

## Die Asyldebatte in Deutschland: 20 Jahre nach dem "Asylkompromiss"

Cremer, Hendrik

Veröffentlichungsversion / Published Version

Monographie / monograph

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Deutsches Institut für Menschenrechte

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Cremer, H. (2013). *Die Asyldebatte in Deutschland: 20 Jahre nach dem "Asylkompromiss"*. (Essay, 14). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-349368>

### 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.

Essay

ESSAY

# Die Asyldebatte in Deutschland: 20 Jahre nach dem „Asylkompromiss“

Hendrik Cremer



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

## Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstr. 26/27

10969 Berlin

Tel.: 030 25 93 59 - 0

Fax: 030 25 93 59 - 59

info@institut-fuer-menschenrechte.de

www.institut-fuer-menschenrechte.de

Satz:

Wertewerk - Barrierefreies Publizieren  
Tübingen

Essay Nr. 14

Juni 2013

ISBN 978-3-9423-15-73-9 (PDF)

© 2013 Deutsches Institut für Menschenrechte

Alle Rechte vorbehalten

## Der Autor

Dr. Hendrik Cremer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Menschenrechte. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Rassismus, Asylrecht, Flüchtlingsschutz und Rechte in der Migration sowie die UN-Kinderrechtskonvention.

## Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Bundesministerium der Justiz, vom Auswärtigen Amt und von den Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Arbeit und Soziales gefördert.



---

# Die Asyldebatte in Deutschland: 20 Jahre nach dem „Asylkompromiss“

Hendrik Cremer



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

# Inhalt

---

1	Grundlagen des Asylrechts . . . . .	5	7	Neue Missbrauchsdebatte . . . . .	23
2	Der „Asylkompromiss“ . . . . .	7	7.1	Keine Asylanerkennung bei Menschen aus Serbien und Mazedonien? . . . . .	25
3	Fluchtbewegungen in Zahlen und Statistiken . . . . .	9	7.2	Anerkennungsmöglichkeit wegen „kumulativer Verfolgungsgründe“	26
4	Regierung und Gesetzgeber versus Rechtsprechung . . . . .	12	7.3	Grundsätze rechtstaatlicher Verfahren . . . . .	27
5	Die Bedeutung des politischen und gesellschaftlichen Klimas . . . . .	16	7.4	Wirtschaftsflüchtlinge? . . . . .	28
5.1	Rückblick: Die Asyldebatte Anfang der 1990er Jahre . . . . .	17	7.5	Auswirkungen der Debatte in den Herkunftsstaaten . . . . .	29
5.2	Schlagwort „Asylmissbrauch“ . . . . .	18	8	Rote Linien erforderlich . . . . .	30
6	Fluchtbewegungen versus migrationspolitische Steuerungs- fähigkeit des Staates . . . . .	20			
6.1	Daueraufgabe politischer Gestal- tung . . . . .	20			
6.2	Situation der Unterbringung . . . . .	21			
6.3	Proteste von Asylsuchenden nehmen zu . . . . .	22			

# 1 Grundlagen des Asylrechts

„Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.“ So lautete der ursprüngliche Text von Artikel 16 des Grundgesetzes zum Asylrecht. Hintergrund der Aufnahme des Grundrechts auf Asyl ins Grundgesetz vom 23. Mai 1949 waren die Erfahrungen nationalsozialistischer Verfolgung.<sup>1</sup>

Auch die Weltgemeinschaft antwortete auf die Akte der Barbarei, auf den Genozid an den Juden, Genozid an den Sinti und Roma und das Leiden der Flüchtlinge: Am 10. Dezember 1948 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte<sup>2</sup>, in die auch das Recht auf Asyl aufgenommen wurde.<sup>3</sup>

Die Gewährleistung der Menschenrechte und damit der Schutz jedes einzelnen Individuums durch völkerrechtliche Verpflichtungen der Staaten entwickelte sich seit dieser Zeit zu einem der zentralen Aspekte des modernen Völkerrechts. Sowohl auf

internationaler wie auch auf regionaler Ebene wurden in der Folgezeit zahlreiche Menschenrechtsverträge geschaffen, die darauf abzielen, jeden Menschen im Hoheitsbereich aller Vertragsparteien zu schützen, in Europa etwa die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) vom 4. November 1950.

Die hohe Anzahl europäischer Flüchtlinge infolge von Flucht, Vertreibung und Zwangsarbeit über das Ende des 2. Weltkriegs im Jahr 1945 hinaus führten am 14. Dezember 1950 auch zur Einsetzung des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen und zu den Grundlagen des internationalen Flüchtlingsrechts, der Genfer Flüchtlingskonvention.<sup>4</sup>

Die Europäische Union, die mittlerweile über weitreichende Kompetenzen im Bereich der Asylgesetzgebung verfügt, hat

1 Siehe dazu etwa Masing, Johannes, In: Dreier, Horst (Hg.) (2004): Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 2. Aufl., Art. 16a, Rn. 11.

2 <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=ger> [Abgerufen am 09.06.2013].

3 In Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) heißt es: „1. Jeder hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen“.

4 UNHCR, History of UNHCR, <http://www.unhcr.org/pages/49c3646cbc.html> [Abgerufen am 09.06.2013].

das Recht auf Asyl unter Bezugnahme auf die Genfer Flüchtlingskonvention explizit in die EU-Grundrechtecharta (Art. 18) aus dem Jahr 2000 aufgenommen.<sup>5</sup> Die Europäische Union bekennt sich damit zu einem menschenrechtlich begründeten Flüchtlingsschutz. Hierzu bildet die Europäische Union einen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, in dem das Gemeinsame Europäische Asylsystem geregelt wird.<sup>6</sup>

Eine der zentralen Herausforderungen auf EU-Ebene besteht darin, ein solidarisches und funktionierendes System bei der Aufnahme von Flüchtlingen zu schaffen.<sup>7</sup> Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten ist einer der Grundwerte der Europäischen Union<sup>8</sup> und eines der Grundprinzipien der gemeinsamen europäischen Asylpolitik.<sup>9</sup>

Damit dieser Grundsatz in der europäischen Asylpolitik verwirklicht werden kann, müsste insbesondere das sogenannte „Dublin-System“ abgelöst werden, nach der in erster Linie derjenige Staat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, in dem eine Person erstmals das Territorium der EU betreten hat<sup>10</sup>. Insbesondere Staaten ohne EU-Außengrenzen wie Deutschland mangelt es an politischem Willen, hier eine grundlegende Änderung herbeizuführen.

Das deutsche Asylrecht in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung steht der Entwicklung eines verantwortungsvollen, gerechten und solidarischen Systems der Aufnahme von Flüchtlingen in der Europäischen Union entgegen. Es ist vielmehr so konzipiert, dass Deutschland möglichst wenige Asylsuchende aufnimmt.

5 Artikel 18 EU-Grundrechtecharta lautet: Das Recht auf Asyl wird nach Maßgabe des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 und des Protokolls vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie gemäß dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft gewährleistet.

6 Dritter Teil, Titel V des Vertrages über die Arbeitsweise der Union (AEUV).

7 Deutscher Anwaltverein, AWO – Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V., Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e. V., PRO Asyl, Der Paritätische Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V., Neue Richtervereinigung e. V.; Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland (Hg.) (2013): Memorandum, Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union: Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit, Gründau; Cremer, Hendrik (2012): Den europäischen Flüchtlingsschutz neu regeln, Aktuell 01/2012, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.), S. 4, [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/aktuell\\_1\\_2012\\_fuechtlingsdienst.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/aktuell_1_2012_fuechtlingsdienst.pdf); Jesuit Refugee Service Europe (2013): „Protection Interrupted“, The Dublin Regulation’s Impact on Asylum Seekers’ Protection, veröffentlicht im Juni 2013, [http://www.jesuiten-fluechtlingsdienst.de/images/pdf/jrs%20protection%20interrupted\\_jrs%20europe\\_june%202013\\_complete.pdf](http://www.jesuiten-fluechtlingsdienst.de/images/pdf/jrs%20protection%20interrupted_jrs%20europe_june%202013_complete.pdf) [Abgerufen am 09.06.2013].

8 Artikel 3 Absatz 3 Vertrag über die Europäische Union (EUV).

9 Siehe Artikel 80 AEUV; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich. Eine EU-Agenda für weitergehende Teilung der Verantwortung und mehr gegenseitiges Vertrauen, KOM/2011/0835 endgültig; siehe ebenso Bundesverfassungsgericht (2009): Pressemitteilung 137/2009 vom 09.12.2012, Eilantrag gegen Abschiebung nach Griechenland im Dublin II-Verfahren erfolgreich.

10 Momentan fußt das „Dublin-System“ auf der sogenannten Dublin-II-Verordnung, (EG) MNr. 343/2003 vom 18.02.2003, die voraussichtlich in Kürze durch eine neue Verordnung, Dublin III, ersetzt wird.

## 2 Der „Asylkompromiss“

Vor 20 Jahren wurde das deutsche Asylgrundrecht durch eine Änderung des Grundgesetzes und des Asylverfahrensgesetzes massiv eingeschränkt. Der so genannte „Asylkompromiss“ trat in Kraft, auf den sich die Parteispitzen von CDU und SPD im Dezember 1992 verständigt hatten. Das deutsche Asylgrundrecht, das im Grundgesetz zuvor mit schlichten Worten formuliert war, hat durch die Einführung der beiden Konzepte der sicheren Herkunftsstaaten und sicheren Drittstaaten („Drittstaatenregelung“) grundlegende Einschränkungen erfahren.

Außerdem wurde das Flughafenverfahren geschaffen,<sup>11</sup> in dem Asylantragstellende, die auf dem Luftweg nach Deutschland einreisen, zur Durchführung von Asylverfahren in so genannten Transitbereichen von Flughäfen festgehalten werden. Dabei gelten besonders kurze Rechtsmittelfristen im Falle ablehnender Asylbescheide.

Darüber hinaus hat der Gesetzgeber das Asylbewerberleistungsgesetz in die Gesetz-

gebung eingefügt. Damit wurde ein besonderes Gesetz für Asylantragstellende geschaffen, auf dessen Grundlage Sozialleistungen im Verhältnis zu Deutschen deutlich abgesenkt wurden.<sup>12</sup> Außerdem erhalten Asylsuchende auf der Grundlage des Gesetzes Sach- statt Geldleistungen und eine eingeschränkte Gesundheitsversorgung.

Der „Asylkompromiss“ verfolgte das Ziel, Asylsuchende möglichst von Deutschland fernzuhalten, nachdem aufgrund des Falls des Eisernen Vorhangs und der kriegerischen Auseinandersetzungen auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens die Anzahl Asylsuchender stark angewachsen war. Durch die Anwendung der Drittstaatenregelung sollte erreicht werden, dass Asylanträge nach Möglichkeit nicht mehr in Deutschland geprüft werden müssen, sondern in den Transitstaaten, über die die Antragstellerinnen und Antragsteller eingereist sind. Die Asylantragstellenden sollen ohne Prüfung ihres Antrags an der Grenze in einen so genannten „sicheren

<sup>11</sup> Siehe § 18 a Asylverfahrensgesetz.

<sup>12</sup> Siehe genauer Bundesverfassungsgericht (2012): Urteil vom 18.07.2012, 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11, Ziffer 2 ff., [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/ls20120718\\_1bvl001010.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/ls20120718_1bvl001010.html).



Drittstaat“ zurückgewiesen oder aus Deutschland in diesen abgeschoben werden können.<sup>13</sup>

Nach dem Konzept der sicheren Herkunftsstaaten ist der Gesetzgeber zudem ermächtigt, Staaten zu bestimmen, bei denen auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Es wird vermutet, dass ein Mensch aus einem solchen Staat nicht verfolgt wird, solange er nicht Tatsachen vorträgt, die eine gegenteilige Annahme begründen. Die Vollziehung aufenthaltsbeendender Maßnahmen durch ein Gericht wird in solchen Fällen nur dann ausgesetzt, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Maßnahme bestehen. Der Prüfungsumfang kann dabei eingeschränkt werden und verspätetes Vorbringen unberücksichtigt bleiben.<sup>14</sup>

---

13 Dazu ausführlicher Weinzierl, Ruth (2009): Der Asylkompromiss 1993 auf dem Prüfstand, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.), Berlin.

14 Siehe Artikel 16 a Absatz 3 und 4 Grundgesetz (GG).

## 3 Fluchtbewegungen in Zahlen und Statistiken

In der Debatte um die deutsche Asylpolitik spielt die Anzahl von Flüchtlingen, die Deutschland aufnimmt, regelmäßig eine wesentliche Rolle. Auch innerhalb der EU, in der Debatte um die Ausgestaltung europäischer Asylpolitik, sind Zahlen zu Flüchtlingen, die in der EU Schutz suchen, von zentraler Bedeutung. Teil der Debatten ist dabei auch, welche Zahlen zutreffen, wie sie erhoben werden und zu interpretieren sind.

Nach den aktuellen Statistiken von UNHCR<sup>15</sup> befanden sich Ende 2011 etwa 42,5 Millionen Menschen weltweit auf der Flucht. Bei etwa 26,4 Millionen handelte es sich um Binnenvertriebene, also Menschen, die innerhalb ihrer eigenen Länder vertrieben wurden.

Laut UNHCR schwankte die Zahl der Flüchtlinge, einschließlich Binnenvertriebener, im Zehn-Jahres-Zeitraum von 2001 bis 2011 zwischen 37,5 Mio. (2005) und 43,7 Mio. (2010) Flüchtlingen. Bei Binnen-

vertriebenen allein genommen schwankte die Anzahl zwischen 23,7 Mio. (2005) und 27,5 Mio. (2010), bei Flüchtlingen zwischen 13,8 Mio. (2005) und 17,1 Mio. (2001).<sup>16</sup>

Mehr als 80 Prozent aller Flüchtlinge bleiben in der Region oder in den Nachbarstaaten ihrer Herkunftsstaaten.<sup>17</sup> 80 Prozent der Flüchtlinge werden von den Ländern des globalen Südens aufgenommen.<sup>18</sup>

Das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) registrierte im Jahr 2011 4,8 Millionen palästinensische Flüchtlinge. Von den weiteren Flüchtlingen weltweit befanden sich laut UNHCR 3,6 Millionen Flüchtlinge in der asiatischen und pazifischen Region. Davon stammten 2,6 Millionen aus Afghanistan. In der Region Sub-Sahara befanden sich 2,7 Millionen Flüchtlinge, überwiegend stammten diese aus Somalia (780.800), aus dem Sudan (462.100) und der Demokratischen Republik Kongo

15 UNHCR (2012): Global Trends 2011, Genf, S. 2, [http://www.unhcr.de/fileadmin/user\\_upload/dokumente/06\\_service/zahlen\\_und\\_statistik/GlobalTrends\\_2011.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/dokumente/06_service/zahlen_und_statistik/GlobalTrends_2011.pdf) [Abgerufen am 10.06.2013].

16 UNHCR (2012): Global Trends 2011, Genf, S. 6.

17 UNHCR (2012): Flüchtlinge schützen, Berlin, S. 21; UNHCR (2012): Global Trends 2011, Genf, S. 11.

18 UNHCR (2012): Global Trends 2011, Genf, S. 2.

(457.900). Im Mittleren Osten und in Nordafrika befanden sich 1,7 Millionen der Flüchtlinge, die überwiegend aus dem Irak (zwischen 1,2 und 1,6 Millionen) stammten, während die Anzahl der Flüchtlinge in Europa 1,6 Millionen betrug. In Europa bildeten Flüchtlinge aus Serbien und dem Kosovo (159.000), dem Irak (148.000) und der Türkei (119.500) die größten Gruppen. Der amerikanische Kontinent nahm mit 800.000 die geringste Zahl an Flüchtlingen auf, darunter stellen Flüchtlinge aus Kolumbien den größten Anteil dar (392.600).<sup>19</sup>

49 Prozent der Flüchtlinge sind Frauen und Mädchen, 51 Prozent männlich. 46 Prozent der Flüchtlinge sind Minderjährige unter 18 Jahren.<sup>20</sup>

Geht es um die Frage, welcher Staat wie viele Flüchtlinge aufnimmt, gibt es unterschiedliche Modelle von Statistiken und Zählweisen: So gibt es Statistiken, die allein die absoluten Zahlen wiedergeben, andere Statistiken setzten die absoluten Zahlen ins Verhältnis zur Bevölkerungszahl eines Landes, wieder andere setzen absolute Zahlen ins Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des aufnehmenden Staates.<sup>21</sup>

Legt man etwa eine Statistik über (Bürger-) Kriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien vom UNHCR aus dem Jahr 1995<sup>22</sup> zugrunde, hat Deutschland in absoluten Zahlen die meisten Bürgerkriegsflüchtlinge aus Jugoslawien aufgenommen, 350.000. Bei einer Gesamtzahl von 735.000 Flüchtlingen handelte es sich um 48 Prozent bei insgesamt 24 Aufnahmestaaten. Setzt man die absoluten Zahlen in Relation zur Bevölkerungsgröße der Aufnahmestaaten, kommt man hingegen zu dem Ergebnis, dass Österreich, die Schweiz und Schweden in dieser Relation mehr Flüchtlinge aufgenommen haben (Österreich: 6 Flüchtlinge pro Tausend Einwohner, Schweden: 5,5; Schweiz: 4,6; Deutschland: 4,3).

Gemessen an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Staaten nahm Pakistan im Jahr 2011 die meisten Flüchtlinge auf, gefolgt von der Demokratischen Republik Kongo und Kenia.<sup>23</sup>

Im Jahr 2011 haben 302.000 Menschen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union einen Asylantrag gestellt.<sup>24</sup> In Deutschland wurden mit circa 53.000 Anträgen die zweitmeisten Asylanträge in den Mitgliedstaaten der EU gestellt, hinter Frankreich

19 UNHCR (2012): Global Trends 2011, Genf.

20 UNHCR (2012): Global Trends 2011, Genf, S. 2.

21 Siehe UNHCR (2012), Global Trends 2011, Genf.

22 UNHCR, (Bürger-)Kriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien nach Zielland (Schätzung des UNHCR, Stand März 1995), [http://www.efms.uni-bamberg.de/ds27\\_2\\_e.htm](http://www.efms.uni-bamberg.de/ds27_2_e.htm). [Abgerufen am 10.06.2013].

23 UNHCR(2012): Global Trends 2011, S. 2, [http://www.unhcr.de/fileadmin/user\\_upload/dokumente/06\\_service/zahlen\\_und\\_statistik/GlobalTrends\\_2011.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/dokumente/06_service/zahlen_und_statistik/GlobalTrends_2011.pdf).

24 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.) (2012): Das Bundesamt in Zahlen 2011, Asyl, Migration, ausländische Bevölkerung und Integration, Stand: Mai 2012, S. 28, [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2011.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2011.pdf?__blob=publicationFile)

mit circa 56.000 Anträgen.<sup>25</sup> Nach einem unionsweiten Vergleich von Eurostat, der an das Verhältnis der Asylsuchenden zur Gesamtbevölkerung anknüpft, nimmt Deutschland lediglich Rang 14 ein.<sup>26</sup> Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der 27 Mitgliedstaaten hat dabei noch keine Berücksichtigung gefunden.

---

25 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.) (2012): Das Bundesamt in Zahlen 2011, Asyl, Migration, ausländische Bevölkerung und Integration, Stand: Mai 2012, S. 30.

26 Eurostat, Stand: 23.03.2012, [http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm\\_redakteure/Themen/Zahlen\\_und\\_Fakten/Asyl\\_EU\\_2011.pdf](http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Themen/Zahlen_und_Fakten/Asyl_EU_2011.pdf) [Abgerufen am 09.06.2013].

## 4 Regierung und Gesetzgeber versus Rechtsprechung

In der deutschen Asylpolitik schenken gegenwärtig Regierung und Gesetzgeber ihren grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen nicht ausreichend Beachtung. Gleichzeitig ist ein Spannungsfeld zwischen Exekutive und Legislative auf der einen Seite und der Judikative auf der anderen Seite zu erkennen. Dieses Spannungsfeld erstreckt sich dabei nicht allein auf das Verhältnis von Regierung und Gesetzgeber zur deutschen Judikative. Es geht ebenso um das Verhältnis zur Rechtsprechung des EGMR und des EuGH.<sup>27</sup> Die Rechtstaatlichkeit wird auf die Probe gestellt, wenn die drei Gewalten in ihrem Verständnis der Grund- und Menschenrechte, welche für alle Staatsgewalten gleichermaßen das Fundament bilden und welche sie gleichermaßen binden, dauerhaft auseinanderdriften.

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in seinen Entscheidungen von 1996<sup>28</sup> die

deutsche Drittstaatenregelung weitgehend für verfassungskonform befunden. Angesichts eines menschen- und flüchtlingsrechtlich völlig unzureichenden Asylsystems in einigen EU-Staaten, insbesondere Griechenland, wurde ab dem Jahr 2008 allerdings deutlich, dass die Drittstaatenregelung des Asylkompromiss von 1993 und das europäische Dublin-Verfahren im Licht der Grund- und Menschenrechte nicht aufrecht zu erhalten sind.<sup>29</sup> Mehrere Verwaltungsgerichte hatten im Jahr 2008 – entgegen den eindeutigen Vorschriften des Asylverfahrensgesetzes – vorläufigen Rechtsschutz gegen Abschiebungen nach Griechenland gewährt und damit einen wesentlichen Bestandteil des Asylkompromisses aus menschenrechtlichen Gründen für unanwendbar erklärt. In der Folgezeit gewährten Verwaltungsgerichte auch vorläufigen Rechtsschutz gegen Abschiebungen in andere EU-Mitgliedstaaten, nach Italien oder Ungarn. Auch hier

27 Die Rechtsprechung des EuGH nimmt im Zuge der Verlagerung der Kompetenzen von der nationalen Ebene auf die Ebene der EU im Bereich Asyl zu.

28 Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 14.05.1996, Aktenzeichen 2 BvR 1938, 2315/93; Urteil vom 14.05.1996, Aktenzeichen 2 BvR 1507, 1508/93; Urteil vom 14.05.1998, Aktenzeichen 2 BvR 1516/93.

29 Siehe dazu genauer Weinzierl, Ruth (2009): Der Asylkompromiss 1993 auf dem Prüfstand, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.), Berlin.

waren die Grundlage der Entscheidungen ein unzureichendes Asylsystem in den jeweiligen Staaten.

Dem entsprechend hat das Bundesverfassungsgericht in einem Beschluss vom September 2009 dem Eilantrag gegen eine Abschiebung auf Grundlage der Dublin-II-Verordnung nach Griechenland stattgegeben.<sup>30</sup> Eine neuerliche grund- und menschenrechtliche Überprüfung der Drittstaatenregelung durch das Bundesverfassungsgericht in einem Hauptsacheverfahren konnte die Bundesregierung indes vermeiden. Das Bundesministerium des Innern hatte während des laufenden Verfahrens im Januar 2011 das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge angewiesen, den Bescheid, mit dem es die Abschiebung des Beschwerdeführers nach Griechenland angeordnet hatte, aufzuheben. Zudem hatte das Ministerium angekündigt, Abschiebungen nach Griechenland auf Grundlage der Dublin-II-Verordnung grundsätzlich für ein Jahr auszusetzen, so dass die Asylverfahren in Deutschland durchgeführt werden könnten. Das Bundesverfassungs-

gericht hat das Verfahren daraufhin per Beschluss eingestellt.<sup>31</sup>

Auch wenn die Bundesregierung auf diese Weise eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vermeiden konnte: Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) und des Gerichtshofes der Europäischen Union (EuGH) ist bereits seit längerer Zeit klargestellt, dass eine Korrektur der deutschen Drittstaatenregelung erforderlich ist.<sup>32</sup> Denn nach der Rechtsprechung des EGMR wie auch des EuGH ist es menschenrechtlich nicht zulässig, dass die Mitgliedstaaten der EU davon ausgehen, ein anderer Staat sei unwiderlegbar sicher. Dies wird besonders deutlich in der Rechtsprechung des EGMR<sup>33</sup> und des EuGH<sup>34</sup> aus dem Jahr 2011, wonach es nicht mit der EMRK und mit Unionsrecht – der EU-Grundrechte-Charta – vereinbar ist, wenn die Mitgliedstaaten unter Anwendung der Dublin-II-Verordnung Menschen in andere EU-Mitgliedstaaten überstellen, ohne dass Rechtsschutzmöglichkeiten mit aufschiebender Wirkung hiergegen bestehen. Die

30 Bundesverfassungsgericht (2009): Pressemitteilung Nr. 103/2009 vom 09.09.2009, Beschluss vom 08.09.2009, 2 BvQ 56/09, Eilantrag gegen Abschiebung im Dublin II Verfahren erfolgreich; Deutsches Institut für Menschenrechte (2009): Pressemitteilung, 10.09.2009, Deutsches Institut für Menschenrechte begrüßt Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die Abschiebung eines Asylsuchenden nach Griechenland auszusetzen.

31 Bundesverfassungsgericht (2011): Pressemitteilung Nr. 6/2011 vom 26.01.2011, Beschluss vom 25.01.2011, 2 BvR 2015/09, Erledigung des Verfahrens zur Rückführung Asylsuchender nach Griechenland gemäß der Dublin-II-Verordnung.

32 Siehe dazu Weinzierl, Ruth (2009): Der Asylkompromiss 1993 auf dem Prüfstand, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin.

33 EGMR (Große Kammer) (2011): Urteil vom 21.01.2011, M.S.S. gegen Belgien und Griechenland, Antragsnummer 3096/09.

34 EuGH (2011): Urteil vom 21.12.2011, C-411/10 und C-493/10, insbesondere Ziffer 100 ff., unter Bezugnahme auf Art. 36 der Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 01.12.2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft.

EU-Mitgliedstaaten dürfen in ihrem nationalen Recht also auch nicht von der unwiderlegbaren Vermutung der Sicherheit anderer EU-Mitgliedstaaten ausgehen und damit effektive Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Überstellungen in einen anderen Mitgliedstaat ausschließen. Die deutsche Drittstaatenregelung sah dies aber bisher vor.<sup>35</sup> Ein jüngst vom Bundestag beschlossener Gesetzesentwurf<sup>36</sup> – zur Umsetzung der so genannten EU-Qualifikationsrichtlinie – enthält nun die Möglichkeit, bei Abschiebungen in sichere Drittstaaten und in Dublin-Verfahren innerhalb einer kurzen Frist, eine Woche nach Bekanntgabe der Abschiebungsandrohung, einstweiligen Rechtsschutz zu beantragen. Die Gesetzesänderung geht auf eine Stellungnahme des Bundesrates<sup>37</sup> zurück<sup>38</sup>, der die Bundesregierung unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des EGMR und EuGH aufgefordert hatte, bei Rücküberstellungsfällen nach der Dublin-Verordnung die Möglichkeit einstweiligen Rechtsschutzes ins Asylverfahrensgesetz aufzunehmen.<sup>39</sup>

Regierung und Gesetzgeber haben über fast zwei Jahrzehnte hinweg auch nicht dafür Sorge getragen, dass für Asylsuchenden

in Deutschland das menschenwürdige Existenzminimum gewährleistet ist. Die Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes im Jahr 1993 beschränkte sich nicht darauf, Leistungen für Asylbewerber deutlich abzusenken. Im Gesetz war die Verpflichtung vorgesehen, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern und dem Bundesministerium der Finanzen sowie mit Zustimmung des Bundesrates die Lebenshaltungskosten zum 1. Januar eines Jahres unter Berücksichtigung der Entwicklung tatsächlicher Lebenshaltungskosten neu festsetzt.<sup>40</sup> Dies ist aber schlicht unterblieben: 19 Jahre wurde diese ausdrücklich im Gesetz festgeschriebene Verpflichtung einfach ignoriert.

Erst das Bundesverfassungsgericht hat dieser offensichtlich grund- und menschenrechtswidrigen Rechtslage einen Riegel vorgeschoben. In seinem Urteil vom Juli 2012<sup>41</sup> hat das Gericht die Ausgestaltung des Asylbewerberleistungsgesetzes – unter Bezugnahme auf den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und die UN-Kinderrechtskonven-

35 Siehe Weinzierl, Ruth (2009): Der Asylkompromiss 1993 auf dem Prüfstand, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin.

36 Deutscher Bundestag (2013): Drucksache 17/13063 vom 15.04.2013, Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Richtlinie 2011/95/EU, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/130/1713063.pdf>.

37 Deutscher Bundestag (2013): Drucksache 17/13392 vom 08.05.2013, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/133/1713392.pdf>.

38 Gemäß Artikel 76 Absatz 2 GG.

39 Die Gesetzesänderung betrifft § 34a Absatz 2 Asylverfahrensgesetz, siehe Deutscher Bundestag (2013): Drucksache 17/13556 vom 15.05.2013, S. 4, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/135/1713556.pdf>.

40 § 3 Abs. 3 Asylbewerberleistungsgesetz.

41 Bundesverfassungsgericht (2012): Urteil vom 18.07.2012, 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11, [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/ls20120718\\_1bvl001010.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/ls20120718_1bvl001010.html).

tion – zudem als „evident“ verfassungswidrig eingestuft. Es hat festgestellt, dass die in Artikel 1 Absatz 1 garantierte Menschenwürde nicht zu relativieren ist – auch nicht aus migrationspolitischen Gründen.<sup>42</sup> Das Gericht hat dem Gesetzgeber aufgegeben, eine Neuberechnung des Existenzminimums für Asylsuchende vorzunehmen, die in transparenter und nachvollziehbarer Weise das Existenzminimum sichert.

---

<sup>42</sup> Bundesverfassungsgericht (2012): Urteil vom 18.07.2012, 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11, Ziffer 121.



## 5 Die Bedeutung des politischen und gesellschaftlichen Klimas

Für die ausreichende Beachtung des internationalen Flüchtlingsschutzes und der Menschenrechte gegenüber Asylsuchenden in einem Staat ist das politische und gesellschaftliche Klima von wesentlicher Bedeutung. Die demokratischen Parteien – gleichwohl, ob in Regierungsverantwortung, Oppositionsrolle oder auch in Wahlkampfzeiten – Kirchen und Religionsgemeinschaften, Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände oder Medien spielen hier eine wichtige Rolle. Die zentrale Rolle kommt dabei der Regierung, dem Staat und seinen Institutionen zu. Dies gilt gleichermaßen für die Bundes-, Landes- und kommunale Ebene.

Von entscheidender Bedeutung ist, wie die politisch Verantwortlichen den öffentlichen Diskurs dazu führen. Die Tatsache, dass das Bundesministerium des Innern für das Asylrecht zuständig ist, birgt die Gefahr in sich, dass das Recht auf Asyl wie auch die Asylsuchenden vor allem aus ordnungs- und polizeirechtlicher Perspektive betrachtet werden. Diese Perspektive spiegelt sich häufig auch in der öffentlichen Debatte wider.

Erfahrungsgemäß nehmen Debattenbeiträge zu, in denen die bestehenden menschen- und flüchtlingsrechtlichen Verpflichtungen in den Hintergrund rücken, wenn die Zahlen von Asylsuchenden steigen. Schnell können solche staatlichen Verpflichtungen im öffentlichen Diskurs zu etwas Lästigem abgewertet oder ganz ignoriert werden. Menschen, die Zuflucht suchen, werden entindividualisiert. Ihre Gründe, warum sie Schutz suchen, werden ausgeblendet. Manche Debattenbeiträge gehen weiter als andere; manche wollen mehr Aufmerksamkeit, also schärfer sein als andere, der Boulevard vorneweg: Er kriminalisiert, schafft Feindbilder, indem er bestehende Stereotype aufgreift und möglicherweise wenig Widerspruch erntet. Das Wechselspiel von Politik und Medien ist schnell eröffnet. Beiträge, die sachlich, differenziert und kenntnisreich Erklärungen anbieten, warum Menschen in Deutschland Zuflucht suchen, laufen Gefahr, ungehört zu bleiben. Es wird geradezu unpopulär, für eine auf den Menschenrechten und internationalem Flüchtlingsrecht basierende Politik einzustehen.

## 5.1 Rückblick: Die Asyldebatte Anfang der 1990er Jahre

„Asylantenflut stoppen“, „Das Boot ist voll“, „Scheinasylanten“ „Asylmissbrauch“. Dies waren vor 20 Jahren die Vokabeln von Regierungsverantwortlichen, von Politikern demokratischer Parteien. Es ist auch die Sprache von Medien, etwa der Bild-Zeitung, Welt am Sonntag und vieler anderer Medien.<sup>43</sup> Die Asyldebatte in Deutschland – Anfang der 1990er Jahre hat sie ihren Höhepunkt. Die Wirkungen der Debatte sind bis heute spürbar.

Der Ruf nach einer Änderung des Asylgrundrechts wurde schon in den 1980er Jahren laut. Parallel zur einsetzenden Debatte wurden zahlreiche Anschläge auf Asylsuchende und ihre Unterkünfte begangen, ebenso auf Migrantinnen und Migranten im Land.

Auf dem Höhepunkt der aufgeheizten Debatte, und dem „Asylkompromiss“ voraus, kam es in den Jahren 1991/1992 zu den Pogromen von Hoyerswerda<sup>44</sup>, dem Brandanschlag von Hünxe<sup>45</sup>, zu den Pog-

romen von Rostock-Lichtenhagen<sup>46</sup>, den Morden von Mölln<sup>47</sup>. Es folgten die Morde von Solingen<sup>48</sup>, und unzählige weitere Anschläge im Land. Oftmals junge Täter wähten sich im Recht und unterstützt von der Bevölkerung. Sie attackierten, verletzten, ermordeten wehrlose, schutzbedürftige Menschen, zündeten ihre Unterkünfte und Wohnungen an.<sup>49</sup>

Während der Pogrome von Rostock-Lichtenhagen, den Angriffen auf die Zentrale Aufnahmeestelle für Asylsuchende und ein Wohnheim für ehemalige vietnamesische Vertragsarbeiter, das sogenannte „Sonnenblumenhaus“, wurden die Menschen darin, Männer, Frauen und Kinder, über mehrere Tage mit Steinen und Molotow-Cocktails attackiert, ihre Unterkunft in Brand gesetzt. Viele Menschen wurden verletzt, wie durch ein Wunder gab es keine Toten.

Noch während die Gewaltexzesse liefen, wurden die Opfer der Gewalt für diese verantwortlich gemacht. So etwa geschehen durch den damaligen Bundesminister des Innern, der auf einer Pressekonferenz am 24. August 1992 anlässlich der Ereignisse

43 Siehe genauer mit zahlreichen Beispielen Herbert, Ulrich (2001): Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge, München, S. 296 ff; siehe ebenso Bade, Klaus J. / Oltmer, Jochen (2005): Flucht und Asyl 1950-1989, Dossier Migration, Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.), 15.03.2005, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56435/flucht-und-asyl-1950-1989>.

44 17. bis 23. September 1991.

45 In der Nacht vom 2. auf den 3. Oktober 1991.

46 22. bis 26. August 1992.

47 In der Nacht vom 22. auf den 23. November 1992.

48 29. Mai 1993.

49 Siehe dazu etwa die Dokumentation Wer Gewalt sät – Von Brandstiftern und Biedermeier, ARD-Dokumentation von Gert Monheim, 1993 (44 Min.), <http://lichtenhagen.net/index.php/hintergrund> [Abgerufen am 08.06.2013]; Phoenix, Vier Tage im August, Die Schande von Rostock, Film von Sylvia Bleßmann und Thomas Hass, 24.08.2012, 18.00 Uhr.

in Rostock sagte: „Wir müssen handeln gegen den Missbrauch des Asylrechts, der dazu geführt hat, dass wir einen unkontrollierten Zustrom in unser Land bekommen haben.“ Gleiches hatten der damalige Ministerpräsident und der damalige Innenminister von Mecklenburg-Vorpommern auf einer Pressekonferenz in Reaktion auf die Geschehnisse von Rostock-Lichtenhagen geäußert.<sup>50</sup>

Die politische und gesellschaftliche Haltung gegenüber Schutzsuchenden hat sich seit dieser Zeit nachhaltig verändert. Das Recht auf Asyl und seine besondere Bedeutung vor dem Hintergrund deutscher Geschichte, wurde durch die (grund-)gesetzliche Änderung weitreichend redefiniert. Flüchtlinge gelten im gesellschaftlichen und politischen Raum vielfach als potentielle Gefahr für die Innere Sicherheit, für die Sozialsysteme, nicht als Menschen, die Schutz suchen. Dass die Zahl der Menschen, die in Deutschland einen Asylantrag stellten, in den Folgejahren des „Asylkompromiss“ sanken, wurde seitens des Bundesministeriums des Innern zur fortlaufenden Erfolgsmeldung, der „Asylkompromiss“ zu einer „deutschen Erfolgsgeschichte“.

## 5.2 Schlagwort „Asylmissbrauch“

In der Debatte von zentraler Bedeutung war das Schlagwort „Asylmissbrauch“. Unter diesem Begriff wurde vor allem auf die niedrige Anerkennungsquote in den Asylverfahren verwiesen. Nur in einstelligen Prozentzahlen wurden Anträge damals tatsächlich positiv beschieden. Dabei sagte die Anerkennungsquote nichts über die Intensität der Gefahren aus, vor denen die Menschen in Deutschland Schutz gesucht hatten.

Bürgerkriegsflüchtlinge, ein wesentlicher Teil der Asylantragstellenden, wurden grundsätzlich nicht als asylberechtigt anerkannt. Verfolgung durch nicht-staatliche Akteure wie auch geschlechtsspezifische Verfolgung, galten damals ebenso nicht als asylrelevant.<sup>51</sup>

Gefahren für Leib und Leben führten daher vielfach dazu, dass die Menschen nicht in ihre Herkunftsstaaten abgeschoben werden durften, hatten aber nicht zur Folge, dass sie als asylberechtigt anerkannt wurden.<sup>52</sup> Differenzierende und erklärende Positionen, die genau darauf hingewiesen haben, fanden im Laufe der Debatte immer weniger Beachtung.

50 Wer Gewalt sät – Von Brandstiftern und Biedermeier, ARD-Dokumentation von Gert Monheim, 1993 (44 Min).

51 Dies ist besonders erwähnenswert, weil es bei den Kriegen im ehemaligen Jugoslawien zu systematischen Vergewaltigungen von Frauen kam, als Mittel im Krieg. Dass die Weltöffentlichkeit davon Kenntnis nahm, trug später dazu bei, dass geschlechtsspezifische Verfolgung als asylrelevanter Verfolgungsgrund anerkannt wurde.

52 Herbert, Ulrich (2001): Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge, München, S. 299.

Die Debatte wurde immer undifferenzierter und schließlich zu einer der hitzigsten, polemischsten und folgenschwersten Auseinandersetzungen deutscher Nachkriegsgeschichte.<sup>53</sup> Auch fanden zunehmend rassistische Töne in der Debatte Platz, die sich insbesondere gegen Roma richteten.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Herbert, Ulrich (2001): *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*, München, S. 299.

<sup>54</sup> Siehe dazu, mit konkreten Beispielen, Funke, Hajo (1993): *Brandstifter, Deutschland zwischen Demokratie und völkischem Nationalismus*, Göttingen, S. 116.

## 6 Fluchtbewegungen versus migrationspolitische Steuerungsfähigkeit des Staates

Das Recht auf Asyl und der internationale Flüchtlingsschutz haben zur Konsequenz, dass die migrationspolitische Steuerung der Aufnahmestaaten Grenzen hat. Das Flüchtlingsrecht schränkt die staatliche Hoheitsgewalt ein. Dies bedeutet auch, dass der jeweilige Aufnahmestaat auf steigende Zahlen von Schutzsuchenden reagieren können muss.

Einer offenen, das internationale Flüchtlingsrecht und die Menschenrechte achtenden Gesellschaft kann und wird es nicht gelingen, die Anzahl aufzunehmender Flüchtlinge auf einem kontinuierlichen Niveau zu regulieren oder gar ständig abzusenken. Das Spannungsverhältnis zwischen dem Interesse des Aufnahmestaates, Migration zu steuern, und den Schutzinteressen der Flüchtlinge, kann nicht einfach aufgelöst werden; es muss vielmehr konstruktiv aufgefangen werden. Auf diese besondere Herausforderung ist das internationale Flüchtlingsrecht von Beginn an ausgelegt.<sup>55</sup>

### 6.1 Daueraufgabe politischer Gestaltung

Dies bedeutet konkret, dass Strukturen existieren müssen, mit denen gegebenenfalls auch auf (spontan) ansteigende Zahlen von Schutzsuchenden reagiert werden kann. Dazu bedarf es politischer Gestaltung, es muss die Bereitschaft, Strategien und Handlungspläne dazu geben.

Wenn beispielsweise eine Gemeinde erstmals dazu verpflichtet werden soll, Asylsuchende aufzunehmen und ihre Unterbringung zu organisieren, dann darf sie mit dieser Herausforderung nicht alleine gelassen werden. Sie muss (bereits im Vorfeld) professionell und qualifiziert beraten werden. Dies kann etliche Aspekte betreffen, etwa schulische oder organisatorische Fragen zur Unterbringung, genauso aber die Öffentlichkeitsarbeit vor Ort. Zudem ist es wichtig, Fragen nachzugehen, wer sich wie aktiv einbringen will. Dies können etwa Angebote durch bestehende Initiativen

<sup>55</sup> Deutscher Anwaltverein, AWO- Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V., Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e. V., PRO Asyl, Der Paritätische Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V., Neue Richtervereinigung e. V.; Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland (Hg.) (2013): Memorandum, Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union: Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit, Gründau, S. 25.

oder Organisationen wie Sportvereine sein, oder auch in vielfältiger Weise durch Ehrenamtliche oder sonstige Einzelpersonen jedes Alters.

---

## 6.2 Situation der Unterbringung

Gerade die Art und Weise der Unterbringung von Asylsuchenden kann ein erhebliches Konfliktpotential bei der eingesessenen Bevölkerung vor Ort mit sich bringen. Es lässt sich beobachten, dass die Akzeptanz gegenüber der Aufnahme von Flüchtlingen leiden kann, wenn große Flüchtlingsunterkünfte für eine große Anzahl von Asylsuchenden geschaffen werden.

Hinzu kommt, dass keine allgemeingültigen Standards für Erstaufnahme- und Gemeinschaftsunterkünfte für Asylsuchende existieren. Regelmäßig gibt es Berichte über menschenunwürdige Zustände in den Einrichtungen. Es fehlt an Mindeststandards etwa hinsichtlich Raumgrößen, Gemeinschaftsräumen, Kochgelegenheiten, sanitären Anlagen, Spielmöglichkeiten etc.

Aufnahme- und Gemeinschaftsunterkünfte zeichnen sich oftmals dadurch aus, dass es sich städtebaulich und architektonisch um Auslaufmodelle und/oder Provisorien handelt, um Notunterkünfte wie etwa Wohncontainer. Die Menschen leben auf engstem Raum; es mangelt regelmäßig an ausreichenden Koch-, Reinigungs-, Wasch- und Trockengelegenheiten. Bedürfnisse von Einzelpersonen oder Familien nach

Wohnraum, Privatsphäre und Gemeinschaftsräumen finden keine Berücksichtigung. Verzweigung über die gegenwärtige Situation und Ungewissheit über die Zukunft können die Situation in der drangvollen Enge der Unterkunft verschärfen. Für Kinder und Jugendliche ist die Situation darüber hinaus durch unzulängliche Spiel- und Bewegungsmöglichkeiten gekennzeichnet. Auch die Lernlust und der Lernerfolg der Minderjährigen können in Folge der Art der Unterbringung leiden; schon allein der Lärmpegel in Sammelunterkünften kann das Lernen der Minderjährigen erschweren.

Das Deutsche Rote Kreuz (DRK) hat in einer Pressemitteilung vom November 2012 auf die „zum Teil katastrophalen Zustände“ in den Unterkünften für Asylsuchende in Deutschland hingewiesen. Zugleich hat das DRK Länder und Kommunen aufgefordert, die Zustände „dringend zu verbessern“. In den meisten Sammelunterkünften seien die Zustände unhaltbar. „Zwei Toiletten für 70 Asylsuchende, kaputte Heizungen im Winter, undichte Dächer und Ratten in den Unterkünften sind keine Einzelfälle“, so die Vizepräsidentin des DRK.<sup>56</sup>

In der öffentlichen Wahrnehmung werden häufig die Bewohnerinnen und Bewohner für die Zustände in den Unterkünften verantwortlich gemacht. So passiert es, dass auch tatsächliche Belastungen für das Umfeld, die aus Sammelunterkünften resultieren können, immer mehr in den Fokus der Öffentlichkeit geraten und

---

<sup>56</sup> DRK (2012): DRK fordert Verbesserungen bei der Unterbringung von Asylbewerbern, veröffentlicht am 15.11.2012. <http://www.kvneuburg-schrobenhausen.brk.de/5953c2f477aaf2c2f4660ca285f1a468>.

gleichzeitig den Bewohnerinnen und Bewohner zugeschrieben werden. So war es auch in Rostock-Lichtenhagen, wo der UNHCR vor den Pogromen warnend, aber vergeblich auf die katastrophalen Zustände in den Unterkünften hingewiesen hatte. Obwohl sich die Situation unter den Augen der Öffentlichkeit immer weiter zuspitzte, blieben die politisch Verantwortlichen auf Landes- und kommunaler Ebene tatenlos. Die Stadt etwa weigerte sich, genügend Toiletten zur Verfügung zu stellen, so dass die Menschen gezwungen waren, ihre Notdurft außerhalb der Einrichtungen zu verrichten. Die politisch Verantwortlichen ließen die Situation über einen längeren Zeitraum sehenden Auges eskalieren.<sup>57</sup>

### 6.3 Proteste von Asylsuchenden nehmen zu

Zunehmend setzen sich Flüchtlinge, die nach Deutschland fliehen, gegen ihre

Behandlung hierzulande zur Wehr,<sup>58</sup> etwa in Form von Dauermahnwachen in vielen großen deutschen Städten.<sup>59</sup> Vor allem junge Menschen ergreifen selbst das Wort. Auch im Rahmen von Theaterstücken<sup>60</sup> oder Liedertexten<sup>61</sup> thematisieren sie ihre Lebensumstände in Deutschland. Sie protestieren etwa gegen die Bedingungen ihrer Unterbringung oder die Residenzpflicht,<sup>62</sup> die sie nicht nur in ihrer Bewegungsfreiheit einschränkt, sondern ebenso beim Zugang zu Rechten wie etwa der Wahrnehmung von Bildungsangeboten, kultureller Teilhabe, Spiel- und Sportveranstaltungen.<sup>63</sup> Bundesweit besondere Aufmerksamkeit erlangte ein Protestmarsch quer durch Deutschland im Herbst 2012, der schließlich in Berlin endete. Dabei haben sich die Flüchtlinge über die Residenzpflicht hinweggesetzt und staatliche Sanktionen in Kauf genommen.

57 Wer Gewalt sät – Von Brandstiftern und Biedermeier, ARD-Dokumentation von Gert Monheim, 1993 (44 Min.). [Abgerufen am 08.06.2013].

58 Zu erwähnen sind hier die Flüchtlingsselfstorganisation VOICE Refugee Forum, gegründet 1994 (<http://thevoiceforum.org>) und das Netzwerk der KARAWANE für die Rechte der Flüchtlinge und MigrantInnen, gegründet 1998, <http://thecaravan.org>. [Abgerufen am 08.06.2013].

59 Wöhrle, Christoph (2012): Deutschland: Asyldebatte und Flüchtlingsproteste, Dossier Migration, Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.), 10.12.2012, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/151225/asyldebatte-und-fluechtlingsproteste>. [Abgerufen am 08.06.2013].

60 So etwa in den preisgekrönten Asylmonologen, dokumentarisches Theater auf der Grundlage geführter Interviews mit Asylsuchenden in Deutschland, [www.buehne-fuer-menschenrechte.de](http://www.buehne-fuer-menschenrechte.de). [Abgerufen am 08.06.2013].

61 So etwa auf der CD Strom & Wasser featuring The Refugees, <http://www.strom-wasser.de/stromund-wasser2009/info.html>; siehe dazu auch Die Bundesregierung, 24.10.2012, Integrationsmedaille, Heinz Ratz aus Kiel, Empfänger einer Integrationsmedaille, Mit Flüchtlingen auf Konzert-Tournee, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Artikel/Themen/Integrationsmedaille/2012/2012-10-24-portrait-ratz.html> [Abgerufen am 08.06.2013].

62 Mit Blick auf die Problematik der Residenzpflicht sei hier auch auf den preisgekrönten Film Milan und Moritz, Deutschland 2010, Regie: Joey Steffens, hingewiesen, <http://www.jugendvideopreis.de/gewinner/index.php?id=1036>. [Abgerufen am 08.06.2013].

63 Siehe zu diesen Rechten etwa Art. 31 der UN-Kinderrechtskonvention.

## 7 Neue Missbrauchsdebatte

Nachdem im Oktober 2012 zunächst der hessische Innenminister vom Bundesminister des Innern Sofortmaßnahmen gegen „Asylmissbrauch“ durch Roma-Angehörige aus Serbien und Mazedonien forderte,<sup>64</sup> gab der Bundesminister wenige Tage später der Bild-Zeitung ein Interview.<sup>65</sup> Er spricht darin von einer „steigenden Asylbewerberzahl aus Mazedonien und Serbien“ und der naheliegenden Vermutung, dass „sie eher aus wirtschaftlichen Gründen kommen und nicht weil sie Schutz vor Verfolgung suchen“. Um diesem „Missbrauch“ zu begegnen, kündigte er eine Reihe von Sofortmaßnahmen an:

„Erstens müssen die Asylverfahren so schnell wie möglich durchgeführt werden und zweitens müssen die Unberechtigten schnell wieder in ihre Heimatländer zurückgeschickt werden. Und drittens müssen wir auf europäischer Ebene dafür sorgen, dass wieder eine Visumpflicht für

Bürger aus beiden Ländern eingeführt wird“.

Um die Asylverfahren zu beschleunigen, kündigte der Minister an, mehr Personal einzusetzen, auch „Angehörige der Bundespolizei“. Je schneller Asylbewerber aus Serbien und Mazedonien zurückgeschickt werden könnten, „umso weniger Anspruch auf staatliche Geldleistungen haben sie“. Es sei „ein klares Signal in die entsprechenden Länder“ zu senden: „Wirklich Verfolgte werden aufgenommen, Wirtschaftsflüchtlinge nicht!“

Der Bundesinnenminister kritisiert dabei ebenso das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Juli 2012, welches dem Gesetzgeber aufgegeben hat, dafür Sorge zu tragen, dass Asylsuchenden ein menschenwürdiges Existenzminimum zusteht. Das Urteil würde dazu führen, so der Minister, „dass die Asylbewerber-Zahlen

64 Die Welt (2012): Minister Rhein sieht „Asylmissbrauch“ bei den Roma, Der hessische Innenminister Boris Rhein (CDU) hat Bundesinnenminister Hans-Peter Friedrich (CSU) aufgefordert, die Visafreiheit für Serben und Mazedonier auszusetzen, 09.10.2012, <http://www.welt.de/regionales/frankfurt/article109722193/Minister-Rhein-sieht-Asylmissbrauch-bei-den-Roma.html>. [Abgerufen am 08.06.2013].

65 Bild (2012): Innenminister Friedrich (CSU), Was tun Sie gegen Asyl-Missbrauch?, 13.10.2012, <http://www.bild.de/politik/inland/hans-peter-friedrich/innenminister-klagt-ueber-fluechtlings-ansturm-auf-deutschland-26683892.bild.html>. [Abgerufen am 08.06.2013].



noch weiter steigen, denn es wird für Wirtschaftsflüchtlinge noch attraktiver zu uns zu kommen und mit Bargeld wieder abzureisen.“ Er hat angekündigt, das Asylbewerberleistungsgesetz zu ergänzen. Demnach sollten diejenigen, die aus sicheren Herkunftsstaaten wie Mazedonien und Serbien kämen, künftig weniger Barleistungen erhalten.

Die Ankündigungen des Ministers in dem Interview lösten geteilte Reaktionen, teilweise auch scharfe Kritik aus.<sup>66</sup> Insbesondere bei Innenpolitikern fanden die Ankündigungen Zustimmung.<sup>67</sup> Die Visumpflicht für Menschen aus Serbien und Mazedonien wieder einzuführen und die Asylverfahren bei Antragstellenden aus diesen Ländern zu beschleunigen, wurde auch von Vertretern aus den Bundesländern und insbesondere den Kommunen unterstützt.<sup>68</sup> Dabei war die beschleunigte Bearbeitung der Asylanträge von Menschen aus diesen Ländern zu diesem Zeitpunkt bereits gän-

gige Praxis des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge als zuständige Behörde für Asylanträge.<sup>69</sup>

Der Ankündigung des Ministers, auf EU-Ebene dafür zu sorgen, wieder eine Visumpflicht für Menschen aus beiden Ländern einzuführen, folgte auf einer Sitzung des Rats der EU-Innenminister am 25. Oktober 2012 in Luxemburg der Beschluss, gemeinsam mit den Regierungen Serbiens und Mazedoniens Maßnahmen gegen den Anstieg von Asylanträgen zu vereinbaren. Am 30. November 2012 wurde außerdem ein Referentenentwurf seitens der Bundesregierung für eine Gesetzesänderung des Asylbewerberleistungsgesetzes publik, in dem die Ankündigung des Bundesministers Aufnahme gefunden hat, für Asylsuchende aus „sicheren Herkunftsstaaten“ niedrigere Leistungen vorzusehen, um eine Einreise aus „asylfremden, insbesondere aus wirtschaftlichen Motiven“ zu bekämpfen.<sup>70</sup> Der Gesetzesentwurf hat im politischen

66 Siehe dazu etwa tagesthemen.de (2012): Bundesinnenminister warnt vor massenhaftem Missbrauch, Pro Asyl hält Debatte um Asylbewerber für absurd, 13.10.2012, <http://www.tagesschau.de/inland/asylbewerber134.html> [Abgerufen am 08.06.2013].

67 Siehe dazu etwa bild.de (2012): Flüchtlingszahlen steigen, Innenminister beklagen Missbrauch, Deutschland vor einer neuen Asyldebatte, 14.10.2012, <http://www.bild.de/politik/inland/asylrecht/fluechtlinge-mazedonien-serbien-debatte-26694376.bild.html>; Zeit.de (2012): Flüchtlinge: Friedrich will Einreise von Serben und Mazedoniern einschränken, 12.10.2012, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2012-10/asylbewerber-serbien-mazedonien>. [Abgerufen am 08.06.2013].

68 Siehe dazu etwa Zeit.de (2012): Flüchtlinge: Kommunen fordern Visapflicht für Asylbewerber, 13.11.2012, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2012-11/kommunen-visa-pflicht-asylbewerber> [Abgerufen am 10.06.2013].

69 Siehe dazu Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2012): Entscheiderbrief 9/2012, Bevorzugte Bearbeitung von Asylanträgen der HKL Serbien und Mazedonien, S. 1 f., [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Entscheiderbrief/2012/entscheiderbrief-09-2012.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Entscheiderbrief/2012/entscheiderbrief-09-2012.pdf?__blob=publicationFile). [Abgerufen am 08.06.2013].

70 Wöhrle, Christoph (2012): Deutschland: Asyldebatte und Flüchtlingsproteste, Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.), 10.12.2012, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/151225/asyldebatte-und-fluechtlingsproteste> [Abgerufen am 08.06.2013].

Raum heftige Kritik ausgelöst,<sup>71</sup> ebenso bei Sozialverbänden. Bisher hat die Bundesregierung noch keinen Gesetzesentwurf zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes in den Bundestag eingebracht.

## 7.1 Keine Asylanerkennung bei Menschen aus Serbien und Mazedonien?

Staaten, von denen man sagen könnte, sie seien grundsätzlich „sicher“, gibt es nicht. Staaten befinden sich nicht in einem gleichbleibenden Aggregatzustand. Zweifelsfreie Garantien zur Sicherheit kann es nicht geben. Von wem auch? Auch in demokratischen Staaten kann die menschenrechtliche Situation erheblich divergieren, Demokratie allein ist kein Garant für die Einhaltung der Menschenrechte. Zudem können Veränderungen in den gesellschaftlichen und politischen Verhältnissen nicht nur durch offensichtliche Umwälzungen geschehen, sondern ebenso schleichend und weniger sichtbar erfolgen. Die menschenrechtliche Situation mancher Staaten steht im Fokus der Weltöffentlichkeit; bei anderen ist dies nicht der Fall.

Gefährdungssituationen für Angehörige von Minderheiten können sich rapide und unter den Augen der Öffentlichkeit, aber ebenso schleichend und versteckt entwickeln.

Vor diesem Hintergrund kann auch eine Asylanerkennung aus den Staaten Serbien und Mazedonien nicht grundsätzlich ausgeschlossen sein, wie es aber in der Debatte suggeriert wird. Dies gilt umso mehr, als die menschenrechtliche Situation von Roma-Angehörigen in diesen Staaten gegenwärtig verheerend ist.

So gibt es zahlreiche Berichte und Studien, denen zufolge Roma in beiden Ländern gravierende Diskriminierungen und Ausgrenzungen erfahren. Für viele Roma in Serbien ist der Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Bildung, zum Wohnungsmarkt, zu sanitären Einrichtungen und sauberem Trinkwasser, zum Gesundheitswesen demnach nicht gewährleistet.<sup>72</sup> Laut einer Studie<sup>73</sup> liegt die durchschnittliche Lebenserwartung der Frauen der Roma-Minderheit in Serbien bei 48 Jahren im Vergleich zu 77 Jahren beim restlichen weiblichen Teil der Bevölkerung. Die Kindersterblichkeit liegt weit über dem Landesdurchschnitt.

71 Wöhrle, Christoph (2012): Deutschland: Asyldebatte und Flüchtlingsproteste, Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.), 10.12.2012.

72 ECRI (2011): Länderbericht Serbien, 31. Mai 2011, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Serbia/SRB-CbC-IV-2011-021-ENG.pdf>; Waringo, Karin (2013): Serbien – ein sicherer Herkunftsstaat von Asylsuchenden in Deutschland? Eine Auswertung von Quellen zur Menschenrechtssituation, Frankfurt/Main, [http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/Serbien\\_kein\\_sicherer\\_Herkunftsstaat.pdf](http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/Serbien_kein_sicherer_Herkunftsstaat.pdf); Flüchtlingsrat NRW (Hg.) (2013): Die Liberalisierung des Visasystems und Einschränkungen des Rechts auf Asyl, Zur Situation serbischer Roma, die im Ausland Asyl beantragt haben, Bochum; Amnesty International, Home is more than a roof over your head, April 2011, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR70/001/2011/en/5e0bb76a-1030-4a5f-ba44-06a5fe216069/eur700012011en.pdf> [Abgerufen am 10.06.2013].

73 Flüchtlingsrat NRW (Hg.) (2013): Die Liberalisierung des Visasystems und Einschränkungen des Rechts auf Asyl, Zur Situation serbischer Roma, die im Ausland Asyl beantragt haben, S. 13.

In Mazedonien erfahren viele Roma ebenso schwerwiegende Diskriminierungen. Auch hier ist der Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Bildung, zum Wohnungsmarkt, zu sanitären Einrichtungen und sauberem Trinkwasser, zum Gesundheitswesen für viele Roma nicht gewährleistet.<sup>74</sup>

Die Katholische und die Evangelische Kirche haben deshalb zu Recht in einer gemeinsamen Pressemitteilung am 23. Oktober 2012 darauf hingewiesen, „dass Roma in beiden Ländern schwerwiegenden Diskriminierungen und Ausgrenzungen ausgesetzt sind.“<sup>75</sup>

## 7.2 Anerkennungsmöglichkeit wegen „kumulativer Verfolgungsgründe“

Nach internationalem Flüchtlingsrecht, der Genfer Flüchtlingskonvention, wie auch

europäischem Unionsrecht, der sogenannten Qualifikationsrichtlinie<sup>76</sup>, existiert die Anerkennungsmöglichkeit aufgrund „kumulativer Verfolgungsgründe“. Eine solche Anerkennungsmöglichkeit kann aufgrund von Diskriminierungen vorliegen, die jeweils für sich genommen keine Anerkennung rechtfertigen würden, im Gesamtbild und in den Auswirkungen auf die Betroffenen aber dennoch den Charakter einer Verfolgung haben. Der UNHCR hat in der Vergangenheit die Kritik geäußert, dass diese Anerkennungsmöglichkeit in der deutschen Entscheidungspraxis zu wenig berücksichtigt würde. Es müsse stärker darauf geachtet werden, dass eine begründete Furcht vor Verfolgung auch auf der Kumulierung unterschiedlicher Maßnahmen beruhen kann, die jede für sich allein nicht den Tatbestand der Verfolgung erfüllen würde.<sup>77</sup>

74 ECRI Länderbericht Mazedonien, 15. Juni 2010 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Former\\_Yugoslav\\_Republic\\_Macedonia/MKD-CbC-IV-2010-019-ENG.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Former_Yugoslav_Republic_Macedonia/MKD-CbC-IV-2010-019-ENG.pdf). [Abgerufen am 10.06.2013]; U.S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor (2012), Country Reports on Human Rights Practices for 2012, Macedonia, insbesondere S. 1, 20, 24.

75 Deutsche Bischofskonferenz, Pressemeldung, 23.10.2012, Nr. 169, Katholische und Evangelische Kirche mahnen zur Besonnenheit, Gemeinsame Äußerung der Prälaten Jüsten und Felmberg zur Debatte um Schutzsuchende in Deutschland, <http://www.dbk.de/nc/presse/details/?presseid=2194> [Abgerufen am 08.06.2013].

76 Siehe Art. 9 Abs. 1 b) 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 und Art. 9 Abs. 1 b) Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung).

77 UNHCR (2004): „Erste Anregungen von UNHCR zur Umsetzung des Zuwanderungsgesetzes im Hinblick auf die materielle Voraussetzungen für die Zuerkennung von Flüchtlingsstatus und subsidiärem Schutz, 23.12.2004, S. 4, [http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/3\\_deutschland/3\\_2\\_unhcr\\_stellungnahmen/FR\\_GER-HCR\\_ZuWaG\\_122004.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/3_deutschland/3_2_unhcr_stellungnahmen/FR_GER-HCR_ZuWaG_122004.pdf); siehe dazu ebenso Bank, Roland / Foltz, Friederike, Flüchtlingsrecht auf dem Prüfstand, Die Qualifikationsrichtlinie im deutschen Recht, Teil 1: Flüchtlingschutz, Beilage zum Asylmagazin 10/2008, S. 3, [http://www.asyl.net/fileadmin/user\\_upload/redaktion/Dokumente/am2008-10-beil.pdf](http://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/redaktion/Dokumente/am2008-10-beil.pdf) [Abgerufen 03.06.2012].

Angesichts der massiven Diskriminierungen und Ausgrenzungen, die Roma in Serbien und Mazedonien erfahren, ist nicht ersichtlich, warum Anerkennungen grundsätzlich ausgeschlossen sein sollten.<sup>78</sup>

Der diskriminierungsfreie Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Bildung, zum Wohnungsmarkt, zu sanitären Einrichtungen und sauberem Trinkwasser und zum Gesundheitswesen ist menschenrechtlich verbrieft.<sup>79</sup> Insofern gibt es auch deutliche Anhaltspunkte dafür, dass bei Angehörigen der Roma aus Serbien und Mazedonien im Rahmen von Asylverfahren im Einzelfall asylrelevante Fluchtgründe vorliegen können. Im Übrigen sind Menschen aus Serbien und Mazedonien in der Vergangenheit auch immer wieder als asylberechtigt anerkannt worden.<sup>80</sup>

Überdies können für die Menschen ebenso konkrete Gefahrenlagen existieren, die möglicherweise nicht zu einer Anerkennung als Asylberechtigte führen müssen, wohl aber zu einem rechtlichen Abschiebungshindernis. Die Lebenssituation von Menschen, Erwachsenen und Kindern, kann sich insbesondere in den Wintermonaten infol-

ge katastrophaler Wohnverhältnisse oder Obdachlosigkeit lebensbedrohlich zuspitzen. Gerade im Vorfeld dieser Jahreszeit sind die Schutzgesuche aus diesen Staaten in der Vergangenheit auch gestiegen.<sup>81</sup> Bei Menschen aus Serbien und Mazedonien sind in der Vergangenheit jedenfalls immer wieder rechtliche Abschiebungsverbote festgestellt worden.<sup>82</sup>

### 7.3 Grundsätze rechtstaatlicher Verfahren

Ob einem Menschen ein Recht zusteht, kann nur individuell, in einem behördlichen oder gerichtlichen Verfahren geprüft werden. Dies gilt für alle Gebiete des öffentlichen Rechts. Dabei muss die Prüfung unvoreingenommen erfolgen. Das Ergebnis kann und darf also erst nach einem behördlichen Verfahren feststehen. Diese Grundsätze erscheinen im Grunde banal und sie sind auch als allgemeine Grundsätze eines Rechtsstaats anerkannt.<sup>83</sup> Sie machen einen Rechtsstaat aus. Wie wichtig es ist, dass sie im Bereich des Asylrechts uneingeschränkte Beachtung finden, erklärt sich im Besonderen damit, dass in

78 Siehe dazu ebenso Deutsche Bischofskonferenz, Pressemeldung, 23.10.2012, Nr. 169, Katholische und Evangelische Kirche mahnen zur Besonnenheit, Gemeinsame Äußerung der Prälaten Jüsten und Felmberg zur Debatte um Schutzsuchende in Deutschland.

79 Siehe dazu etwa Art. 6, 7, 13, 11 und 12 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskr), jeweils in Verbindung Art. 2 Abs. 2 IPwskr.

80 Siehe dazu genauer Alscher, Stefan (2012): Deutschland: Debatte über Umgang mit Asylbewerbern vom Balkan, Dossier Migration, Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.), 13.11.2012, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/148800/debatte-ueber-umgang-mit-asylbewerbern>.

81 Alscher, Stefan (2012): Deutschland: Debatte über Umgang mit Asylbewerbern vom Balkan, Dossier Migration, Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.), 13.11.2012.

82 Siehe dazu etwa die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage vom 24.05.2013, Bundestag-Drucksache 17/13636, S. 20.

83 Siehe dazu auch Artikel 41 der EU-Grundrechtecharta.

den Verfahren Gefahrenlagen für existenzielle Rechtsgüter zu prüfen sind. Diese Grundsätze für bestimmte Gruppen von Menschen auszuschließen, sollte im 21. Jahrhundert und im Zeitalter der Menschenrechte keinen Platz im politischen Raum haben.

---

## 7.4 Wirtschaftsflüchtlinge?

Im Übrigen sind die Gründe, warum Menschen ihren Herkunftsstaat verlassen, nicht immer eindeutig. Sie lassen sich nicht unbedingt auf einen einzelnen Grund reduzieren. Wirtschaftliche Gründe können beispielsweise gerade aus der Erfahrung von Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt im Herkunftsstaat resultieren. Die Erfahrung von Diskriminierung kann sich wiederholen und ständig verdichten, im Rahmen staatlicher Strukturen wie auch im Alltag.<sup>84</sup> Auch Gefahrenlagen für das eigene Leben, die körperliche Unversehrtheit, können sich verdichten, im unmittelbaren Umfeld, im Heimatort oder darüber hinaus. An irgendeinem dieser Punkte möglicherweise angelangt, ohne persönlich noch eine Perspektive in seinem Herkunftsstaat zu sehen, fasst ein Mann, eine Frau, ein Paar, fassen

Eltern mit Kindern, den Entschluss, ihr Herkunftsland zu verlassen. Wo genau verläuft nun die Grenze, einen Menschen als Flüchtling anzuerkennen oder als „Wirtschaftsflüchtling“ abzutun?

Der ehemalige Präsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge<sup>85</sup> und jetzige Vorsitzende des Landeskomitees der Katholiken in Bayern, Albert Schmid, hat im Rahmen der Debatte nicht nur den Umgang mit Asylsuchenden in Deutschland als „zum Teil menschenunwürdig“ kritisiert. Er hat sich nachdrücklich gegen die „diskriminierende Verwendung“ des Begriffs „Wirtschaftsflüchtling“ gewandt. Überdies hat er einen anderen Umgang Deutschlands mit Sinti und Roma aus Serbien und Mazedonien gefordert, auch angesichts dessen, was der Minderheit zur Zeit des Nationalsozialismus angetan worden sei.<sup>86</sup>

Debattenbeiträge, die Roma mit dem Schlagwort „Asylmissbrauch“ in Zusammenhang stellen, lassen die schwerwiegenden Diskriminierungen, die sie in ihren Herkunftsstaaten erfahren, außer acht. Sie tragen insbesondere dazu bei, dass die Stigmatisierung von Roma und der Antizi-

---

<sup>84</sup> Dazu sehr plastisch Majic, Danijel (2012): Roma Asyl, Heime mit Flüchtlingsstrom vom Balkan überfordert, Frankfurter Rundschau, 25. Oktober 2012, <http://www.fr-online.de/politik/roma-asyl-heime-mit-fluechtlingsstrom-vom-balkan-ueberfordert-,1472596,20712918.html> [Abgerufen am 08.06.2013].

<sup>85</sup> Von 2000 bis 2010.

<sup>86</sup> Südwestrundfunk (2012): Früherer BAMF-Präsident kritisiert Asylpolitik, Der frühere Präsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Albert Schmid, hat die deutsche und europäische Asylpolitik massiv kritisiert, 19.11.2012, <http://www.swr.de/international/de/-/id=233334/nid=233334/did=10607824/ytjwr/index.html> [Abgerufen am 08.06.2013].

ganismus in Deutschland befördert werden. Romani Rose, der Vorsitzende des Zentralrates deutscher Sinti und Roma, hat sie daher auch scharf kritisiert.<sup>87</sup> Zugleich hat er seine Hoffnung zum Ausdruck gebracht, dass die Äußerungen nicht bereits eine Vorankündigung für den Bundestagswahlkampf 2013 gewesen seien. Äußerungen aus dem politischen Raum, die sich gegen Roma richten, setzen sich aber bis heute fort. Zuletzt zielten sie vor allem auf Menschen, die aus den EU-Mitgliedstaaten Rumänien und Bulgarien einreisen.<sup>88</sup>

## 7.5 Auswirkungen der Debatte in den Herkunftsstaaten

Debattenbeiträge in Deutschland, die auf Roma zielen, führen im Übrigen auch dazu, dass sich ihre Situation in den Herkunftsstaaten weiter verschärft. So werden Roma in Serbien und Mazedonien als Folge der Debatte dafür verantwortlich gemacht, dass in der EU darüber diskutiert wird, die eingeführte Visumsfreiheit zur Einreise in die EU für die Menschen aus diesen Staaten wieder rückgängig zu machen. Zudem existieren Berichte, dass Roma gezielt daran gehindert werden, ihren Herkunftsstaat zu verlassen.<sup>89</sup> Damit wird Menschen das im 4. Zusatzprotokoll zur EMRK<sup>90</sup> und im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte verbürgte Recht<sup>91</sup> verweigert, jedes Land, einschließlich des eigenen, zu verlassen.

87 Mittelbayerische Zeitung (2012): Ein Mahnmal gegen Rassismus, Romani Rose spricht im MZ-Interview über die Bedeutung des Denkmals für die in der NS-Zeit getöteten Sinti und Roma – und kritisiert Minister Friedrich, 23.10.2012, <http://www.mittelbayerische.de/nachrichten/politik/artikel/ein-mahnmal-gegen-rassismus/842796/ein-mahnmal-gegen-rassismus.html#842796> [Abgerufen am 08.06.2013].

88 Zentralrat Deutscher Sinti und Roma (2013): Pressemitteilung, 05.03.2013, Bundespräsident möge Parteien auffordern: Wahlkampf nicht zu Lasten der Minderheit, <http://zentralrat.sintiundroma.de/content/downloads/presseschau/276.pdf>; Pressemitteilung, 25.03.2013, Zentralrat dankt Bundespräsident Gauck für Rede zum Schutz von Sinti und Roma – „Wir sind froh, dass Sie unser Bundespräsident sind“, <http://zentralrat.sintiundroma.de/content/downloads/presseschau/278.pdf>. [Abgerufen am 08.06.2013].

89 U.S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor (2012): Country Reports on Human Rights Practices for 2012, Macedonia, S. 13; Alscher, Stefan (2012): Deutschland: Debatte über Umgang mit Asylbewerbern vom Balkan, Dossier Migration, Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.), 13.11.2012, <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/148800/debatte-ueber-umgang-mit-asylbewerbern>.

90 Artikel 2 Absatz 2, <http://conventions.coe.int/treaty/ger/treaties/html/046.htm> [Abgerufen am 10.06.2013].

91 Art. 12 Abs. 2 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte; das Recht auf Ausreise ist gemäß Art. 5 d) ii) der UN-Anti-Rassismuskonvention ebenso ohne rassistische Diskriminierung zu gewährleisten.

## 8 Rote Linien erforderlich

Das Asyl- und Flüchtlingsrecht, sei es in Deutschland, sei es auf der Ebene der EU, wird in seiner Ausgestaltung und Anwendung auf absehbare Zeit umstritten bleiben. Bei alledem sollten sich Regierungen und Parlamente in Bund und Ländern, der Staat und seine Institutionen, die demokratischen Parteien, auf eine rote Linie verständigen, die sie gemeinsam nicht überschreiten: Sie sollten in der Debatte auf jegliche Beiträge verzichten, die sich gegen Menschen richten. Sie sollten keine diskriminierenden Begriffe verwenden wie etwa Anfang der 1990er Jahre. Ob nun in Wahlkampfzeiten, in Regierungs- oder Oppositionsrolle.

Die Richtschnur für eine solche rote Linie lässt sich in den menschen- und flüchtlingsrechtlichen Verpflichtungen selbst finden, in Differenzierung und Sachlichkeit. Wer die menschen- und flüchtlingsrechtlichen Grundlagen in der Debatte beachtet, unterscheidet sich von denjenigen, die populistisch agieren. Mit dem Einsatz entsprechender Kampfbegriffe („Asylmissbrauch“) versuchen Parteien und Gruppen wie die NPD, Pro Deutschland oder Pro Köln die auf den Menschenrechten basierende Gesellschafts- und Staatsordnung zu untergraben. Ihre Aussagen zeich-

nen sich dadurch aus, dass sie die Wirklichkeit verzerren und Menschen ausgrenzen. Regelmäßig versuchen sie, den Diskurs auf der lokalen Ebene zu beeinflussen, indem sie etwa Protest gegen Unterkünfte von Asylsuchenden organisieren und Bedrohungsszenarien schüren.

Bestimmten Flüchtlingen, wie etwa aus Serbien und Mazedonien, grundsätzlich Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu kürzen, ist nicht nur offensichtlich grund- und menschenrechtswidrig. Menschen unter den Generalverdacht des sogenannten „Asylmissbrauchs“ zu stellen, ist überdies auch in der Rhetorik diskriminierend, populistisch und gefährlich.

Das Spannungsverhältnis zwischen dem Interesse des Staates, Migration zu steuern, und den Schutzinteressen der Flüchtlinge muss vielmehr konstruktiv aufgefangen werden. Es lässt sich nicht einfach auflösen. Auf diese besondere Herausforderung ist das internationale Flüchtlingsrecht von Beginn an ausgelegt.

Deutschland kann seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen im Umgang mit Menschen, die in diesem Land Zuflucht suchen, nur dann gerecht werden, wenn es

die Menschen als Individuen fest im Blick behält und die Würde eines jeden einzelnen Menschen. Sie zu achten und zu schützen ist nach Artikel 1 Grundgesetz Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.



**Deutsches Institut für Menschenrechte**

Zimmerstr. 26/27

10969 Berlin

Tel.: 030 25 93 59 - 0

Fax: 030 25 93 59 - 59

[info@institut-fuer-menschenrechte.de](mailto:info@institut-fuer-menschenrechte.de)