

# Deutsche Zusammenfassung des Berichts »Refugee Protection in Germany«

Valeria Hänsel, Sabine Hess, Svenja Schurade

21. Januar 2020

*Der komplette, englisch-sprachige Bericht »Refugee Protection in Germany« ist unter folgender Adresse abrufbar: <https://www.uni-goettingen.de/de/619137.html>.*

Der vorliegende Forschungsbericht »Refugee Protection in Germany« des Horizon 2020 Forschungsprojekts RESPOND untersucht die asylrechtlichen Regelungen in Deutschland seit 2011 hinsichtlich ihres Schutzcharakters für Geflüchtete. Der Report nimmt auf der Basis von insgesamt 90 Interviews und einer eingehenden Dokumentenanalyse nicht nur die Gesetzesänderungen in den Blick, sondern auch ihre Implementierung sowie die Perspektive und Erfahrungen von Geflüchteten selbst. Angesichts des föderalen deutschen Systems berücksichtigt der Bericht sowohl die Bundesebene, als auch die Ebene der Bundesländer bis hinunter zur kommunalen Ebene und weist auf starke Unterschiede in der Umsetzung und der Anwendung asylrechtlicher Regelungen hin.

Die Untersuchung zeigt, dass nach einem entscheidenden Politikwechsel im Jahr 1993 – dem so genannten »Asylkompromiss«, welcher bis heute die deutsche Asylpolitik prägt – die Entwicklungen der Jahre 2015/2016 mit der Registrierung von fast 800.000 Asylsuchenden in Deutschland eine nächste entscheidende Zäsur darstellen. Die seit 2014 steigenden Zahlen von ins Land kommenden Geflüchteten wurden als große Herausforderung für das in den Vorjahren zurückgefahrenere deutsche Aufnahme- und Asylverfahrenssystem gesehen.

Der Report demonstriert, wie die gesellschaftliche und staatlich orchestrierte Wahrnehmung dieser Entwicklungen als »Flüchtlingskrise«, als »nationaler Notstand« oder »staatlicher Kontrollverlust« es ermöglichte, dass ungeachtet der Tatsache, dass eine breite zivilgesellschaftliche »Willkommenskultur«-Bewegung entstand, zahlreiche Gesetzespakete verabschiedet werden konnten, die den Zugang zum Asylsystem entscheidend einschränken und die Verfahrensrechte beschneiden. Wie die Untersuchung zeigt, wurde der Schwerpunkt der staatlichen Reaktionen sehr schnell – auch durch eine Reihe eher symbolischer politischer Initiativen – auf die Beschleunigung der Asylverfahren und die Erhöhung der Abschiebungen gelegt. Dabei wurden im internationalen, europäischen sowie im nationalen Recht verankerte Rechts- und Rechtsstaatlichkeitsstandards wie etwa das »Recht auf ein faires Verfahren« als Hindernisse gesehen, die so weit wie möglich abgebaut werden sollten.

Der Bericht kann auch herausarbeiten, dass es für die mit dem Asyl- und Aufnahmesystem befassten staatlichen Stellen, die eher einen humanitären Ansatz verfolgten, immer schwieriger wurde, diese Politik zu legitimieren. Dies wiederum führte – auch aufgrund des föderalen Systems und damit der Aufteilung der rechtlichen Zuständigkeiten zwischen den

verschiedenen Regierungsebenen – zu einer stark heterogenen Landschaft unterschiedlicher politischer Ansätze und Umsetzungen in den Bundesländern und auf lokaler Ebene. In Folge ergeben sich sehr ungleiche Zugänge zu Rechten sowie Umsetzungen von Schutzstandards für Asylsuchende. Die Erfahrungen der befragten Asylsuchenden, die in den gesamten Bericht einfließen, zeigen nicht nur anschaulich diese fragmentierte Rechtslandschaft auf, sondern belegen auch, wie in jedem Schritt während des Aufnahme- und Asylverfahrens die verankerten Rechte gefährdet und in Frage gestellt werden.

Der Untersuchung macht vor allem deutlich, wie durch eine Reihe von Barrieren und Hürden vor dem eigentlichen Asylverfahren immer mehr Gruppen entweder völlig der asylrechtliche Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention und des europäischen Asylsystems vorenthalten wird, oder ihre Chancen auf ein faires Asylverfahren stark eingeschränkt wurden. Dies wurde insbesondere durch mehr oder weniger willkürliche Vor-Kategorisierungen entlang der nationalen Herkunft erreicht. Der Bericht kann auch aufzeigen, dass die Politik der Unterbringung in isolierten Massenunterkünften über die gesamte Dauer des Asylverfahrens, wie sie in der bundespolitischen Initiative zur Einrichtung von sogenannten ANKER-Zentren zum Ausdruck kommt, stark negative Konsequenzen auf ein faires Asylverfahren hat und gerade vulnerable Gruppen hiervon mehrfach negativ betroffen sind.

Die Einschränkungen von Schutzstandards sind auch eine Folge der sogenannten Reform des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF), und der Art und Weise wie Verfahren durch das BAMF beschleunigt und Anhörungen durchgeführt, persönliche Berichte interpretiert und besondere Vulnerabilitäten anerkannt werden oder nicht. Teilweise sind diese Mechanismen in Gesetzen und Verordnungen festgeschrieben, teilweise entstehen sie als eine Folge der Implementierung im Sinne von behördlichen Inkompetenzen und Fehler – aber auch als Folge eines strukturellen Misstrauens, das in den bürokratischen Verfahren des Asylsystems in Deutschland verankert ist, sowie durch persönliche Ressentiments der Sachbearbeitenden.

Vor diesem Hintergrund unterstreicht unser Bericht und die hier zitierten Erfahrungen von asylsuchenden Migranten und Migrantinnen, von NGOs und Juristen und Juristinnen die wichtige Funktion von Ehrenamtlichen und einer breiten Zivilgesellschaft. Sie sind oftmals die einzigen Ansprechpartner/innen für Geflüchtete, die Informationen über das Verfahren bereitstellen, sie durch das Verfahren begleiten und die hierbei auch das Handeln staatlicher Institutionen überprüfen und somit die Leerstellen ausfüllen, die die gesetzlichen Einschnitte und Einschränkungen der letzten fünf Jahre hinterlassen haben.

## Schlussfolgerungen

### **Maxime der Deutschen Asylpolitik: Zugänge zum Asylrecht beschränken, Verfahrensrechte einschränken**

Die Analyse des Asylsystems in Deutschland und seiner Veränderungen seit 2011 hat gezeigt, wie das Recht von Asylsuchenden auf Schutz – hier vor allem mit Blick auf

Verfahrensrechte – immer weiter eingeschränkt wurde. Die Wahrnehmung der Fluchtbewegungen der Jahre 2015/2016 als »Flüchtlingskrise« und als »nationaler Notstand« führte zu einer Versicherheitlichung der bundesdeutschen Asylpolitik und zur Verschiebung von einer »Willkommenskultur« – mit Schwerpunkt auf Aufnahme und Integration – hin zu einem Law-and-Order-Ansatz mit dem Fokus auf Abschiebungen.

Das Asylverfahren ist nach wie vor das wichtigste gesetzlich verankerte Instrument, um Menschen vor Verfolgung zu schützen, wie es das deutsche Grundgesetz, die Genfer Flüchtlingskonvention sowie die EU-Qualifikationsrichtlinie vorsehen. In diesem Bericht haben wir jedoch mehrere – zumeist erst kürzlich eingeführte – Maßnahmen aufgeführt, die zu einem »differenziellen Ausschluss« einer zunehmenden Zahl von Flüchtenden führen. Historisch gesehen wurde das Recht auf Asyl nach den Erfahrungen mit der massenhaften Verfolgung und Vertreibung während der Nazizeit in das deutsche Grundgesetz aufgenommen und stellt seitdem ein zentrales Merkmal des Rechtsverständnisses dar. Seit Ende der 1980er Jahre wurde dieses Recht jedoch nach und nach beschnitten – nicht durch die komplette Streichung des Asylrechts aus dem Grundgesetz, sondern durch immer höhere Hürden und Sonderbedingungen. In Folge dessen haben immer weniger flüchtende Menschen Zugang und Anspruch auf den vollen Umfang des asylrechtlichen Schutzes.

Die Jahre 1992/93 und 2015/16 stellen dahingehend zwei historische Höhepunkte dar. In einem ersten Schritt führte die hitzige Migrationsdebatte nach der Wiedervereinigung dazu, dass das verfassungsgemäße Recht auf Asyl praktisch abgeschafft wurde, in dem die Bundesregierung schon damals geografische und verfahrensrechtliche Hürden um das Grundgesetzartikel 16 herum hochzog – wie etwa durch die Einführung der Definition von »Sicheren Herkunftsländern« oder »Sicheren Drittstaaten«. In einem zweiten Schritt führte die Wahrnehmung der Entwicklungen von 2015/16 als »Flüchtlingskrise« zu zahlreichen Gesetzesänderungen und weiteren Barrieren, die den Zugang zum deutschen Asylsystem versperren und ein höchst fragmentiertes und durchlöchertes Rechtssystem etabliert haben.

Zu diesen Barrieren gehören Grenzpraktiken entlang der gesamten Migrationsrouten, wie z.B. Visabeschränkungen mitten in Situationen von Massenflucht, Einreiseverweigerungen sowie Zurückschiebungen an den deutschen Land-, See- und Luftgrenzen. Seit 2015 hat Deutschland wiederholt die Einführung von Binnen-Grenzkontrollen vor allem entlang der deutsch-österreichischen bei der EU beantragt. Darüber hinaus stellen »formale Entscheidungen« und die Ablehnung von Asylanträgen als »unzulässig«, insbesondere aufgrund der Dublin-Verordnung oder in Folge der »Sicheren Drittstaaten«-Regelung ein wesentliches Hindernis für Schutzsuchende in Deutschland dar.

Die Untersuchung zeigt dass selbst wenn Flüchtende es schaffen, die Staatsgrenzen zu überschreiten, sie seit 2015 mit beschleunigten Verfahren konfrontiert sind, bei denen Schnelligkeit vor Gründlichkeit geht. So wurden verschiedene Schnellverfahren eingeführt, die hauptsächlich auf einer – meist nationalen – Vorkategorisierung und Cluster-Bildung von Asylsuchenden beruhen. Zum anderen sind sie mit einer Reform des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge sowie der Zentralisierung der beteiligten Behörden in den großen Massenunterkünften verbunden, was dem Prinzip der Prozessoptimierung die

Sachkompetenz der Entscheider und die grundlegenden Verfahrensrechte der Geflüchteten unterordnete. Diese Logik beeinträchtigt das individuelle Recht auf Schutz, die Bedarfe von Geflüchteten nach Information und Beratung sowie eine sachgerechte Anhörung und Entscheidung. Die Gewährung eines fairen Verfahrens, wie es europarechtlich verankert ist, sind hiervon stark beeinträchtigt.

Diese Tendenz wird noch verstärkt durch eine neue Unterbringungspolitik, die immer mehr Gruppen von Asylsuchenden während der gesamten Dauer des Asylverfahrens in große, von der Gesellschaft isolierte Massenunterkünfte einquartiert – ein Prozess, der in der Forschung als »Campization« bezeichnet wird und mit der Bundesinitiative zur Verallgemeinerung von ANKER-Zentren seinen jüngsten, extremen Ausdruck fand. Ziel dieser neuen Politik mag es vornehmlich sein, eine maximale Kontrolle über den Alltag der Asylsuchenden zu erlangen und eine reibungslose Abschiebung am Ende zu gewährleisten; Unser Untersuchung zeigt jedoch auf, dass eine derartige Unterbringung grundsätzlich die Chancen auf ein faires Asylverfahren stark einschränkt und strukturell zu einer erhöhten »Deportability« – einer erhöhten strukturellen Abschiebbarkeit – beiträgt. Ankerzentren werden somit zu Orten verminderten Rechts. Dies trägt, zusammen mit der Vorselektion durch das nationale Clustering von Asylsuchenden bereits vor der ersten Anhörung, zu einer »selbst-erfüllenden Prophezeiung« bei, dass Angehörige bestimmter Staaten so systematisch den eigentlich existierenden asylrechtlichen Schutz verwehrt bekommen und dann eine niedrige Anerkennungsquote erhalten.

Unsere Untersuchung zeigt zudem, dass die Verfahrensbeschleunigung nicht unbedingt die Wartezeit für einzelnen Antragsteller\*innen verkürzt, vor allem wenn in der Berechnung die Dauer der Prüfung von Rechtsmitteln berücksichtigt wird. Vielmehr zeigt sich, dass nun die Verwaltungsgerichte die Mängel der beschleunigten Verfahren auszubaden und nun die Aktenberge abzutragen haben. So hat sich die Verfahrensdauer nicht grundsätzlich verkürzt, sondern nur die Stelle, wo es hängt. Hierdurch wird jedoch eine unzumutbare Phase der aufenthaltsrechtlichen Unsicherheit für Asylantragstellende produziert.

Unterstützt durch die öffentliche Deutung als »Flüchtlingskrise« führt das Ziel, laufende Asylverfahren zügig abzuschließen und vor allem möglichst viele Asylsuchende schnell abzuschieben, zwangsläufig zu einer Verschlechterung der Verfahrensstandards. Die gängige Praxis, die angewandten Standards auf ein möglichst niedriges Maß zu reduzieren, wurde von einem Mitarbeiter des Kanzleramtes so kommentiert:

»Nun geht man sicherlich an die Grenzen dessen, was man mit der Genfer Flüchtlingskonvention [GFK] machen kann. Die GFK sagt, dass man zunächst einmal jemanden vor Gefahren schützen muss – man kann ihn nicht abschieben. Dann wird argumentiert: Besteht Gefahr? Man denkt also immer noch in Bezug auf die GFK. Es ist klar, dass in diesen Zeiten natürlich alles in Frage steht, was ein bisschen mehr als der Mindeststandard ist. Das ist nicht nur im Flüchtlingsrecht der Fall. Wenn ein System unter solchen Druck gerät, dann fragt man sich: ›Was ist denn nun gerade noch zulässig?« (Interview K.)

## Empfehlungen

Die vorgelegte Analyse »Refugee Protection in Germany« hat eine generelle Entwicklung des deutschen Asylsystems aufzeigen können, die darin besteht, dass Zugänge zum Asylrecht zunehmend beschränkt und Verfahrensrechte stark eingeschränkt werden. Dies führt zu einem differentiellen Ausschluss immer mehr Gruppen aus dem Geltungsbereich des asylrechtlich verankerten Schutzes; Grundsätzlich haben die Gesetzespakete seit 2015 errungene verfahrensrechtliche Schutzstandards massiv beeinträchtigt und abgebaut. Daher werden folgende Empfehlungen zur Verbesserung des Schutzes von Asylsuchenden gegeben:

### 1. Zugang zum Asylsystem ermöglichen

Es gibt vielfältige Hindernisse, die den Zugang zum deutschen Asylsystem einschränken und Geflüchtete daran hindern, überhaupt Schutz zu beantragen. Es sollten politische Anstrengungen unternommen werden, um diese Hindernisse abzubauen:

- Gewährleistung von sicheren Fluchtrouten und humanitären Korridoren nach und innerhalb Europas, um Asylsuchenden die Beantragung von Schutz überhaupt zu ermöglichen.
- Sorgfältiges Monitoring von grenzpolizeilichen Ausweisungen und Zurückweisungen an der deutschen Grenze, um sicherzustellen, dass Geflüchtete die Möglichkeit erhalten, einen Asylantrag zu stellen.
- Sorgfältiges Monitoring des Flughafenverfahrens und Sicherstellung, dass Asylsuchende ihre Rechtsmittel innerhalb der vorgegebenen kurzen Zeitspanne ausschöpfen können.
- Verzicht auf Ablehnung von Asylanträgen als unzulässig und Zurückweisung von Menschen in Drittstaaten, wenn diese Staaten nicht in der Lage oder bereit sind, Schutz und Grundbedürfnisse von Asylsuchenden und Flüchtlingen zu gewährleisten.

### 2. Gewährleistung von Grundrechten - insbesondere in beschleunigten Asylverfahren

Die Beschleunigung des Asylverfahrens hat sich zum einen als notwendig erwiesen, um lange Wartezeiten für Asylsuchende und Überlastung von Verwaltungskapazitäten zu vermeiden. Zum anderen hat die Einführung von beschleunigten Verfahren aber auch, wie gezeigt, zu starken Einschränkungen von Verfahrensrechten und zu akuten Unzulänglichkeiten im Schutzsystem geführt. Diese Defizite müssen abgebaut werden:

- Vermeidung von Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit durch Vorauswahlverfahren wie z.B. Clusterbildung, die die Chancen auf Zugang zum Schutz bereits vor Beginn des Asylverfahrens einschränken.

- Sicherstellung, dass Anträge, die als »offensichtlich unbegründet« abgelehnt werden, sorgfältig untersucht und die individuellen Verfolgungsgründe eingehend geprüft werden.
- Überprüfung des Konzept der »sicheren Herkunftsstaaten« und Sicherstellung, dass es nicht auf weitere Länder angewendet wird, in denen es eindeutige Beweise für die Verletzung grundlegender Menschenrechte gibt.
- Sicherstellung, dass die Entscheider/innen und Übersetzer/innen des BAMF kompetent und sachgerecht geschult sind, um begründete Befürchtungen von Asylsuchenden über die Rückkehr ins jeweilige Herkunftsland oder in einen Drittstaat erkennen zu können.
- Sicherstellung, dass die Entscheider/innen und Übersetzer/innen des BAMF kulturell und auch gegenüber geschlechtsspezifischen Diskriminierungen sensibel und dahingehend sachgerecht geschult sind und eine vertrauensvolle Gesprächsatmosphäre schaffen.
- Sicherstellung, dass besondere Bedürfnisse, Vulnerabilitäten und Traumata erkannt und eine angemessene Unterstützung erfahren.
- Sicherstellung, dass Asylbewerber/innen Zugang zu einer unabhängigen Rechtsberatung und kompetenten Übersetzer\*innen haben.

### 3. Vermeidung von Isolation und Menschenrechtsverletzungen in zentralisierten Unterkünften wie Ankunftszentren und speziellen Aufnahmezentren

Die Zentralisierung der Unterbringung hat zu einer Verschlechterung der Lebensbedingungen von Asylsuchenden geführt, insbesondere für diejenigen, die eine »geringe Bleibeperspektive« attestiert bekommen und folgend während des gesamten Asylverfahrens in Massenunterkünften untergebracht werden. Die Umgebungsbedingungen beeinflussen auch die Chancen auf ein faires Verfahren und bedürfen daher einer dringenden Überprüfung:

- Sicherstellung, dass Asylsuchende Zugang zu unabhängiger Beratung in den Aufnahmezentren haben.
- Schaffung einer sicheren Umgebung mit menschenwürdigen Lebensbedingungen in Bezug auf Privatsphäre, Grundbedürfnisse wie Ernährung, Hygiene, sowie medizinische und psychologische Versorgung als Grundbedingung zur Durchführung eines Asylverfahrens.
- Gewährleistung von Kontaktmöglichkeiten der Asylsuchenden mit der Außenwelt und des Zugangs der Zivilgesellschaft zu den Aufnahmezentren, wichtig für die Bereitstellung ausreichender Informationen, von Beratung und Begleitung im Asylverfahren sowie als Korrektiv für auftretende Fehler und Mängel.
- Abschaffung der Abschiebungshaft, die sich in einer extrem hohen Zahl von Fällen als unrechtmäßig erwiesen hat.