	von 25 bis unter 35	von 35 bis unter 45	von 45 bis unter 55	von 55 bis unter 65	ab 65	Summe:	Summe:
Serbien*	M	2.028	317	1.017	595	1.040	590	116	10	5.713	
	W	1.998	295	913	665	1.062	362	50	12	5.357	
	u.	1	-	-	-	-	-	-	-	1	11.071
Türkei	M	424	74	307	188	216	167	91	134	1.601	
	W	448	64	281	196	267	184	117	164	1.721	3.322
Bosnien und Herzegowina	M	282	86	173	127	195	310	177	151	1.501	
	W	264	77	176	103	308	386	244	197	1.755	
	u.	1	-	-	1	-	-	1	-	3	3.259
Ehemaliges Jugoslawien	M	412	88	237	160	274	159	22	8	1.360	
	W	446	75	184	189	281	111	19	8	1.313	2.673
Libanon	M	249	62	217	151	173	186	103	89	1.230	
	W	255	67	160	151	204	214	144	90	1.285	2.515
Afghanistan	M	269	55	155	132	152	118	49	56	986	
	W	278	64	137	116	138	102	64	78	977	1.963
ungeklärt	M	141	30	136	81	107	72	38	38	643	
	W	146	31	84	85	93	57	41	37	574	1.217
Vietnam	M	142	31	24	14	162	125	11	1	510	
	W	132	24	19	17	105	49	5	0	351	861
Iran	M	63	8	38	35	112	94	39	44	433	
	W	46	2	41	38	61	57	55	75	375	808
Sri Lanka	M	79	7	23	35	87	87	50	14	382	
	W	85	7	29	20	66	59	26	21	313	695
alle Staatsang.		**10.036**	**1.698**	**5.091**	**4.066**	**6.744**	**4.363**	**1.778**	**1.514**	**35.290**	**35.290**

* Einschließlich des früheren Serbien und Montenegro. Auch Personen aus Kosovo, die vor der Unabhängigkeit nach Deutschland kamen, sind in diesen Zahlen inbegriffen.

Altersgruppen in Jahren
Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (AZR)

Ein Bleiberecht im Sinne von § 23 Abs. 1 AufenthG erhielten im Jahr 2008 insgesamt 20.319 Personen und im Jahr 2007 35.290 Personen. Die begünstigten Personen stammten in beiden Jahren überwiegend aus Serbien, der Türkei sowie Bosnien und Herzegowina. Schwerpunkte hinsichtlich der Altersgruppen waren 35- bis 45-Jährige sowie Kinder unter 16. Männer und Frauen profitierten jeweils ungefähr in gleichem Maße von der Bleiberechtsregelung.

Im AZR waren zum Stichtag 31. Dezember 2008 insgesamt 43.757 Personen nachweisbar, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 AufenthG hatten.

4.3.3 Die Aufenthaltsgewährung durch den Bund (§ 23 Abs. 2 AufenthG)

Die Aufenthaltsgewährung durch den Bund gemäß § 23 Abs. 2 AufenthG diente in den letzten Jahren vor allem der Aufnahme jüdischer Zuwanderer aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion mit Ausnahme der baltischen Staaten. Anders als bei allen anderen humanitären Formen der Aufenthaltsgewährung in Deutschland können auf der Grundlage von § 23 Abs. 2 AufenthG nicht nur Aufenthalts- sondern auch Niederlassungs-

erlaubnisse erteilt werden. Dabei erhalten die jüdischen Zuwanderer von Anfang an eine Niederlassungserlaubnis, ihre nicht selbst antragsberechtigten Familienangehörigen zunächst eine Aufenthaltserlaubnis.

Zwischen 1993 und 2007 sind insgesamt 200.691 jüdische Zuwanderer einschließlich ihrer Familienangehörigen aus der ehemaligen Sowjetunion nach Deutschland zugewandert. Hinzu kommen 8.535 Personen, die bis Ende 1992 eingereist waren. Nachdem sich der Zuzug im Zeitraum von 1995 bis 2003 auf 15.000 bis 20.000 Zuwanderer pro Jahr einpendelte, sank die Zahl der eingereisten Personen in den Folgejahren deutlich ab. Im Jahr 2006 wurden nur noch 1.079 jüdische Zuwanderer (und Familienangehörige) registriert (BMI/BAMF 2008: 95-96). Im Jahr 2007 wurde wieder ein Anstieg auf 2.502 Zuwanderer verzeichnet; im Jahr 2008 kamen 1.436 jüdische Zuwanderer nach Deutschland (vgl. Tabelle 13).

Hauptherkunftsländer der jüdischen Zuwanderer sind die Ukraine und die Russische Föderation. Daneben kommen jüdische Zuwanderer auch aus Usbekistan, Weißrussland, der Republik Moldau und anderen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion. Die jüdische Zuwanderung ist gekennzeichnet durch einen hohen Anteil von Personen höheren Alters. So waren mehr als ein Fünftel der jüdischen Zuwanderer zum Zeitpunkt des Zuzugs nach Deutschland älter als 65 Jahre. Ein weiteres Fünftel war zwischen 50 und 65 Jahre alt (BMI/BAMF 2008: 96).

Tabelle 13: Zuwanderung jüdischer Personen und ihrer Familienangehörigen, 2004 - 2008

Jahr	Zuzug
2004	11.208
2005	5.968
2006	1.079

Quelle: Bundesamtverwaltungsamt, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

2009 wurden auf Basis von § 23 Abs. 2 AufenthG auch rund 2.500 irakische Flüchtlinge aus Syrien und Jordanien aufgenommen („Resettlement“). Exakte Zahlen liegen im Hinblick auf diese Personengruppe noch nicht vor. Zahlen zum Resettlement werden im Rahmen von Art. 4 (3) (g) der Statistik-VO an Eurostat gemeldet werden. Jüdische Zuwanderer werden dagegen nicht nach Art. 4 (3) (g) der Statistik-VO berücksichtigt.

Zum Gesamtbestand: Laut AZR-Jahresstatistik lebten am 31. Dezember 2008 50.932 Personen in Deutschland, die eine Niederlassungserlaubnis nach § 23 Abs. 2 AufenthG hatten. Weitere 190 hatten eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 2 AufenthG.

4.3.4 Die Aufenthaltsgewährung in Härtefällen (§ 23a AufenthG)

Im Jahr 2008 hat die Zahl der auf Grundlage von § 23a AufenthG erteilten Aufenthaltserlaubnisse im Vergleich zu 2007 leicht zugenommen. Hinsichtlich der Herkunftsländer der begünstigten Personen haben sich jedoch nur geringfügige Änderungen ergeben. Besonders ins Gewicht fallen die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien, insbesondere Serbien, Bosnien und Herzegowina sowie Kosovo (seit 2008). Nach wie vor sind in der Statistik viele Staatsbürger des „ehemaligen Jugoslawien" präsent. Dabei handelt es sich um Personen, die schon in Deutschland waren, bevor sich der einstige Bundesstaat aufsplitterte. Auch die Türkei ist stark repräsentiert. Die am stärksten in der Statistik vertretenen Altersgruppen sind die 0- bis 16-Jährigen, die 18- bis 25-Jährigen sowie die 35- bis 45-Jährigen. Dies spricht dafür, dass es sich oft um Familien mit minderjährigen Kindern handelt.

Tabelle 14: Aufenthaltsgewährung in Härtefällen, 2008

		unter 16	von 16 bis unter 18	von 18 bis unter 25	von 25 bis unter 35	von 35 bis unter 45	von 45 bis unter 55	von 55 bis unter 65	ab 65	Summe:	Summe:
Serbien	M	127	31	77	18	56	67	7	1	384	
	W	148	30	57	48	73	40	9	1	406	790
Türkei	M	40	6	39	18	14	8	3	2	130	
	W	46	9	36	26	21	16	4	3	161	291
Ehemaliges Jugoslawien	M	37	5	24	9	16	9	2	0	102	
	W	39	8	14	9	27	14	1	1	113	215
Bosnien und Herzegowina	M	29	5	11	6	13	16	6	1	87	
	W	35	8	15	9	21	14	8	3	113	200
Kosovo	M	29	5	9	6	7	6	1	0	63	
	W	34	6	6	9	11	4	1	0	71	134
Syrien	M	20	1	3	5	7	6	0	1	43	
	W	15	2	7	5	10	2	0	1	42	85
Vietnam	M	16	3	5	1	6	11	0	0	42	
	W	11	1	6	1	13	7	0	1	40	82
Russische Föderation	M	15	0	5	3	4	5	2	2	36	
	W	7	3	3	5	8	5	1	4	36	72
Armenien	M	3	3	14	1	6	5	1	0	33	
	W	9	1	8	4	7	4	3	1	37	70
Sri Lanka	M	8	2	7	5	6	5	2	0	35	
	W	10	1	2	4	4	6	5	1	33	68
alle Staatsang.		889	167	476	262	463	314	73	34	2.678	2.678

Altersgruppen in Jahren

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (AZR)

Tabelle 15: Aufenthaltsgewährung in Härtefällen, 2007

		unter 16	von 16 bis unter 18	von 18 bis unter 25	von 25 bis unter 35	von 35 bis unter 45	von 45 bis unter 55	von 55 bis unter 65	ab 65	Summe:	Summe:
Serbien*	M	138	43	94	23	53	60	10	0	421	
	W	145	37	80	47	82	38	6	1	436	857
Türkei	M	40	6	20	26	22	10	3	3	130	
	W	68	13	33	20	19	15	1	5	174	304
Ehemaliges Jugoslawien	M	47	11	28	8	21	18	3	0	136	
	W	41	10	19	12	30	14	5	1	132	268
Bosnien und Herzegowina	M	29	2	8	5	16	17	8	2	87	
	W	28	11	18	9	18	15	5	5	109	196
Sri Lanka	M	11	1	6	6	9	6	2	0	41	
	W	18	1	1	3	8	1	2	0	34	75
Vietnam	M	12	2	3	1	10	8	0	0	36	
	W	6	2	4	0	15	1	0	0	28	64
D.R. Kongo	M	13	1	4	1	4	5	1	0	29	
	W	5	3	4	1	4	2	2	0	21	50
Iran	M	6	0	6	1	4	3	0	2	22	
	W	4	2	2	5	6	3	3	0	25	47
Afghanistan	M	5	1	12	2	4	2	2	1	29	
	W	6	0	5	0	2	1	2	0	16	45
Armenien	M	6	2	5	2	1	1	1	0	18	
	W	7	3	4	3	3	2	2	1	25	43
alle Staatsang.		**780**	**171**	**466**	**238**	**434**	**268**	**70**	**23**	**2.450**	**2.450**

* Einschließlich des früheren Serbien und Montenegro. Auch Personen aus Kosovo, die vor der Unabhängigkeit nach Deutschland kamen, sind in diesen Zahlen inbegriffen.

Altersgruppen in Jahren
Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (AZR)

Hinsichtlich des Gesamtbestands lässt sich feststellen, dass sich am 31. Dezember 2008 laut AZR 4.567 Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23a AufenthG in Deutschland aufhielten.

4.3.5 Asylberechtigte (§ 25 Abs. 1 AufenthG)

Die Erteilung eines Aufenthaltstitels an Asylberechtigte wurde in Abschnitt 4.2.1 behandelt. Im ersten Halbjahr 2009 wurden 151 Personen als Asylberechtigte anerkannt. Bei rund der Hälfte der Asylberechtigten handelte es sich um Männer. Das wichtigste Herkunftsland war Iran. Dem AZR zufolge lebten am 31. Dezember 2008 2.189 Personen in Deutschland, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 AufenthG hatten.

4.3.6 Subsidiär Schutzberechtigte (§ 25 Abs. 3 AufenthG)

Der Aufenthalt von subsidiär Schutzberechtigten wurde ebenfalls in Abschnitt 4.2.1 besprochen. Im ersten Halbjahr bekamen 674 Personen diesen Status zuerkannt, davon 155 auf europarechtlicher Grundlage sowie 519 auf nationaler Rechtsgrundlage. 298 waren Frauen, 376 Männer. Das wichtigste Herkunftsland war hinsichtlich des subsidiären Schutzes Afghanistan. Laut AZR hatten 24.283 Personen am 31. Dezember 2008 eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3.

4.3.7 Der vorübergehende Aufenthalt (§ 25 Abs. 4 AufenthG)

Die Zahl der Personen, denen eine Aufenthaltserlaubnis aufgrund dringender humanitärer oder persönlicher Gründe bzw. aufgrund erheblicher öffentlicher Interessen erteilt wurde, ist von 2007 bis 2008 von 9.940 auf 6.471 zurückgegangen.

Tabelle 16: Aufenthalt nach § 25 Abs. 4 AufenthG, 2008

		unter 16	von 16 bis unter 18	von 18 bis unter 25	von 25 bis unter 35	von 35 bis unter 45	von 45 bis unter 55	von 55 bis unter 65	ab 65	Summe:	Summe:
Serbien	M	153	22	37	35	49	40	17	12	365	
	W	108	27	43	50	68	52	16	31	395	
	u.	1	-	-	-	-	-	-	-	1	761
Türkei	M	71	12	40	31	22	31	17	34	258	
	W	84	11	44	30	44	50	38	61	362	620
Russische Föderation	M	39	5	18	22	27	33	24	15	183	
	W	32	3	15	40	42	54	37	46	269	
	u.	-	-	-	-	1	-	1	-	2	454
Ver. Arabische Emirate	M	38	8	25	67	44	17	18	15	232	
	W	29	2	16	45	25	28	10	7	162	
	u.	-	-	1	-	-	-	-	-	1	395
Saudi-Arabien	M	41	4	27	54	53	39	15	12	245	
	W	28	2	20	20	20	21	15	5	131	376
Afghanistan	M	142	1	6	4	5	6	5	5	174	
	W	91	3	3	2	5	7	4	13	128	
	u.	-	-	-	-	-	-	1	-	1	303
Bosnien und Herzegowina	M	22	5	12	13	14	12	16	9	103	
	W	41	-	5	16	27	18	9	21	137	240
Irak	M	30	3	8	30	35	10	4	6	126	
	W	22	3	4	16	18	16	6	5	90	216
Ehemaliges Jugoslawien	M	31	2	11	14	16	14	6	4	98	
	W	28	3	13	8	16	17	2	3	90	188
Angola	M	97	1	1	-	4	1	-	-	104	
	W	66	1	-	7	3	-	-	1	78	182
alle Staatsang.		**1.837**	**195**	**637**	**955**	**988**	**827**	**479**	**553**	**6.471**	**6.471**

Altersgruppen in Jahren

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (AZR)

Tabelle 17: Aufenthalt nach § 25 Abs. 4 AufenthG, 2007

		unter 16	von 16 bis unter 18	von 18 bis unter 25	von 25 bis unter 35	von 35 bis unter 45	von 45 bis unter 55	von 55 bis unter 65	ab 65	Summe:	Summe:
Serbien*	M	309	60	123	85	110	82	41	28	838	
	W	309	66	107	90	124	93	37	35	861	1.699
Türkei	M	93	21	79	44	48	41	23	44	393	
	W	91	18	79	56	52	58	36	64	454	
	u.	-	-	-	-	-	-	-	1	1	848
Bosnien und Herzegowina	M	61	18	38	24	36	37	17	39	270	
	W	67	9	22	23	59	53	27	62	322	592
Ver. Arabische Emirate	M	52	5	35	96	82	26	21	23	340	
	W	42	2	24	68	41	26	24	10	237	577
Russische Föderation	M	46	8	20	18	33	35	32	21	213	
	W	40	7	21	51	42	53	46	37	297	
	u.	1	-	-	-	-	-	-	-	1	511
Ehem. Jugoslawien	M	73	14	24	29	30	31	12	4	217	
	W	61	20	30	25	47	24	11	15	233	450
Irak	M	53	11	34	98	61	25	4	5	291	
	W	52	7	16	18	28	20	7	5	153	444
Saudi Arabien	M	48	5	19	63	68	35	11	19	268	
	W	36	3	22	28	30	20	13	2	154	
	u.	-	-	1	1	-	-	-	1	3	425
Afghanistan	M	177	8	7	5	3	2	6	6	214	
	W	97	2	2	4	6	5	5	14	135	349
Libanon	M	30	14	12	20	14	18	9	9	126	
	W	22	7	21	19	27	19	13	12	140	266
alle Staatsang.		2.732	436	1.171	1.455	1.537	1.164	677	768	9.940	9.940

* Einschließlich des früheren Serbien und Montenegro. Auch Personen aus Kosovo, die vor der Unabhängigkeit nach Deutschland kamen, sind in diesen Zahlen inbegriffen

Altersgruppen in Jahren
Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (AZR).

Die in den Tabellen erfassten wesentlichsten Staatsangehörigkeiten spiegeln die Tatsache wieder, dass von dieser Schutzform nicht nur Personen aus den Hauptherkunftsländern von Flüchtlingen (etwa Kurden aus der Türkei, Serben, Afghanen), sondern z.T. auch Personen aus hoch entwickelten Industrienationen begünstigt werden, z.B. den Vereinigten Arabischen Emiraten oder Saudi-Arabien. Dies unterstreicht die breite Wirkung dieser Schutzform, die u.a. Personen, die aufgrund einer medizinischen Behandlung in Deutschland bleiben müssen, als Zeugen in einem Gerichtsverfahren benötigt werden, eine Ehe schließen wollen oder eine Ausbildung beenden möchten, gewährt werden kann.

Von der in § 25 Abs. 4 Satz 2 eröffneten Möglichkeit, die Aufenthaltserlaubnis aufgrund besonderer Umstände des Einzelfalls zu verlängern, profitierten im Jahr 2008 insgesamt 2.812 Personen. 877 davon waren Kinder unter 16 Jahren. Von diesen kamen 210 aus Serbien und dem ehemaligen Serbien und Montenegro. Auf eine detaillierte Darstellung in tabellarischer Form wird verzichtet, da es sich bei dieser „Schutzform" lediglich um Verlängerungen bereits bestehender Aufenthaltserlaubnisse handelt.

Zum Bestand lässt sich jedoch festhalten, dass 10.860 Personen am 31. Dezember 2008 eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG hatten. 2.858 hatten eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 Satz 2 AufenthG.

4.3.8 Die Erteilung eines Aufenthaltstitels bei vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern (§ 25 Abs. 5 AufenthG)

Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer stellt eine quantitativ bedeutsame Form des Aufenthalts dar. Sie spiegelt vor allem die Tatsache wieder, dass viele Ausländer zwar eigentlich keinen Anspruch auf einen Aufenthaltstitel haben, dennoch aber nicht ausreisen können, da sie beispielsweise aufgrund einer Erkrankung nicht reisefähig sind oder Verkehrsverbindungen ins Herkunftsland unterbrochen sind. Der überwiegende Teil der Ausländer, denen in den vergangenen Jahren eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 5 AufenthG erteilt wurde, hielt sich schon während eines längeren Zeitraums (ein Jahr und länger) in Deutschland auf. Die Anzahl der Personen, denen in einem bestimmten Jahr eine Aufenthaltserlaubnis auf dieser Grundlage erteilt wurde und die im gleichen Jahr erstmals nach Deutschland eingereist sind, liegt bei wenigen hundert (vgl. BMI/BAMF 2008: 114). Betrachtet man dagegen alle Ausländer, auch diejenigen, die sich schon länger in Deutschland aufgehalten haben, so lag die Zahl 2007 und 2008 jeweils bei über 30.000 Personen. Vieles spricht dafür, dass es sich dabei in vielen Fällen um Personen handelt, deren Asylanträge erfolglos blieben. Fast alle Länder, die in den nachstehenden Tabellen als Hauptherkunftsländer identifiziert wurden, sind wichtige Herkunftsländer von Asylbewerbern.

Tabelle 18: Aufenthalt nach § 25 Abs. 5 AufenthG, 2008

		unter 16	von 16 bis unter 18	von 18 bis unter 25	von 25 bis unter 35	von 35 bis unter 45	von 45 bis unter 55	von 55 bis unter 65	ab 65	Summe:	Summe:
Serbien	M	1.374	245	353	326	446	376	171	99	**3.390**	
	W	1.305	247	308	341	495	350	185	140	**3.371**	**6.761**
Türkei	M	633	90	153	235	263	131	57	42	**1.604**	
	W	591	83	120	192	220	119	60	82	**1.467**	**3.071**
ungeklärt	M	540	67	197	271	305	148	45	29	**1.602**	
	W	530	54	171	179	169	83	41	34	**1.261**	
	u.	1	-	-	-	-	-	-	-	**1**	**2.864**
Ehem. Jugoslawien	M	231	51	91	90	105	98	57	27	**750**	
	W	256	51	87	62	131	89	43	35	**754**	
	u.	1	1	-	-	-	-	-	-	**2**	**1.506**
Afghanistan	M	261	27	60	106	118	63	35	48	**718**	
	W	207	23	74	130	87	60	60	105	**746**	**1.464**
Bosnien u. Herzegowina	M	229	41	68	59	100	96	52	40	**685**	
	W	191	33	72	86	109	83	55	104	**733**	**1.418**
Kosovo	M	232	32	62	54	80	58	18	19	**555**	
	W	298	38	43	61	99	45	26	30	**640**	**1.195**
Staatenlos	M	163	23	62	137	128	69	31	15	**628**	
	W	154	19	69	81	68	49	23	17	**480**	**1.108**
Irak	M	160	26	73	151	106	31	13	10	**570**	
	W	139	13	35	86	61	32	10	6	**382**	**952**
Syrien	M	149	19	47	83	67	30	6	16	**417**	
	W	122	13	41	70	53	28	20	34	**381**	**798**
alle Staatsang.		**10.450**	**1.553**	**3.169**	**4.595**	**5.202**	**3.089**	**1.353**	**1.450**	**30.861**	**30.861**

Altersgruppen in Jahren

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (AZR)

Tabelle 19: Aufenthalt nach § 25 Abs. 5 AufenthG, 2007

		unter 16	von 16 bis unter 18	von 18 bis unter 25	von 25 bis unter 35	von 35 bis unter 45	von 45 bis unter 55	von 55 bis unter 65	ab 65	Summe:	Summe:
Serbien*	M	1.479	268	416	334	523	452	169	74	3.715	
	W	1.371	277	421	375	592	357	159	126	3.678	7.393
ungeklärt	M	713	85	264	383	457	167	53	31	2.153	
	W	663	70	192	270	223	108	56	38	1.620	
	u.	7	0	0	0	0	0	0	0	7	3.780
Türkei	M	511	105	189	185	232	134	43	44	1.443	
	W	521	80	160	184	195	109	55	89	1.393	
	u.	1	0	0	0	0	0	0	0	1	2.837
Ehem. Jugoslawien	M	401	91	163	124	199	146	72	29	1.225	
	W	418	86	147	102	201	128	58	38	1.178	
	u.	1	0	0	0	0	0	0	0	1	2.404
Afghanistan	M	258	29	74	114	130	75	40	65	785	
	W	248	29	91	138	102	67	71	128	874	
	u.	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1.660
Bosnien u. Herzegowina	M	215	35	90	69	101	120	65	60	755	
	W	192	37	100	91	106	112	73	134	845	
	u.	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1.601
Staatenlos	M	120	20	54	122	101	64	23	10	514	
	W	125	16	49	57	54	31	13	20	365	879
Irak	M	110	26	70	125	88	29	6	6	460	
	W	112	13	35	51	45	21	8	7	292	
	u.	0	0	1	0	0	0	0	0	1	753
Libanon	M	113	22	44	49	62	44	15	14	363	
	W	108	19	30	58	60	38	16	18	347	710
Syrien	M	120	17	52	64	53	31	11	16	364	
	W	101	15	45	56	40	30	18	25	330	694
alle Staatsang.		9.941	1.660	3.570	4.308	5.258	3.106	1.318	1.387	30.548	30.548

* Einschließlich des früheren Serbien und Montenegro. Auch Personen aus Kosovo, die vor der Unabhängigkeit nach Deutschland kamen, sind in diesen Zahlen inbegriffen.

Altersgruppen in Jahren
Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (AZR)

Zum Bestand: Am 31.Dezember 2008 lebten 45.634 Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG in der Bundesrepublik. Diese Zahl unterstreicht die große Bedeutung dieser Schutzform.

4.3.9 Die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung, so genannte „Duldung“ (§ 60a AufenthG)

Die nachstehende Tabelle zeigt, dass der Status der „Duldung“ häufig vorkommt. Im Lauf des Jahres 2008 wurde insgesamt 88.152 Personen eine Duldung ausgestellt. Für 2007 und frühere Jahre liegen keine belastbaren Zahlen vor.[33]

33 Ältere Datensätze können nachträglich nicht mehr gemäß den Anforderungen dieser Studie ausgewertet werden.

Festzustellen ist, dass die Häufigkeit von Duldungen mit zunehmendem Alter der Personen abnimmt. Schwerpunktgruppen sind Kinder unter 16 Jahren sowie Personen zwischen 25 und 35 Jahren. Vielfach dürfte es sich dabei um junge Familien mit Kindern handeln, die aufgrund ihrer besonderen Umstände nicht abgeschoben werden können. Auffällig ist auch, dass die Statistik 7.765 Personen mit einer 2008 erteilten Duldung aufweist, deren Staatsangehörigkeit nicht geklärt ist. In vielen Fällen kann es sich dabei um Asylbewerber handeln, die abgelehnt wurden, da sie nach Meinung des BAMF nicht aus dem Land kamen, das sie im Asylverfahren als ihr Herkunftsland angegeben hatten. Aus dem Umstand, dass es nicht immer gelingt, die tatsächliche Staatsangehörigkeit dieser Personen zu ermitteln, kann sich ergeben, dass eine Abschiebung vorübergehend nicht möglich ist und daher eine Duldung erteilt wird. Auch bei den anderen aus der Tabelle ersichtlichen Staatsangehörigkeiten handelt es sich um Länder, aus denen in den vergangenen Jahren viele Asylsuchende nach Deutschland eingereist sind.

Tabelle 20: Personen mit einer 2008 erteilten Duldung (Stichtag 31. Dezember 2008)

		unter 16	von 16 bis unter 18	von 18 bis unter 25	von 25 bis unter 35	von 35 bis unter 45	von 45 bis unter 55	von 55 bis unter 65	ab 65	Summe:	Summe:
Serbien*	M	2.594	410	890	1.042	897	619	292	150	6.894	
	W	2.461	404	728	942	813	595	341	256	6.540	
	u.	3	-	-	-	-	-	-	-	3	13.437
Ungeklärt	M	1.181	189	896	1.346	1.005	379	99	39	5.134	
	W	1.063	164	332	444	357	161	63	47	2.631	7.765
Irak	M	652	94	870	2.174	1.064	230	52	24	5.160	
	W	571	57	176	389	284	105	31	40	1.653	
	u.	-	1	1	-	-	-	-	-	2	6.815
Türkei	M	970	188	548	992	751	295	67	41	3.852	
	W	946	154	341	443	428	173	68	91	2.644	
	u.	2	-	1	-	-	-	-		3	6.499
Syrien	M	822	83	397	724	557	214	51	30	2.878	
	W	733	80	293	391	252	139	55	61	2.004	
	u.	1	-	-	-	-	-	-	-	1	4.883
Libanon	M	549	115	445	774	511	197	36	27	2.654	
	W	508	96	177	205	204	107	45	17	1.359	4.013
Iran	M	208	51	260	589	748	336	129	46	2.367	
	W	164	22	103	164	249	146	65	74	987	
	u.	-	-	-	-	-	-	-	1	1	3.355
China	M	178	5	187	577	785	285	25	1	2.043	
	W	153	4	87	288	389	130	15	4	1.070	3.113
Aserbaidschan	M	474	77	216	276	319	211	49	22	1.644	
	W	416	63	155	231	308	186	55	38	1.452	
	u.	-	-	-	-	1	-	-	-	1	3.097
Russland	M	436	61	238	320	315	179	44	12	1.605	
	W	432	49	161	266	263	142	37	45	1.395	
	u.	-	-	-	1	-	-	-	-	1	3.001
alle Staatsang.		22.136	3.619	13.151	21.330	16.470	7.334	2.467	1.645	88.152	88.152

* Einschließlich des früheren Serbien und Montenegro. Auch Personen aus Kosovo, die vor der Unabhängigkeit nach Deutschland kamen, sind in diesen Zahlen inbegriffen.

Altersgruppen in Jahren
Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (AZR)

Die Bestandszahl zum 31. Dezember 2008 ist mit 104.945 Personen sogar noch höher als die Zahl der Personen, deren Abschiebung im Laufe des Jahres 2008 ausgesetzt wurde. Dies liegt u.a. daran, dass die Ausländerbehörden die Verlängerung einer Duldung nicht immer als erneute Aussetzung der Abschiebung im AZR vermerken.

Angaben über ausgestellte Duldungen werden von Deutschland nicht auf Basis der Statistikverordnung an Eurostat geliefert, da es sich bei der vorübergehenden Aussetzung der Abschiebung definitionsgemäß nicht um eine Form der Aufenthaltsgewährung aus humanitären Gründen handelt. Aus den vorhandenen Datensätzen lässt sich nicht ermitteln, in wie vielen Fällen eine Duldung aufgrund tatsächlicher Abschiebungshindernisse (z.B. Passlosigkeit, Unterbrechung der Reisewege) bzw. humanitärer oder persönlicher Umstände des Einzelfalls ausgestellt wurde.

4.3.10 Aufenthalt im Rahmen der Altfallregelung (§§ 104a und 104b AufenthG)

Da die gesetzliche Altfallregelung insgesamt fünf Rechtsgrundlagen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an vollziehbar ausreisepflichtige Personen enthält, soll an dieser Stelle aus Platzgründen auf eine umfassende tabellarische Darstellung verzichtet werden. Stattdessen fasst die nachstehende Tabelle die Erteilung von Aufenthaltstiteln gemäß §§ 104a und 104b AufenthG in den Jahren 2007 und 2008 zusammen.

Die Übersicht zeigt, dass die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis auf Basis der Altfallregelung 2008 im Vergleich zu 2007 in allen Kategorien deutlich zunahm, d.h. sich mindestens verdoppelte. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Altfallregelung erst mit dem im August 2007 in Kraft getretenen, so genannten Richtlinienumsetzungsgesetz geschaffen wurde.

Tabelle 21: Aufenthalt im Rahmen der Altfallregelung (Übersicht)

Rechtsgrundlage	Anzahl Personen 2007	Anzahl Personen 2008	Bestandszahl 31. Dezember 2008
§ 104a Abs. 1 Satz 1 AufenthG (Aufenthaltserlaubnis auf Probe)	9.414	20.685	27.449
§ 23 i.V. mit § 104a Abs. 1 Satz 2 AufenthG (Aufenthaltserlaubnis bei eigenständiger Sicherung des Lebensunterhalts)	1.658	3.629	4.814
§ 23 i.V. mit § 104a Abs. 2 Satz 1 AufenthG (volljährige Kinder von Geduldeten)	334	816	1.073
§ 23 i.V. mit § 104a Abs. 2 Satz 2 AufenthG (unbegleitete Minderjährige)	51	139	181
§ 23 i.V. mit § 104b AufenthG (integrierte Kinder von Geduldeten)	48	113	152

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (AZR)

Für eine Aufenthaltserlaubnis auf Probe nach § 104a Abs. 1 Satz 1 AufenthG qualifizierten sich 2007 insgesamt 9.414 Personen. Nahezu ein Drittel davon, 3.081 Personen, waren Kinder unter 16 Jahren. Dies spricht dafür, dass unter allen Ausländern, die eine Aufenthaltserlaubnis auf Probe bekamen, viele Familien mit Kindern waren. Abgesehen von den unter 16-Jährigen lag der Schwerpunkt auf der Altersgruppe 35-45 (1.645 Personen). Die wesentlichsten Staatsangehörigkeiten waren Serbien einschließlich des früheren Serbien und Montenegro (4.695 Personen), das ehemalige Jugoslawien[34] (1.166 Personen) sowie die Türkei (734 Personen). Im Jahr 2008 bekamen 20.685 Personen eine Aufenthaltserlaubnis auf Probe. Erneut lag der quantitative Schwerpunkt bei den Kindern unter 16 Jahren (8.145) und bei den 35- bis 45-Jährigen (3.269). Die drei wichtigsten Herkunftsländer waren wie schon 2007 Serbien einschließlich des früheren Serbien und Montenegro (8.390), Ex-Jugoslawien sowie Kosovo (2.812) und die Türkei (1.745).

Eine Aufenthaltserlaubnis bei eigenständiger Sicherung des Lebensunterhalts wurde 2007 insgesamt 1.658 Personen gewährt und 2008 insgesamt 3.629 Personen. Auch in dieser Kategorie sind viele Kinder unter 16 Jahren vertreten (2007: 484, 2008: 1.188). Die wichtigsten Herkunftsländer waren jeweils Serbien einschließlich des früheren Serbien und Montenegro, Ex-Jugoslawien und die Türkei.

2007 bekamen 334 Personen eine Aufenthaltserlaubnis im Rahmen der Altfallregelung für volljährige Kinder von Geduldeten, und 2008 insgesamt 816 Personen. Die weitaus meisten davon waren jeweils zwischen 18 und 25 Jahre alt. Auch in dieser Kategorie sind Serbien (einschließlich Vorgängerstaat), die Türkei und das frühere Jugoslawien die wichtigsten Staatsangehörigkeitsgruppen.

Von der Altfallregelung für Personen, die als unbegleitete Minderjährige nach Deutschland gekommen waren, profitierten 51 (Jahr 2007) bzw. 139 (Jahr 2008) Personen. Neben Serbien, Serbien und Montenegro und der Türkei waren hinsichtlich der unbegleiteten Minderjährigen auch Afghanistan, Vietnam und Irak wichtige Herkunftsländer.

Die Aufenthaltsgewährung für integrierte Kinder von Geduldeten begünstigte 48 Personen im Jahr 2007 und 113 Personen 2008. Zwei Drittel (2007) bzw. sogar drei Viertel (2008) davon waren zwischen 0 und 24 Jahren alt. Wichtigstes Herkunftsland war in beiden Jahren Serbien einschließlich des ehemaligen Serbien und Montenegro.

34 Wenn das „ehemalige Jugoslawien“ als Herkunftsland angegeben wird, ist eine Zuordnung zu den heute existierenden Nachfolgestaaten nicht mehr möglich. Dies bedeutet in vielen Fällen auch, dass Personen, denen „ehemaliges Jugoslawien“ zugeordnet ist, schon vor der Auflösung des Landes in Deutschland waren.

5 Wissenschaftliche und politische Auffassungen über die Schutzgewährung in Deutschland

5.1 Allgemeines

Es wurde bereits festgestellt, dass die Schutzgewährung an ausländische Personen in Deutschland in den zurückliegenden Jahren markante Europäisierungsschübe erfahren hat. Sowohl mit dem Zuwanderungsgesetz wie auch mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz wurden die Rechtsnormen in Deutschland an europäische Vorgaben angepasst. Ein Großteil der Schutzgewährung findet heute auf der Grundlage von auf europäischer Ebene vereinbarten und in der Bundesrepublik umgesetzten EU-Richtlinien statt.

Dieser Europäisierungsprozess ist im Allgemeinen nicht umstritten. Nach Auffassung der deutschen Bundesregierung wurden mit dem Zuwanderungs- und dem Richtlinienumsetzungsgesetz „erhebliche Verbesserungen im Bereich des Flüchtlingsschutzes" erzielt. Diese beträfen unter anderem:

- die Berücksichtigung der nichtstaatlichen und geschlechtsspezifischen Verfolgung bei der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft;
- die Einführung eines Familienabschiebungsschutzes;
- Verbesserung der aufenthaltsrechtlichen Stellung von Flüchtlingen und subsidiär Geschützten;
- Flüchtlingsschutz für Asylbewerber, die den Militärdienst wegen völkerrechtswidriger Handlungen verweigern und
- die Gewährung subsidiären Schutzes für Personen, die von internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikten betroffen sind (vgl. Deutscher Bundestag 2008: 14).

Aus Sicht der in den letzten Jahren amtierenden Bundesregierungen ist eine gemeinsame Asyl- und Zuwanderungspolitik in der EU auch deshalb sinnvoll, damit die internationalen Migrationsbewegungen besser gesteuert, kontrolliert und verwaltet werden können. Die europäische Zusammenarbeit im Bereich Asyl und Flüchtlingsschutz soll u.a. dazu dienen, eine Teilung der im Zusammenhang mit der Aufnahme von Flüchtlingen entstehenden Lasten zu erreichen und Mehrfach-Asylanträge in verschiedenen EU-Staaten, irreguläre Einwanderung sowie missbräuchliche Inanspruchnahmen des Asylrechts zu verhindern.

Im Bereich Asyl und Flüchtlingsschutz tätige Nichtregierungsorganisationen haben mit der Europäisierung der Flüchtlingspolitik insbesondere die Erwartung verknüpft, dass aus ihrer Sicht bestehende Schutzlücken geschlossen bzw. der Flüchtlingsschutz in Europa ausgebaut werden könne. Diese Organisationen sind mit dem bisherigen Fortschreiten des Europäisierungsprozesses teilweise unzufrieden, da die EU zu stark auf eine „Abschottung" gegenüber Flüchtlingen bzw. auf ihre Abwehr setze (Amnesty International et al. 2009: 2). Andererseits wird jedoch weitgehend eingeräumt, dass die Qualifikationsrichtlinie positive Auswirkungen auf den Flüchtlingsschutz in Deutschland hatte. Die Gründe, die zu einer

Feststellung der Flüchtlingseigenschaft führen können, seien durch die Richtlinie ausgeweitet worden (vgl. UNHCR 2007: 9; Löhr 2008: 95-97). Der UNHCR mahnte im Oktober 2009 jedoch an, in der EU einen Mechanismus zum Umgang mit Situationen zu schaffen, in denen ein Mitgliedstaat keinen wirksamen Schutz gewährt, sei es aufgrund der Mangelhaftigkeit des nationalen Asylsystems oder aufgrund einer temporären Überlastung. Von Überstellungen an dieses Land im Rahmen des Dublin-Systems solle in solchen Fällen abgesehen werden (vgl. UNHCR 2009: 10).

Einem weiteren Ausbau und einer weitergehenden Vereinheitlichung der Asyl- und Flüchtlingspolitik steht die Bundesregierung eher skeptisch gegenüber. So bezeichnete die frühere Bundesjustizministerin Brigitte Zypries die EU-Gesetzgebung im Asylbereich im Juni 2008 zwar als „unbestritten positiv". Die Ministerin sprach sich jedoch gegen eine zügige weitere Vereinheitlichung der Asylpolitik in der EU aus und verwies auf verbliebene nationale Handlungsspielräume, die von den Mitgliedstaaten positiv genutzt werden könnten.[35]

Ein Vertreter des Ministeriums für Inneres, Sport und Integration des Landes Niedersachsen bemerkte im Juni 2009, immer mehr Regelungen, die die nationalen Ausländerbehörden beachten und anwenden müssten, hätten ihren Ursprung in Brüssel. „Wurden nach Tampere und Den Haag im Bereich des Ausländer- und Asylrechts zunächst noch allgemeine Ziele auf der Grundlage von Mindestnormen vereinbart, wird nun eine weitergehende Harmonisierung mit hohem Tempo vorangetrieben." Eine höhere Geschwindigkeit bei der Normsetzung führe jedoch nicht zwingend zu besserer Qualität. „Die voranschreitende Harmonisierung schafft zwar den gewünschten einheitlichen europäischen Rechtsrahmen. Sie hat aber auch den Effekt mangelnder Kohärenz: Denn durch Übergangsvorschriften, durch Ausnahmeregelungen für einzelne Mitgliedstaaten und durch die unterschiedliche nationale Umsetzung (...) entsteht der Eindruck, dass EU-Richtlinien zu sehr schwer verständlichen bürokratischen Verwaltungsverfahren führen. Hinzu kommt die Befürchtung der Übernormierung und Überbelastung, wenn beispielsweise für die betroffenen Institutionen regelmäßige detaillierte Berichts- und Mitteilungspflichten bestimmt werden." (Middelbeck 2009: 1)

Nach Auffassung des BMI ist eine Kodifizierung des europäischen Migrationsrechts „wünschenswert, wenn nicht sogar dringend geboten". Wie ein Vertreter des Ministeriums im Juni 2009 erklärte, lege die EU-Kommission „fortlaufend spezifische Richtlinienvorschläge" vor, die einzeln verhandelt würden und nicht ausreichend aufeinander abgestimmt seien. Im nationalen Recht führe dies zu einer Art „Flickenteppich". Zur Umsetzung des EU-Rechts müssten im nationalen Recht „umfängliche Sonderregelungen an verschiedensten Stellen" vorgesehen werden. Gleichzeitig enthielten die europäischen Regelungen oftmals „Regelungslücken". Mangels hinreichender Abstimmung der einzelnen Rechtsinstrumente aufeinander seien Umsetzung- und Anwendungsprobleme oft schon vorprogrammiert. Insofern sei es wünschenswert, wenn die EU einen ausländerrechtlichen Gesamtansatz vor-

35 Vgl. Rede von Bundesjustizministerin Brigitte Zypries beim 8. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, 23. Juni 2008.

legen würde, der in sich kohärent wäre. Einheitliche europäische Rahmenbedingungen im Bereich Migration seien insgesamt zu begrüßen, da nur so eine künstliche Verzerrung der Migrationsströme vermieden werden könne: „Auch vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung ist eine ausgewogene und gesteuerte europäische Migrationspolitik erforderlich, die nur durch einen gemeinsamen und koordinierten Ansatz unter Teilnahme aller Partner zu gestalten ist.“ (Hammerl 2009: 7-8)

Abgesehen von allgemeinen Beurteilungen des Flüchtlingsschutzes in Deutschland fanden in den letzten Monaten nennenswerte Diskussionen zu einzelnen Teilaspekten der Asyl- und Flüchtlingspolitik statt, etwa dem Fortbestehen des Grundrechts auf Asyl (Art. 16a GG), der Aufenthaltsgewährung an langfristig Geduldete, einem verbesserten Schutz für Opfer von Zwangsehen und der Neuansiedlung von Flüchtlingen (Resettlement). Abgesehen von der Aufenthaltsgewährung an Geduldete und dem Resettlement erfassten diese Diskussionen jedoch nicht eine breitere Öffentlichkeit, sondern wurden vor allem in Fachkreisen geführt. Im Folgenden soll dies in groben Zügen nachgezeichnet werden.

5.2 Fortbestehen des Grundrechts auf Asyl nach Art. 16a GG

Mit dem in dieser Arbeit schon mehrfach erwähnten Grundrecht auf Asyl nach Art. 16a GG nimmt Deutschland im Vergleich zu vielen anderen Staaten eine Sonderstellung ein. Während das Asylrecht in den meisten Ländern durch einfachgesetzliche Rechtsansprüche oder Kann-Vorschriften geregelt ist, ist es in Deutschland als ein Individualgrundrecht ausgestaltet. Dies hat vor allem historische Gründe. Der Parlamentarische Rat, der das Grundgesetz 1949 annahm, reagierte mit dem Asylrecht auf die politische Verfolgung in der Zeit des Nationalsozialismus. Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG (alte Fassung) gewährte grundsätzlich jedem Ausländer, der sich auf politische Verfolgung berief, im Wege der Vorwirkung des Asylgrundrechts ein vorläufiges Bleiberecht. Er hatte Anspruch auf Prüfung seines Asylantrages; dies galt auch bei offensichtlich aussichtslosem Vorgehen im Verwaltungs- und gegebenenfalls nachfolgendem Gerichtsverfahren.

In der öffentlichen Debatte in den Neunzigerjahren, die von hohen Asylbewerberzahlen begleitet waren, wurde das Asylgrundrecht heftig diskutiert und schließlich 1993 mit einer Neuregelung einschneidend geändert. Das bis zu diesem Zeitpunkt vorbehaltlos gewährte Grundrecht auf Asyl wurde in Anknüpfung an die Schutzbedürftigkeit des Asylbegehrenden in den auf Art. 16a Abs. 1 GG folgenden Absätzen durch die so genannte Drittstaatenregelung und die Regelung über sichere Herkunftsstaaten begrenzt. In den folgenden Jahren kam es nur noch selten vor, dass Asylbewerber als Asylberechtigte im Sinne von Art. 16a GG anerkannt wurden. Wesentlich häufiger war nun die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach der GFK, das damals so genannte „kleine Asyl“. Auch dieses wurde jedoch - im Vergleich zur heutigen Lage - restriktiv ausgelegt.

Mit den Reformen der Jahre 2005 und 2007, die die Qualifikationsrichtlinie in deutsches Recht umsetzten, wurde der Schutzbereich der GFK, vermittelt über die Qualifikationsrichtlinie, erweitert. Der Schutzbereich der GFK geht nun deutlich über den des Asylgrundrechts hinaus. Dies gilt insbesondere für die nichtstaatliche Verfolgung, aber auch für den Verfolgungsgrund „Religion“ und das subjektiven Element des Flüchtlingsbegriffs, d.h. die „Furcht vor Verfolgung“ (vgl. Tiedemann 2009: 166-167). Während eine Anerken-

nung als Asylberechtigter früher umfassendere und günstigere Rechtsfolgen für die Betroffenen bot als der Flüchtlingsschutz im Sinne der GFK, sind die Rechtsfolgen nun nahezu identisch.[36] Mit anderen Worten: Der Status als Flüchtling ist nicht mehr minderwertig gegenüber der Anerkennung als Asylberechtigter.

Dies hat nun dazu geführt, dass in Frage gestellt wird, ob das Asylgrundrecht überhaupt noch benötigt wird. In der neueren Fachliteratur wurde argumentiert, das verfassungsrechtliche Asylrecht habe „jegliche Funktion verloren". Das deutsche Asylverfahrensrecht solle daher dahingehend verschlankt werden, dass es nur noch das Verfahren zur Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft vorsieht. In seiner gegenwärtigen Form sei das Asylrecht so komplex, dass es nicht mehr mit den Anforderungen des Rechtsstaats vereinbar sei (Tiedemann 2009: 167).

Dieser Ansicht könnte jedoch mit dem Argument widersprochen werden, dass das Asylgrundrecht aufgrund seiner historischen Bedeutung und als Teil der deutschen Rechtskultur erhalten werden sollte. Auch könnte es als „Rückzugsmöglichkeit" im - unwahrscheinlichen - Fall eines Auseinanderdriftens der EU und einem damit verbundenen Verlust der Gültigkeit europäischer Rechtsnormen weiterhin erhaltenswert sein. Eine Vereinfachung des Asylrechts könnte auch ohne die Abschaffung des Asylgrundrechts erreicht werden, etwa über eine Anpassung des Schutzbereichs des Art. 16a GG an den der GFK bzw. der Qualifikationsrichtlinie durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. Kraft 2009: 46).

5.3 Duldung und Altfallregelung

Im Zusammenhang mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz vom 19. August 2007 hatte der Gesetzgeber eine befristete „Altfallregelung" für langfristig geduldete Migranten geschaffen, die Integrationsleistungen erbracht haben (§ 104a AufenthG). Ziel dieser Regelung war es, dem Bedürfnis der mehrere Jahre lang geduldeten und hier integrierten Migranten nach einer dauerhaften Perspektive in Deutschland Rechnung zu tragen und so genannte „Kettenduldungen", also die jahrelange Verlängerung von Duldungen ohne Aussicht auf ein Aufenthaltsrecht, zurückzudrängen. Nach dem Gesetz sollen Geduldete ein Aufenthaltsrecht erhalten, wenn sie sich zum Stichtag 1. Juli 2007 seit mindestens acht (Alleinstehende) oder sechs Jahren (Familien mit minderjährigen Kindern) in Deutschland aufhalten. Entsprechend der IMK-Regelung müssen die Antragsteller/-innen über ausreichend Wohnraum verfügen, ihren Lebensunterhalt selbst bestreiten, nicht straffällig geworden sein, hinreichende mündliche Deutschkenntnisse besitzen und dürfen die Ausländerbehörden nicht vorsätzlich über aufenthaltsrechtlich relevante Umstände getäuscht haben.

36 Der einzige „Vorteil", der heute noch mit dem Asylgrundrecht verbunden ist, besteht im Zugang zum Bundesverfassungsgericht, während Rechtsstreitigkeiten über die Anwendung der GFK beim Bundesverwaltungsgericht enden. Dieser „Vorteil" wird mitunter als verzichtbar betrachtet, da der Schutzbereich des Asylgrundrechts nicht mehr über den der GFK hinausgeht, sondern umgekehrt (vgl. Tiedemann 2009: 167). Andererseits übernimmt das Bundesverfassungsgericht noch immer wichtige Kontrollfunktionen (vgl. z.B. BVerfG zum Erlass einer einstweiligen Anordnung bei Verfassungsbeschwerde, in: Asylmagazin 9/2008).

Wenn die Ausländerin ihren bzw. der Ausländer seinen Lebensunterhalt bereits eigenständig durch Erwerbstätigkeit sichern kann, wird gemäß § 104a Abs. 1 Satz 2 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis erteilt. Bei fehlender Sicherung des Lebensunterhalts erhalten die Betroffenen jedoch nur eine Aufenthaltserlaubnis „auf Probe". Sie haben dann bis Ende 2009 Zeit, Arbeit zu finden (§ 104a Abs. 1 Satz 1 AufenthG). Wird dies nicht erreicht, droht der Verlust des Aufenthaltsrechts, d.h. der „Rückfall" in die Duldung.

Auch wenn die verhältnismäßig große Zahl der Personen, die in Folge der Altfallregelung ein Aufenthaltsrecht bekommen haben (Kapitel 3.4.9), für einen Erfolg der Altfallregelung spricht, wurden ab Ende des Jahres 2008 verstärkt Zweifel an ihrer Wirkung laut. Im Deutschen Bundestag wurde thematisiert, dass von den gut 35.000 im Rahmen der gesetzlichen „Altfallregelung" nach §§ 104a und 104b AufenthG erteilten Aufenthaltserlaubnissen mehr als vier Fünftel nur „auf Probe" erteilt worden seien, da die Betroffenen kein ausreichendes Einkommen nachweisen konnten. Den Betroffenen drohe daher ab 1. Januar 2010 der Verlust des Aufenthaltstitels und die Abschiebung, obwohl sie dann zumeist seit über zehn Jahren in Deutschland gelebt hätten. Nur rund 500 von rund 27.000 Personen sei es gelungen, eine zunächst auf Probe erteilte Aufenthaltserlaubnis in eine nach § 23 Absatz 1 AufenthG umzuwandeln, nachdem sie eine Arbeit gefunden hatten. Außerdem seien 62.000 der insgesamt etwa 100.000 in Deutschland geduldeten Personen bereits wieder länger als sechs Jahre geduldet. Die Bleiberechtsregelung der Innenministerkonferenz aus dem Jahr 2006 und die gesetzliche „Altfallregelung" seien zu restriktiv, um der Praxis der „Kettenduldungen" wirksam entgegenwirken zu können (vgl. Deutscher Bundestag 2009: 1).

Auch Nichtregierungsorganisationen, Privatpersonen und internationale Organisationen wie beispielsweise der UNHCR haben dazu aufgerufen, die gesetzliche Altfallregelung auszuweiten, beispielsweise durch die Aufhebung der in der bestehenden Regelung enthaltenen Einreisestichtage (vgl. UNHCR 2009: 8-9).

Am 31. Dezember 2008 lebten in Deutschland 104.945 Personen, die von den Ausländerbehörden nur geduldet wurden.[37] Dies sind zwar deutlich weniger als zwei Jahre zuvor. Am 31. Dezember 2006 hielten sich noch 174.980 geduldete ausreisepflichtige Ausländer im Bundesgebiet auf (Deutscher Bundestag 2007b: 201). Diesen Zahlen zufolge hat sich die Praxis der Kettenduldungen nach den Gesetzesänderungen der Jahre 2005 und 2007 maßgeblich verbessert. Da die Wirkung der Altfallregelung jedoch offensichtlich begrenzt ist und weiterhin Duldungen in großem Umfang ausgestellt werden, könnte die Diskussion über Verlängerungen bzw. Weiterentwicklungen der Altfallregelung auch in den kommenden Jahren anhalten.

Nach der Bundestagswahl vom 27. September 2009 bildeten die Parteien CDU, CSU und FDP eine neue Regierung. Im Koalitionsvertrag wurde hinsichtlich der Altfallregelung festgehalten, dass vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Handlungsbedarf in Bezug auf diejenigen Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis „auf Probe"

37 Quelle: BAMF (AZR-Jahresstatistik)

bestehe, die voraussichtlich die gesetzlichen Vorgaben zur Lebensunterhaltssicherung zum Jahresende verfehlen werden. Die Parteien versprachen, zeitgerecht eine angemessene Lösung zu finden (Koalitionsvertrag 2009: 79). Entsprechend einigte sich die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 4. Dezember 2009 auf eine Anschlussregelung, die im Kern eine Verlängerung der Altfallregelung um zwei Jahre bedeutet (siehe Kap. 2.3.10 dieser Studie).

5.4 Verbesserter Schutz für Opfer von Zwangsehen

Im September 2009 fasste der Bundesrat einen Entschluss hinsichtlich eines verbesserten Schutzes der Opfer von Zwangsehen (Bundesrat 2009). Manche Formen von Zwangsverheiratungen haben einen Auslandsbezug und können für die Betroffenen erhebliche rechtliche Risiken bergen. Es kommt vor, dass in Deutschland lebende Männer und Frauen mit im Ausland lebenden Landsleuten verheiratet werden, die dann im Rahmen des Ehegattennachzugs nach Deutschland einreisen. Ihr Aufenthaltstitel ist für zwei Jahre an ihre Ehe geknüpft.[38]

Zudem gibt es Fälle so genannter "Heiratsverschleppung". Bei dieser Form der Zwangsverheiratung werden Mädchen und Jungen in ihrem Herkunftsland oder dem Herkunftsland ihrer Eltern, wo sie beispielsweise die Schulferien verbringen, gegen ihren Willen verlobt oder verheiratet und müssen daraufhin im Ausland verbleiben. Bei dieser Form der Zwangsehe bestehen Rechtslücken: Personen, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit haben und sich im Ausland befinden, verlieren nach § 51 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG innerhalb von sechs Monaten ihr Aufenthaltsrecht. Diese Frist kann zu kurz sein, um sich aus der Zwangssituation zu befreien und rechtzeitig vor Verlust des Aufenthaltstitels nach Deutschland zurückzukehren. Zwar sieht das AufenthG in § 37 Abs. 1 ein Recht auf Wiederkehr vor. Voraussetzung dafür ist aber die Sicherung des Lebensunterhalts. Für viele Betroffenen ist es schwer, diese Voraussetzung zu erfüllen, da sie oft finanziell von ihren Eltern abhängig sind und diese nicht immer erfahren dürfen, dass sie aus der Zwangsehe ausbrechen möchten (vgl. Freudenberg 2007).

Der Bundesrat bat deshalb die Bundesregierung, bei der nächsten Überarbeitung des Aufenthaltsgesetzes eine verbesserte Rückkehrmöglichkeit für Opfer von Zwangsheirat durch Ergänzung von § 51 Aufenthaltsgesetz vorzusehen. Ihr Aufenthaltstitel dürfe nicht schon nach sechs Monaten erlöschen. Zudem hielt der Bundesrat fest, dass bei der nächsten Überarbeitung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz geprüft werden solle, ob die besondere Situation von Opfern von Zwangsheirat durch einen Hinweis im Zusammenhang mit § 22 Aufenthaltsgesetz (Aufnahme aus dem Ausland) verbessert werden könne (vgl. Bundesrat 2009).

38 In Härtefällen kann auch schon vor Ablauf dieser Frist ein Aufenthaltstitel erteilt werden z.B. in Fällen von häuslicher Gewalt.

5.5 Neuansiedlung (Resettlement)

Der Beschluss der Innenminister und -senatoren der Länder vom Dezember 2008, dem zufolge im Jahr 2009 rund 2 500 irakischen Flüchtlingen aus Syrien und Jordanien eine Neuansiedlung in Deutschland ermöglicht wird, wurde von den beteiligten Behörden und in der Öffentlichkeit positiv bewertet. Der UNHCR beispielsweise hielt im Oktober 2009 in einem Eckpunktepapier anlässlich der Bildung einer neuen Bundesregierung fest, Deutschland habe mit dieser Aktion „unter den Mitgliedstaaten der EU eine Vorreiterrolle eingenommen" und „im internationalen Vergleich einen beachtlichen Beitrag zur Linderung der Folgen der irakischen Flüchtlingskrise geleistet" (UNHCR 2009: 2).

In Umsetzung des Beschlusses der Innenminister und -senatoren hatte das BMI am 5. Dezember 2008 gegenüber dem BAMF angeordnet, bestimmten Flüchtlingen aus dem Irak eine Aufnahmezusage zu erteilen. Bei der Auswahl der Flüchtlinge arbeitet das BAMF eng mit dem UNHCR zusammen. Neben humanitären Kriterien wird bei der Auswahl auch die Integrationsfähigkeit der Flüchtlinge berücksichtigt.[39]

Nach Einschätzung des UNHCR wird der globale Bedarf an Aufnahmeplätzen zur Neuansiedlung besonders hilfsbedürftiger Flüchtlinge in den kommenden Jahren weiter steigen. Das „Resettlement" werde eine zunehmende Bedeutung bei der Bewältigung lang anhaltender, auswegloser Flüchtlingssituationen erlangen; die derzeit weltweit zur Verfügung stehenden Aufnahmeplätze reichten nicht aus. Der UNHCR betrachtet daher die Einrichtung eines dauerhaften, systematischen „Resettlement"-Programms in Deutschland als wünschenswert. Es solle die „kontinuierliche Aufnahme einer jährlich festgelegten Zahl besonders hilfsbedürftiger Flüchtlinge aus Erstzufluchtsländern in allgemeiner Form" verbindlich regeln. „Die Einrichtung eines derart institutionalisierten Resettlement-Programms würde im Bedarfsfall eine schnellere und flexible Reaktion auf den jeweils akuten Resettlement-Bedarf ermöglichen", so der UNHCR. Resettlement könne bereits bestehende oder gegebenenfalls im Zusammenhang mit Überlegungen zu einer gerechteren Verantwortungsteilung für den Flüchtlingsschutz innerhalb der EU noch zu schaffende Schutzinstrumente ergänzen, jedoch nicht ersetzen (vgl. UNHCR 2009: 4).

Neben UNHCR beurteilen auch das BAMF und das BMI die Neuansiedlung irakischer Flüchtlinge in Deutschland positiv. Ein auf Dauer angelegtes Resettlement-Programm besteht derzeit in Deutschland allerdings nicht.

39 Für Details des Auswahl- und Aufnahmeverfahrens vgl. Schneider/Parusel 2009: 20.

6 Schlussfolgerungen

Die eingangs in dieser Studie wiedergegebene Analyse der Kommission, nach der ein wachsender Anteil von Asylbewerbern in der EU nicht den Flüchtlingsstatus nach der Genfer Konvention, sondern subsidiären Schutz oder andere nationale Schutzstatus erhalte, trifft hinsichtlich der Lage in Deutschland nicht zu. Während in einigen Staaten der EU der subsidiäre Schutz deutlich gegenüber dem Flüchtlingsschutz überwiegt, bestehen in Deutschland die weitaus meisten positiven Entscheidungen in Asylverfahren in einer Feststellung der Flüchtlingseigenschaft. Angesichts der Tatsache, dass die Gesamtschutzquote[40] von 2007 an deutlich angestiegen ist, von 6,3 Prozent im Jahr 2006 über 27,5 Prozent 2007 auf 37,7 Prozent 2008, kann aus deutscher Sicht auch nicht von einer sich abzeichnenden allgemeinen Schwächung des Schutzniveaus in Europa die Rede sein. Im zweiten Quartal 2009 hatte die Bundesrepublik unter allen EU-Staaten die höchste Schutzquote; sie lag bei rund 40 Prozent. Im EU-Durchschnitt (alle 27 Mitgliedstaaten) betrug die Gesamtschutzquote lediglich 29 Prozent (vgl. Albertinelli/Juchno 2009: 7-8).

Eindeutige Erklärungen für den Anstieg der Schutzquote in Deutschland in den letzten Jahren liegen nicht vor. Letztlich dürften mehrere Faktoren dazu beigetragen haben, so etwa die in Deutschland umgesetzte Qualifikationsrichtlinie, ein gestiegenes Bewusstsein für geschlechtsspezifische Verfolgung, Änderungen bei den Hauptherkunftsländern (großer Anteil Asylbewerber aus Irak und Afghanistan), politischer Wille sowie Einflussnahmen des UNHCR und nicht-staatlicher Organisationen.

Im Hinblick auf die Weiterentwicklung der EU-Rechtsinstrumente zum Flüchtlingsschutz sollte gründlich analysiert werden, warum die Entscheidungspraxis in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten stark voneinander abweicht. Es ist zu hoffen, dass die vergleichende EMN-Studie und die vorliegende deutsche Teilstudie hierzu einen Beitrag leisten. Parallel zur Weiterentwicklung des EU-Rechtsrahmens sollte sichergestellt werden, dass alle Mitgliedstaaten die bereits vorhandenen europarechtlichen Vorschriften im Bereich Asyl und Flüchtlingsschutz angemessen berücksichtigen. Daran gab es in den vergangenen Monaten immer wieder Zweifel, nicht zuletzt z.B. in Bezug auf die Lage in Griechenland (vgl. Schneider/Parusel 2009: 18).

Die im deutschen Aufenthaltsgesetz niedergelegten nationalen Schutzformen stehen nicht in Konkurrenz zum Schutzsystem auf europarechtlicher Grundlage, sondern bieten im Sinne eines wirksamen Schutzsystems unabdingbare Ergänzungen. Dies gilt beispielsweise hinsichtlich der Berücksichtigung krankheitsbedingter Gefahren im Rahmen

40 Die Gesamtschutzquote berechnet sich aus den Zahlen der Asylanerkennung, der Gewährung von Flüchtlingsschutz und der Feststellung von Abschiebungsverboten (subsidiärer Schutz) bezogen auf die Gesamtzahl der Entscheidungen im betreffenden Zeitraum. Bei der Berechnung werden auch anderweitige Erledigungen von Asylanträgen, etwa die Feststellung der Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaats im Rahmen des Dublin-Verfahrens, in die Gesamtzahl der Entscheidungen einbezogen. Dies wird in der EU jedoch unterschiedlich gehandhabt. Würde man die anderweitigen Erledigungen nicht bei der Berechnung der Schutzquote berücksichtigen, wäre die Gesamtschutzquote in Deutschland noch weit höher als angegeben.

des subsidiären Schutzes (§ 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG), der Aufnahme gefährdeter Personen aus dem Ausland nach § 22 AufenthG, der Aufenthaltsgewährung an vollziehbar Ausreisepflichtige nach § 25 Abs. 5 AufenthG oder auch hinsichtlich der „sekundären" Schutzformen, etwa der Härtefall- oder der Altfallregelung.

Zu überlegen wird sein, ob entsprechend der im Dezember 2008 beschlossenen Aufnahmeaktion für irakische Flüchtlinge, die zunächst in Jordanien oder Syrien Zuflucht gefunden hatten, ein dauerhaftes Neuansiedlungsprogramm („Resettlement") eingerichtet werden kann. Die bisherigen Erfahrungen mit der Aufnahme der irakischen Flüchtlinge haben gezeigt, dass dieses Projekt aus Sicht aller Beteiligter zufriedenstellend verlaufen ist. Ein dauerhaftes oder wenigstens wiederholbares Neuansiedlungsprogramm könnte das bestehende Asylsystem sinnvoll ergänzen, da Personen berücksichtigt werden könnten, denen unter normalen Umständen eine Einreise in die EU zum Zweck der Asylantragstellung nicht möglich ist. Das Aufenthaltsgesetz böte hierfür mit § 23 Abs. 2 bereits einen möglichen Rechtsrahmen. Ein solches Programm könnte auch auf EU-Ebene vereinbart werden. Dabei wäre es jedoch von zentraler Bedeutung, dass sich die EU-Mitgliedstaaten auf einer freiwilligen Basis daran beteiligen und den zahlenmäßigen Umfang der Neuansiedlung selbst festlegen können.

Literaturverzeichnis

Albertinelli, Anthony / Juchno, Piotr (2009): Asylum applicants and decisions on asylum applications in Q2 2009, Eurostat Data in Focus 39/2009, Brüssel: Eurostat.

Amnesty International (Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V.) et al. (2009): Gemeinsame Stellungnahme zum derzeitigen Stand der Harmonisierung des europäischen Flüchtlingsrechts, Berlin, 30. Juni 2009.

Baldwin-Edwards, Martin / Kraler, Albert (2009): REGINE Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU, Vienna: ICMPD.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2008): Asyl in Zahlen 2007, Nürnberg: BAMF.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2009): Asyl in Zahlen 2008, Nürnberg: BAMF.

Bundesministerium des Innern / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2008): Migrationsbericht 2007 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Berlin: BMI.

Bundesrat (2009): Beschluss des Bundesrates „Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz“, Drucksache 669/09 (Beschluss), Berlin.

Deutscher Bundestag (2007a): Unterrichtung durch die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration - Siebter Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Bundestags-Drucksache 16/7600, Berlin.

Deutscher Bundestag (2007b): Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union“, Bundestags-Drucksache 16/5065, Berlin.

Deutscher Bundestag (2008): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Petra Pau, Sevim Dagdelen, Jan Korte und der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 16/7592 „Asylstatistik des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge und Pressemitteilungen des Bundesministeriums des Innern“, Bundestags-Drucksache 16/7687, Berlin.

Deutscher Bundestag (2009): Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Wolfgang Neskovic, Sevim Dagdelen, Kersten Naumann und der Fraktion DIE LINKE – „Bilanz der gesetzlichen ‚Altfallregelung’ zum 30. Juni bzw. zum 31. August 2009“, Bundestags-Drucksache 16/14009, Berlin.

Freudenberg, Dagmar (2007): Verfangen im Netz des Aufenthaltsrechts. Aufenthaltsrechtliche Liberalisierungen als zentraler Bestandteil von Präventions- und Interventionsstrategien, in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Zwangsverheiratung in Deutschland, Forschungsreihe Band 1, Baden-Baden: Nomos, S. 242-252.

Hammerl, Franz-Josef (2009): Die nächste Phase der Europäisierung des Ausländerrechts und ihre Folgen für das deutsche Ausländerrecht, Vortrag beim 30. Migrationspolitischen Forum „Die Europäisierung des deutschen Ausländer- und Asylrechts - Bewertung und Ausblick", Berlin, 22. Juni 2009.

Health for Undocumented Migrants and Asylum Seekers Network (2009): Access to health care for undocumented migrants and asylum seekers in 10 EU countries – law and practice, o.O.: HUMA network.

Kluth, Winfried / Hund, Michael / Maßen Hans-Georg (2008): Zuwanderungsrecht, Baden-Baden: Nomos.

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP (2009), Wachstum. Bildung. Zusammenhalt, 17. Legislaturperiode, Berlin, 26. Oktober 2009.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Künftige Asylstrategie – ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz, Dok.-Nr.: KOM(2008) 360 endgültig, Brüssel, 17.6.2008.

Kraft, Ingo (2009): Neuere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Ausländer- und Asylrecht, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), 29. Jahrgang, Nr. 2, S. 41-49.

Löhr, Tillmann (2008): Die Qualifikationsrichtlinie: Rückschritt hinter internationale Standards? In: Hofmann, Rainer / Löhr, Tillmann: Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht – Eine kritische Zwischenbilanz, Baden-Baden: Nomos, S. 47-97.

Middelbeck, Paul (2009): Die Ausländerbehörden vor den Herausforderungen der europäischen Normsetzung und Rechtsprechung, Vortrag beim 30. Migrationspolitischen Forum „Die Europäisierung des deutschen Ausländer- und Asylrechts - Bewertung und Ausblick", Berlin, 22. Juni 2009.

PICUM (2009): Undocumented and seriously ill: Residence permits for medical reasons in Europe, Brussels: Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants.

Rat der Europäischen Union (2008): Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl, Dok.-Nr. 13440/08, Brüssel, 24. September 2008.

Schneider, Jan (2009): Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland, Working Paper 25 der Forschungsgruppe des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.

Schneider, Jan / Parusel, Bernd (2009): Bericht 2008 über Migration und Asyl der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF.

Storr, Christian / Wenger, Frank / Eberle, Simone / Albrecht, Rainer / Harms, Karsten (2008): Kommentar zum Zuwanderungsrecht, Aufenthaltsgesetz und Freizügigkeitsgesetz/EU, 2. Auflage, Stuttgart/München/Hannover/Berlin/Weimar/Dresden: Richard Boorberg Verlag.

Tiedemann, Paul (2009): Das konstitutionelle Asylrecht in Deutschland – Ein Nachruf, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), 29. Jahrgang, Nr. 5/6, S. 161-167.

UNHCR (2007): Asylum in the European Union – A study of the implementation of the Qualification Directive, Geneva / Brussels: UNHCR.

UNHCR (2009): Eckpunkte-Papier zum Flüchtlingsschutz anlässlich der Konstituierung des Deutschen Bundestages und der Deutschen Bundesregierung zur 17. Legislaturperiode, Oktober 2009, Berlin: UNHCR-Vertretung für Deutschland und Österreich.

Impressum

Herausgeber:
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Nationale Kontaktstelle des EMN
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg

Gesamtverantwortung:
Dr. Axel Kreienbrink
Dr. Iris Schneider

Verfasser:
Bernd Parusel

Bezugsquelle:
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg
www.bamf.de
E-Mail: info@bamf.de

Stand:
Januar 2010

Layout:
Gertraude Wichtrey

ISSN:
1865-4770 Printversion
ISSN:
1865-4967 Internetversion

Für nichtgewerbliche Zwecke sind Vervielfältigungen und unentgeltliche Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangaben gestattet.
Die Verbreitung, auch auszugsweise, über elektronische Systeme oder Datenträger bedarf der vorherigen Zustimmung des Bundesamtes. Alle übrigen Rechte bleiben vorbehalten.