





HUBERT HEINHOLD

RECHT FÜR FLÜCHTLINGE

EIN LEITFADEN DURCH DAS
ASYL- UND AUSLÄNDERRECHT
FÜR DIE PRAXIS

HERAUSGEGEBEN VON PRO ASYL

6. vollständig überarbeitete Auflage

VON LOEPER LITERATURVERLAG

Die Deutsche Bibliothek – CIP Einheitsaufnahme

Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei
Der Deutschen Bibliothek erhältlich

Gehen Sie uns „ins Netz“!

Besuchen Sie uns im Internet unter
www.vonLoeper.de

Gerne senden wir Ihnen kostenlos ausführliche Informationen
zu unserem Verlagsprogramm zu und informieren Sie regelmäßig
über wichtige Neuerscheinungen zum Thema. (Adresse siehe unten)

Ausführliche Zusatzinformationen zu diesem Buch,

Hinweise zum Autor, wichtige Links und weiteres Bonus-Material
finden Sie im Internet unter
www.vonLoeper.de/aufenthaltsgesetz.html

Originalausgabe

6. Auflage 2007

© 2007 by von Loeper Literaturverlag
im Ariadne Buchdienst, Karlsruhe

Alle Teile dieses Buches dürfen ohne ausdrückliche schriftliche Genehmigung weder mechanisch, elektronisch
oder fotografisch vervielfältigt oder in elektronischen Systemen oder Kommunikationsmitteln eingespeichert
werden. Dies gilt insbes. für Fotokopien, Auszüge für Lehrmaterialien, Nachdrucke, Speicherungen auf CD-
ROM oder anderen Trägern und Speicherung oder Veröffentlichung im Internet.

Gesamtherstellung und Vertrieb:

Ariadne Buchdienst,
Kiefernweg 13, 76149 Karlsruhe
Tel. (0721) 70 67 55
Fax (0721) 78 83 70
E-Mail: Info@vonLoeper.de
Internet: www.vonLoeper.de

ISBN 978-3-86059-415-5

Zum Geleit	9
Vorwort	11
A Vorbemerkung	13
B Allgemeine Ratschläge	17
C Einige Begriffe und Grundsätze des deutschen Rechts	31
I) Behörden und Gerichts Aufbau	31
II) Ermessen und Beurteilungsspielraum	32
III) Der Verwaltungsakt	33
D Das behördliche asylrechtliche Verfahren	35
I) Der Asylantrag	36
1. Asylersuchen und Asylantrag	37
2. Die Stellung des Asylantrags	42
II) Die Anhörung beim BAMF	46
1. Grundlegende Bedingungen	50
2. Die Psychologie der Anhörung	52
3. Die Protokollierung	53
4. Wesentlicher Inhalt des Protokolls	54
III) Mitwirkungspflichten	59
1. Umfang der Mitwirkungspflichten	59
2. Sprachanalyse und Mitwirkungspflichten	60
3. Mitteilungspflicht der Adresse	61
IV. Rechtsstellung während des Asylverfahrens	64
1. Aufenthaltsrecht	64
2. Die Unterbringung	67
3. Erwerbstätigkeit	70
4. Weitere Auflagen	71
V) Flughafenverfahren	71
1. Anwendungsbereich	71
2. Befragung durch die Bundespolizei	73
3. Das eigentliche Flughafenverfahren	74
4. Gerichtlicher Rechtsschutz	76
5. Festhaltung im Transitverfahren	77
6. Kritik am Flughafenverfahren	77
VI) Folgeantrag; Zweitantrag	80
1. Voraussetzungen für ein weiteres Asylverfahren	81
2. Drei-Monats-Frist	85
3. Persönliche Antragstellung	88
4. Gewillkürte Nachfluchtatbestände im Folgeverfahren	90
5. Abschiebungsverbote im Folgeverfahren	93
6. Rechtsschutz	94
E Das materielle Flüchtlingsrecht	98
I) Übersicht	98
1. Die Entwicklung des Flüchtlingsrechts	99
2. Entwicklung des Menschenrechtsschutzes	100
3. Übernahme in das nationale Recht	101

II) Der asylrechtliche Schutz	102
1. Rechtsgrundlagen und Entwicklung	102
2. Art. 16a GG – Asylgrundrecht	103
3. Subsumtion des individuellen Schicksals	116
III) Familienasyl	117
IV) § 60 I AufenthG – die Rechtsstellung des Flüchtlings im Sinne der GFK	120
1. Subjektiver Maßstab	122
2. Verfolgungshandlung	122
3. Urheber der Verfolgung	125
4. Verfolgungsgründe	126
5. Verknüpfung zwischen Verfolgungshandlung und -gründen	131
6. Verfolgungsprognose	131
7. § 60 VIII bis X AufenthG, Ausschluss von § 60 I AufenthG	131
V) Sonstige menschenrechtliche Schutzbestimmungen – subsidiärer Schutz	133
1. Inhalt der Menschenrechte	133
2. Deutsche Systematik	134
3. § 60 II AufenthG – Foltergefahr	136
4. § 60 III AufenthG – Drohende Todesstrafe	137
5. § 60 IV AufenthG – Auslieferung und Abschiebung	137
6. § 60 V AufenthG – Menschenunwürdige Behandlung	137
7. § 60 VII AufenthG – Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit	140
8. Rechtsfolgen	143
9. Inlandsbezogene Abschiebungsverbote	144
VI) Sonstige humanitäre Aufenthaltsgründe	147
1. § 22 AufenthG – Aufnahme aus dem Ausland	147
2. § 23 AufenthG – Aufenthaltsgewährung durch die obersten Landesbehörden	148
3. § 23a AufenthG – Aufenthaltsgewährung in Härtefällen	149
4. § 24 AufenthG – vorübergehender Schutz	151
F Die Entscheidung des BAMF	153
I) Die Einstellung des Verfahrens	153
1. Antragsrücknahme § 32 AsylVfG; Verzichtserklärung gemäß § 14a AsylVfG	153
2. Rücknahmefiktion gemäß § 33 I AsylVfG	154
3. Rücknahmefiktion gemäß § 33 II AsylVfG	155
II) Materielle Entscheidungen des BAMF	156
III) Unterschiedliche Formen negativer Entscheidungen des Bundesamtes	159
1. Unbeachtliche und unzulässige Asylanträge	159
2. Offensichtlich unbegründete Asylanträge	160
3. Unbegründete Asylanträge	166
IV) Entscheidungen bei Eingreifen der Drittstaatenregelung	166
G Das gerichtliche Verfahren	168
I) Fristen	169
1. Widerspruchsfrist	171
2. Klagefrist	171
3. Fristbeginn – Zustellung – Wiedereinsetzung	172
II) Die Klage	175
1. Allgemeines	175
2. Klageinhalt und Klagebegründung; gerichtliche Anordnungen zur Vorbereitung der Verhandlung	176
3. Die mündliche Verhandlung	179
4. Die Entscheidung	184
5. Rechtsmittel	185

H Verfassungsbeschwerde	189
I Petitionen und Eingaben	191
K Endlich anerkannt!	194
I) Aufenthaltsrechtliche Situation	196
1. Asylberechtigte und Flüchtlinge im Sinne der GFK (§ 60 I AufenthG)	196
2. Zubilligung von Abschiebungsverboten nach § 60 II bis VII AufenthG	196
3. Duldung	197
II) Reiseausweise nach der GFK; Pässe	197
III) Freizügigkeit, Auslandsreisen	198
1. Flüchtlinge mit Aufenthaltserlaubnis	198
2. Personen mit Duldung oder Grenzübertrittsbescheinigung	200
IV) Integrationskurse	200
V) Erwerbstätigkeit, Studium	201
1. Asylberechtigte und GFK-Flüchtlinge	201
2. Personen mit humanitärer Aufenthaltserlaubnis	201
3. Geduldete Personen	201
VI) Führerschein	202
VII) Soziale Leistungen	203
1. Asylberechtigte und Flüchtlinge im Sinne der GFK	203
2. Personen mit subsidiärem Aufenthaltsstatus gemäß § 25 III AufenthG	203
3. Personen mit Aufenthaltserlaubnis nach § 25 V AufenthG	204
4. Personen mit Duldungen	204
L Familiennachzug zu Flüchtlingen	206
I) Ehegatten und Kinder von Asylberechtigten und GFK-Flüchtlingen	206
II) Familiennachzug zu Personen mit Aufenthaltserlaubnis gemäß §§ 22, 23, 25 III AufenthG i. V. m. § 60 II, III, V oder VII AufenthG	208
III) sonstiger „humanitärer“ Familiennachzug	209
M Widerrufs- und Rücknahmeverfahren	210
I) Widerruf	210
II) Rücknahme	212
III) Rechtsmittel	212
IV) Rechtsfolgen	213
1. Aufforderung zur Passbeschaffung; Aufenthaltsbeendigung	213
2. Pflicht zur Rückgabe des GFK-Passes und des Anerkennungsbescheids	214
N Das Erlöschen der Rechtsstellung eines Flüchtlings	216
O Übersicht über das allgemeine Ausländerrecht	218
I) Ausgangssituation und gesetzliche Systematik	218
II) Einreise und Aufenthalt – Allgemeines	220
1. Aufenthaltstitel	220
2. Visum	222
3. Aufenthaltserlaubnis	222
4. Niederlassungserlaubnis	223
5. Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG	224
III) Die Aufenthaltserlaubnisse	224
1. Aufenthaltserlaubnis zur Ausbildung	225
2. Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsaufnahme	225

3. Aufenthaltserlaubnis für Hochqualifizierte	226
4. Aufenthaltserlaubnis für Forscher	226
5. Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der selbständigen Erwerbstätigkeit	226
6. Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen	226
7. Dauer der Aufenthaltserlaubnisse; § 26 AufenthG	239
8. Aufenthaltserlaubnis aus familiären Gründen	242
9. Besondere Aufenthaltstitel	248
10. Die Fiktionsbescheinigung	253
IV) Die Duldung	254
V) Die Grenzübertrittsbescheinigung	255
VI) Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit	256
1. Staatsangehörigkeitserwerb durch Geburt	256
2. Die Einbürgerung	257
VII) Die Adoption	259
VIII) Staatenlosigkeit	261
P Die Aufenthaltsbeendigung	262
I) Begründung der Ausreisepflicht, §§ 50 bis 56 AufenthG	262
1. Die Ausreisepflicht	262
2. Erlöschen eines Aufenthaltstitels nach Ausreise	264
3. Rücknahme und Widerruf eines Aufenthaltstitels	266
II) Die Ausweisung	267
1. Die Ermessensausweisung, § 55 AufenthG	268
2. Die Regelausweisung, § 54 AufenthG	269
3. Die zwingende Ausweisung, § 53 AufenthG	270
4. Besonderer Ausweisungsschutz, § 56 AufenthG	270
5. Weiterer besonderer Ausweisungsschutz	271
III) Die Abschiebungsanordnung, § 58a AufenthG	272
IV) Die Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht	273
V) Die Abschiebung	274
1. Der Zielstaat	274
2. Rechtsmittel	274
3. Duldung	275
Q Abschiebungshaft	277
I) Vorbereitungshaft	278
II) Sicherungshaft	278
III) Abschiebungshaft und Asylantragstellung	280
Vorbereitungshaft	282
Sicherungshaft	283
IV) Rechtsmittel	285
R Verstoß gegen das Verbot der Rechtsberatung	286
Vorbemerkung und Übersicht zu den Formularmustern:	291
Abkürzungsverzeichnis	317
Literaturhinweise	319
Adressen	320
Stichwortverzeichnis	324

Zum Geleit

Mit dem Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union sind neuerlich eine ganze Reihe von Änderungen im Asyl- und Ausländerrecht verbunden. Sie werden wiederum einen Bedarf an qualifizierter Beratung auslösen, was die Kooperation zwischen Anwälten, Flüchtlingsberatungsstellen und Menschen nötig macht, die sich vor Ort für die Rechte von Asylsuchenden und Flüchtlingen einsetzen. Dem Bedarf trägt die vorliegende völlig veränderte Neuauflage des Leitfadens Rechnung. Wie bei den Vorausgaben hat der Autor Hubert Heinhold Wert auf die Verständlichkeit für Nichtjuristen gelegt – nicht ganz einfach bei einer Materie, deren Komplexität oftmals eine Herausforderung selbst für spezialisierte Juristen ist.

Mit der Umsetzung der Richtlinien der EU verbunden ist notwendigerweise eine Veränderung des Blickwinkels auf das Asylrecht und den Flüchtlingsschutz. Insbesondere die Qualifikationsrichtlinie wird einen Blick über den Tellerrand der bislang immer noch nationalstaatlichen Asylrechtstradition in Deutschland erforderlich machen. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und Richter werden sich mit den notwendigerweise veränderten Prüfschemata vertraut machen müssen. Zu hoffen ist, dass dieser Schritt in Richtung auf eine weitere Harmonisierung der europäischen Asylpolitik in Deutschland dazu führt, dass Schutzbedürftige den notwendigen Schutz erhalten.

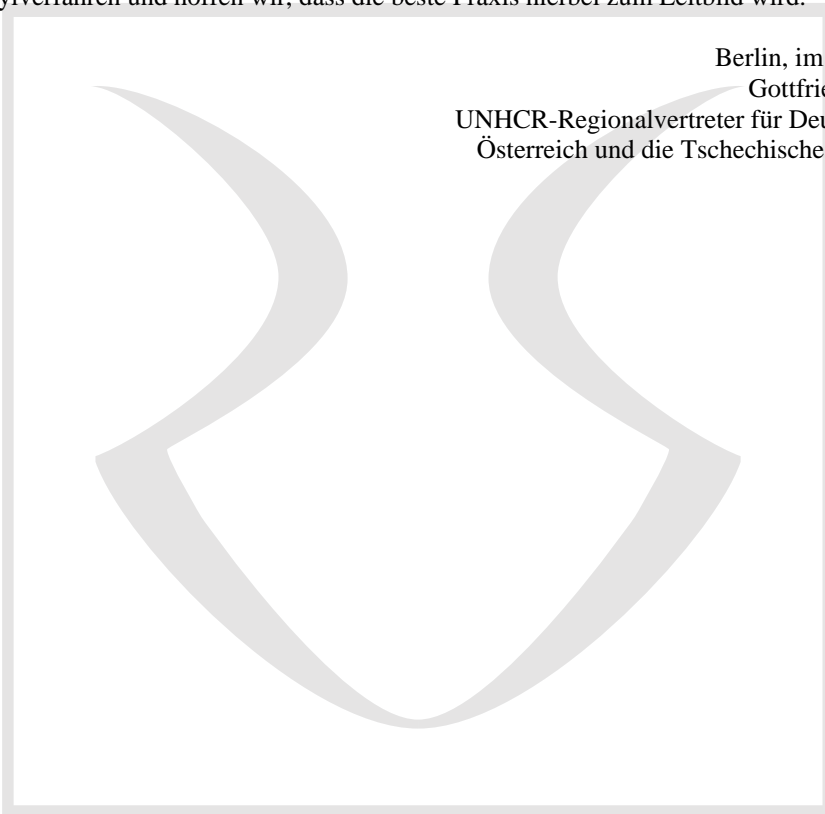
Mit dem Zuwanderungsgesetz des Jahres 2005 hat sich insbesondere die Situation der Opfer nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung verbessert. Zu hoffen ist nun, dass das in vielen Teilen umstrittene Richtlinienumsetzungsgesetz zumindest eine Verbesserung der Schutzgewährung für die Opfer religiöser Verfolgung mit sich bringt. Zu begrüßen ist deshalb ausdrücklich, dass sich der vorliegende Leitfaden auch mit diesen Aspekten auseinandersetzt.

„Recht für Flüchtlinge“ wird wohl auch in dieser Auflage das Standardwerk gerade für diejenigen sein, bei denen teure juristische Loseblattkommentare nicht unbedingt im Regal stehen. Das Buch ist darüber hinaus als Einstiegslektüre für Juristinnen und Juristen, die nicht jeden Tag mit dem Asylrecht zu tun haben, zu empfehlen. Leitfaden ist der treffende Begriff für das vorliegende Werk auch deshalb, weil ein immer labyrinthisches Geflecht aus Paragraphen zu kommentieren ist. Die immer wichtiger werdende europäische Komponente des Asylrechts macht das Ganze nicht einfacher, so sehr man wünschen mag, Harmonisierung führe auch zu Vereinfachung im Sinne eines effizienten Flüchtlingsschutzes.

Zu wünschen ist, dass die weitere Harmonisierung des europäischen Flüchtlingsschutzes unter weniger restriktiven Vorzeichen steht. Abseits aller Rechtsfragen erfordert ein wirksames Asylrecht eine gewisse Generosität und die Bereitschaft, Schutzsuchende aufzunehmen. Dies ist nur zum Teil Sache der Politik, erforderlich ist daneben zivilgesellschaftliches Engagement. Solches Engagement hat schließlich dazu geführt, dass es

nach langer Diskussion in Deutschland eine Bleiberechtsregelung gibt, die ohne die Bemühungen der Nichtregierungsorganisationen wohl kaum zustande gekommen wäre. UNHCR würde es begrüßen, wenn eine engagierte Debatte um einen verbesserten Flüchtlingschutz und die Qualität der Anerkennungsverfahren die Zahl derer, die diese und künftige Bleiberechtsregelungen in Anspruch nehmen müssen, verringern würde. Denn in vielen Fällen, wo sich jetzt die Hoffnung auf ein Bleiberecht richtet, hätte die Zuerkennung oder das Weiterbestehen des Flüchtlingsstatus durchaus im Bereich des Möglichen gelegen. Wünschen wir uns also einen europäischen Wettbewerb um die Qualität von Asylverfahren und hoffen wir, dass die beste Praxis hierbei zum Leitbild wird.

Berlin, im Juli 2007
Gottfried Köfner
UNHCR-Regionalvertreter für Deutschland,
Österreich und die Tschechische Republik



Vorwort

Der „Leitfaden durch das Asyl- und Ausländerrecht“ liegt nunmehr in seiner 4. Fassung und 6. Auflage vor. Der 5. Auflage lag noch das Ausländergesetz zugrunde. Nachdem dieses zum 01.01.2005 durch das Aufenthaltsgesetz abgelöst worden war, zeigte sich schon bald, dass das als Jahrhundertgesetz apostrophierte Zuwanderungsgesetz nur ein geringes Haltbarkeitsdatum haben wird. Denn ein 1. Änderungsgesetz war durch den Gesetzgeber bereits angekündigt. Aus diesem Grunde hatte ich mich – in Absprache mit dem Verlag und PRO ASYL – entschlossen, die Überarbeitung des vorliegenden Buches zurückzustellen und stattdessen die wesentlichen Neuerungen in einem eigenständigen Büchlein vorab darzustellen. Hieraus entstand das Buch „Das Aufenthaltsgesetz“, das im Jahr 2006 erschien und die wesentlichen Neuerungen wiedergab und interpretierte. Schon bald nach seinem Erscheinen wurde deutlich, dass ein 2. Änderungsgesetz anstand. Die von der Europäischen Union verabschiedeten Richtlinien, die zur Vereinheitlichung des Flüchtlingsrechts und Aufenthaltsrechts in Europa beschlossen waren, mussten sukzessive in das deutsche Recht umgesetzt werden. Sie waren nur in Teilbereichen beim Aufenthaltsgesetz des Jahres 2005 eingearbeitet worden. Es erschien deshalb legitim, mit der Neufassung des „Rechts für Flüchtlinge“ zuzuwarten, bis die angekündigten Gesetzesänderungen vorlagen.

Das Scheitern der rot-grünen Bundesregierung und die Vorlage des Evaluationsberichtes zum Aufenthaltsgesetz führten dann zu weiteren Verzögerungen des Gesetzgebungsverfahrens und zu einer erheblichen Erweiterung der Änderungen. Wollte man nicht Gefahr laufen, ein bei seinem Erscheinen schon überholtes Werk vorzulegen, musste deshalb abgewartet werden. So ging es nicht nur mir, sondern auch den einschlägigen Kommentatoren der ausländerrechtlichen Gesetzgebung. Auch diese haben seit Jahren eine Neu-Auflage angekündigt, konnten sie aber nicht fertig stellen. Denn kommentieren können wir alle nur, was der Gesetzgeber beschlossen hat. Ich muss deshalb meine Leser um Verständnis bitten, wenn das schon seit langem angekündigte Buch erst jetzt vorgelegt werden kann. Wegen der Verzögerung wollte ich rasch auf den Markt kommen, und nicht zuwarten, bis strittige Fragen geklärt sind. Dies hat den Vorteil, eine aktuelle Darstellung zu liefern, aber den Nachteil, dass manche der von mir vertretenen Meinungen ungesichert in dem Sinne sind, dass sie sich nicht auf eine gefestigte herrschende Meinung oder gar Rechtsprechung stützen können. Denn diese wird sich erst im Laufe der Zeit entwickeln. Gleichwohl meine ich, dass dies nicht schadet. Die Materie und vor allem der Umgang der Behörden und Gerichte mit dem Gegenstand der Darstellung – dem Flüchtlingschutzrecht – bringt es mit sich, dass ich der herrschenden Meinung nicht stets folgen kann, sondern ihr öfter widersprechen muss. Wäre das Buch ein Jahr später erschienen, könnte ich den Widerspruch deutlicher herausarbeiten als derzeit. Gleichwohl habe ich mich bemüht, auch jetzt kenntlich zu machen, wann die von mir vertretene Meinung nicht bzw. voraussichtlich nicht dem Mainstream in der Rechtsanwendungspraxis entspricht. Dieser „Widerspruch“ erscheint mir unverzichtbar, wenn man das Flüchtlingsrecht vorantreiben will und insbesondere die Rechte der Schutzsuchenden verteidigen will. Da ich jedoch niemand in die Irre führen oder gar Illusionen erzeugen möchte, habe ich mich stets bemüht, den Unterschied zwischen

Forderungen zu einer sachgerechten Interpretation des Rechts und der (vermutlichen) Interpretation durch die Anwendungspraxis aufzuzeigen.

Dieser Leitfaden ist theoretischer als die Vorauflagen und nimmt auch das allgemeine Ausländerrecht mehr in den Blick. Dies hat seinen Grund in dem geänderten Praxisbedarf. Zum Zeitpunkt des Ersterscheinens gab es weit höhere Asylbewerberzugangszahlen als heute. Dementsprechend groß war die Zahl der Helfer – für die das Buch in erster Linie geschrieben ist –, die mit der Materie des Asylrechts nicht vertraut waren. Heute ist die Situation eine andere. Die Zugangszahlen sind minimiert; die die Flüchtlinge unterstützenden Helfer haben es vermehrt mit sog. Altfällen zu tun und infolgedessen vermehrt mit Problemstellungen aus dem Bereich des allgemeinen Ausländerrechts. Dem musste durch eine erweiterte Darstellung des Aufenthaltsrechts Rechnung getragen werden. Damit auch Neueinsteiger und Flüchtlinge selbst die Chance bekommen, die schwierige Materie zu durchdringen, konnte andererseits nicht auf die systematische Darstellung der Grundlagen verzichtet werden, selbst wenn sie, wie etwa die Darstellung des Asylgrundrechts, nur noch geringe Praxisrelevanz besitzen. Soweit diese Darstellungen noch gültig sind, habe ich sie unverändert aus den Vorauflagen übernommen. Gleiches gilt für allgemeine Ratschläge, die ich kritisch durchgelesen und meinem aktuellen Erfahrungsschatz angepasst habe. Es erschien mir nicht geboten, sachgerechte Ausführungen nur deshalb zu ändern, weil sie mit denen einer Voraufgabe übereinstimmen.

Das Buch will kein juristischer Kommentar sein und keine Streitschrift wider die herrschende Auffassung. Es soll den ehrenamtlichen Helfern und den Flüchtlingen, die imstande sind, sich selbst zu helfen, einen Überblick verschaffen und im Sinne einer ersten Hilfe Handlungsmöglichkeiten aufzeigen. In diesem Sinne ist es nicht neutral. Es ist gespeist von meinen Erfahrungen, die ich als Asylanwalt machen musste, und denen meiner Kollegen, die mit mir im Netz der RECHTSBERATERKONFERENZ, in Zusammenarbeit mit PRO ASYL, den Landesflüchtlingsräten und den karitativen Verbänden arbeiten. Die Essenz dieser Erfahrungen ist die, dass wir Anwälte ohne die Unterstützung dieser Organisationen und ihrer zahlreichen ehrenamtlichen Helfer noch weniger bewirkt hätten, als dies in der Vergangenheit geschah. Wir standen meist in einer Abwehrfront gegen eine weitere Einschränkung der Schutzrechte und der Lebensbedingungen für Asylsuchende. Wenn wir gleichwohl einzelne Erfolge erzielen konnten – ich denke nur an die Erweiterung des Schutzbereichs von § 60 I AufenthG im Hinblick auf die Problematik der nicht-staatlichen Verfolgung oder die Durchsetzung einer Bleiberechtsregelung für Kettengeduldete – ist dies weniger den Aufsätzen und Appellen der Anwälte oder der Verbände geschuldet als vielmehr der relativ breiten Basis, die wir in den ehrenamtlichen Helfern hinter uns wussten. Ohne deren Engagement vor Ort und gegenüber der Politik und ohne ihren oft lautstarken Protest wären unsere Forderungen, auch wenn sie juristisch gut begründet waren, wirkungslos verhallt. Den engagierten Helfern gilt daher mein Dank.

Ein besonderer Dank gilt meiner Familie und meiner Kanzlei, denen ich die Stunden der Arbeit an diesem Buch vorenthalten musste, und ganz besonders meiner Mitarbeiterin Gabi Mayr, ohne die dieses Buch nicht realisierbar gewesen wäre.

München, im Juli 2007 – Hubert Heinhold

A Vorbemerkung

Am 01.01.2005 ist ein angebliches Jahrhundertwerk in Kraft getreten, nämlich das Zuwanderungsgesetz. Wie kurzlebig es ist, zeigt die Entwicklung. Schon bald gab es ein 1. Zuwanderungsänderungsgesetz, zum 28.08.2007 ist das 2. „Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der EU“ in Kraft getreten. Das Zuwanderungsgesetz hat nicht nur das Ausländerrecht weitgehend geändert, indem aus dem Ausländergesetz das Aufenthaltsgesetz wurde, sondern hat auch erhebliche Änderungen im Flüchtlingsrecht gebracht. Ein Teil dieser Änderungen ist der Harmonisierung des Flüchtlings- und Asylrechts auf europäischer Ebene zu danken. Dort schreitet die Entwicklung rasant voran. Die letzte Novelle behauptet, die europäischen Vorgaben ins nationale Recht transponiert zu haben. Meines Erachtens ist dies nur unvollständig geschehen. Die Konsequenz ist, dass man die europäischen Vorgaben im Blick behalten und stets kritisch hinterfragen muss, ob die bisherige Normauslegung aufrechterhalten bleibt oder ob man sie nicht anpassen muss. Die eine oder andere Vorschrift wird anders auszulegen sein, als wir es gewohnt sind. Ungeachtet dessen beeinflusst Europa das deutsche Ausländer- und Asylrecht unvergleichlich mehr, als dies vor 20 Jahren denkbar erschien. Das Asylgrundrecht spielt heute kaum noch eine Rolle, die Genfer Flüchtlingskonvention und mehr noch die Abschiebungsschutzregelungen, oder in der europäischen Diktion formuliert: die Regelung des subsidiären Schutzes, dominieren heute die Praxis. Darin zeigt sich nahezu sinnbildlich der Niedergang des asylrechtlichen Schutzes in Deutschland: Von einem unbeschränkten Grundrechtsschutz ist es zu weiten Teilen zu einem subsidiären Abschiebungsschutz mit minderem Status herabgestuft worden. Parallel und synchron zu dieser Degradierung des Asylrechts hat die Abschottung zugenommen. Aus dem Kordon sicherer Drittstaaten, mit dem sich Deutschland als erstes europäisches Land umgeben hatte, ist mittlerweile ein europäischer Sicherheitsgürtel geworden. Die Patrouillen an der tschechischen oder polnischen Grenze wurden fast bis an den Ural verschoben; Kriegsschiffe kreuzen nicht nur im Mittelmeer, sondern auch im Atlantik und schotten Europa ab. Wenn die Politik heute über Flüchtlinge spricht, dann nicht mehr so euphorisch wie in den Gründerjahren der Bundesrepublik Deutschland, als das Asylrecht als „Zierde des Grundrechtskatalogs“ gepriesen wurde, sondern mit militärischen Vokabeln. Jetzt heißen sie „illegale Einwanderer“. Symptomatisch ist eine Meldung der Süddeutschen Zeitung vom 02.09.2006, in der es heißt, die griechische Küstenwache habe 120 illegale Einwanderer an der Südküste der Insel Kreta aufgegriffen. Die Flüchtlinge, überwiegend palästinensischer Abstammung, wurden offenbar festgenommen, weil die griechische Polizei noch nach vier Personen, „die nach der Landung auf Kreta in die Berge der Insel geflüchtet waren“ suchte. Im Anschluss daran berichtet die Zeitung, dass die spanische Regierung gemeldet habe, dass bis Ende August mehr als 19.000 illegale Einwanderer auf den Kanarischen Inseln landeten und über die Meerenge von Gibraltar in diesem Jahr 4.300 Migranten nach Spanien gelangt seien. Der spanische Innenminister hielt diesen Zahlen jedoch entgegen, dass Spanien im laufenden Jahr knapp 53.000 Einwanderer abgeschoben habe. Die Politiker erwarten heute nicht ein Lob dafür, dass sie Schutzsuchenden geholfen haben, wie dies zu Zeiten der Cap Anamur I noch war, sondern dafür, dass sie

sie im Vorfeld abgedrängt haben. Zumindest muss die Saldierung höhere Abschiebungszahlen als Zugangszahlen ergeben. Nicht die Mitmenschlichkeit wird als Zierde begriffen, sondern die entschlossene Unmenschlichkeit. Welch ein Niedergang der Sitten!

Um die Flüchtlingsabwehr bewerkstelligen zu können, hat die Europäische Union mit „Frontex“ eine mit militärischen Mitteln ausgestattete sog. Grenzschutzagentur geschaffen. Diese „EU-Eingreiftruppe gegen Flüchtlinge“ (SZ vom 21.04.2007) sollen „dem Ansturm afrikanischer Flüchtlinge auf die Mittelmeerküsten Einhalt gebieten“. Welche Werteverchiebung hier stattgefunden hat, verrät die Begründung: Die schnellen Eingreiftruppe sollen künftig „in Notsituationen jedem Mitgliedsstaat zu Hilfe eilen, der seine Grenzen allein nicht mehr zu schützen weiß“. Der Staat wird als notleidend gesehen und nicht der Flüchtling. Mit Schnellbooten, Flugzeugen, Hubschraubern und den schnellen Eingreiftruppe glaubt Europa sich gegen Menschen verteidigen zu müssen, gegen halbverhungerte, waffenlose Flüchtlinge in Holzkähnen.

Dem entsprechen auf nationaler Ebene die Erfolgsmeldungen des Innenministers über den neuen Rekordtiefstand der Asylbewerberzugangszahlen. 2006 haben in Deutschland 21.029 Personen Asyl beantragt, 2005 wurden 28.914 gezählt, 2004 35.607. 1994 waren es noch 127.210 Asylbewerber. Die Zahl der Flüchtlinge weltweit hat jedoch nicht abgenommen. Der UNHCR schätzt, dass weltweit 40 Millionen Menschen vor Krieg, Gewalt und Menschenrechtsverletzungen auf der Flucht sind. Sie bedürfen nach wie vor des Schutzes.

Anlass der ersten Fassung dieses Leitfadens im Jahr 1993 war die Neuregelung des Asylrechts zum 01.07.1993. Mit der Billigung der Grundgesetzänderung des Art. 16a GG hat das Bundesverfassungsgericht die faktische Abschaffung des Asylgrundrechts eingeleitet. Es hat unter dem Stichwort der „normativen Vergewisserung“ den Flüchtlingsschutz an die Politik delegiert. Die Billigung der sonstigen Einschränkungen und vor allem sein Rückzug aus dem System der gerichtlichen Kontrolle durch die Erklärung, nur ausnahmsweise einstweiligen Rechtsschutz zu gewähren, gab den Anstoß zu der negativen Entwicklung. Seitdem steht nicht mehr der Mensch, sondern das staatliche Interesse im Mittelpunkt des Flüchtlingsrechts. Die Lösungsansätze und die gesetzlichen Regelungen fragen nicht mehr danach, wie man vernünftigerweise am besten, effektivsten und von mir aus auch am billigsten dem Flüchtling helfen kann, sondern danach, wie man diese „Last“ vom Staat abwälzen kann. Die Flüchtlingspolitik besteht seit dem Karlsruher Wort von der „europäischen Lastenteilung“ darin, auf den Nachbarstaat zu verweisen, entweder mit dem Argument, jener sei zuständig, oder man dürfe keine Vorleistungen erbringen, damit die Nachbarstaaten nicht aus ihrer Verantwortung entlassen würden. Die eigene Verantwortung des deutschen Staates wird nur noch als kollektive in Bezug zu anderen Staaten gesehen, aber nicht mehr als individuelle gegenüber dem schutzbedürftigen Menschen. Seit 1993 ist die negative Entwicklung rasant fortgeschritten. Die wenigen Flüchtlinge, die heute noch die Chance haben, in Deutschland Schutz zu suchen, haben es schwerer denn je. Auch das öffentliche Interesse hat sich anderen Themen zugewandt, so dass es immer schwieriger wird, Protest und Widerstand zu organisieren. Die Zahl der

engagierten Helfer hat abgenommen. Nur noch wenige interessiert das Schicksal von Flüchtlingen.

Der Leitfaden will sich dieser Entwicklung entgegenstemmen. Er stellt den schutzsuchenden Menschen in den Mittelpunkt seiner Betrachtung, er sucht Wege aufzuzeigen, wie sein Recht durchgesetzt werden kann oder auch nur, wie er seinen Standpunkt und seine Interessen überhaupt zur Geltung bringen kann. Er will denjenigen Mut machen, die sich für Flüchtlinge einsetzen.

Dass Europa – und Deutschland – sich für immer weniger Menschen als Fluchtraum zur Verfügung stellt und die Aufnahmekriterien Jahr für Jahr verschärft werden, ist politisch abzulehnen und zu bekämpfen. Die Flüchtlinge, die trotzdem ins Land gelangen, bedürfen heute mehr denn je des Beistands. Dass dieser von den Anwälten alleine nicht geleistet werden kann, hat sich mittlerweile herumgesprochen. Die Hilflosigkeit der Asylsuchenden hat zugenommen, weil sie über keine Mittel mehr verfügen. Das generelle Arbeitsverbot für Asylbewerber während des ersten Jahres und das Vorrangprinzip, das die Arbeitsplätze Deutschen, EU-Bürgern und Ausländern mit Aufenthaltserlaubnis reserviert, schließt Flüchtlinge von einer effektiven Rechtsberatung weitgehend aus. Es ist zu hoffen, dass die Reform des Rechtsberatungsgesetzes besser als bisher dazu beiträgt, die aus finanziellen Gründen erzwungenen Beratungsdefizite zu verringern und die Beratung durch ehrenamtliche Mitarbeiter von Flüchtlingsinitiativen und Sozialarbeiter der Verbände zu ermöglichen. Ihnen will dieses Buch eine Arbeitshilfe geben. Für sie und die Flüchtlinge – und nicht für die Anwälte – ist dieses Buch bestimmt.

Selbstverständlich kann nur ein erster Einblick geleistet werden. Das Buch will einen Überblick über das Asylverfahren und das Ausländerrecht verschaffen und einen Zugang zu der manchmal komplizierten Materie des Rechts eröffnen. Es ersetzt weder einen Kommentar zum Asylverfahrensgesetz oder zum Aufenthaltsgesetz noch die Information über die aktuelle Rechtsprechung und den Besuch von Fortbildungsveranstaltungen. Wenn Sie regelmäßig mit Flüchtlingen zu tun haben, sollten Sie diese Hilfsmittel unbedingt zusätzlich heranziehen. Im Anhang finden Sie einen Hinweis auf die Fachliteratur.

Selbstverständlich sollten Sie auch fachkundigen, anwaltlichen Rat einholen. Wenn Ihre Einrichtung oder Ihr Verband nicht ohnedies mit einem Rechtsanwalt zusammenarbeitet, werden Ihnen PRO ASYL e. V. oder amnesty international gerne einen Rechtsanwalt empfehlen, der mit der Materie vertraut ist und Ihnen Hilfe leistet. Wenn es um die Vertretung vor Gericht geht, und es sich nicht um eine Fallkonstellation handelt, bei der die anstehenden Rechtsprobleme als geklärt angesehen werden können, ist anwaltliche Hilfe generell zu empfehlen. Vor den Rechtsmittelgerichten ist sie ohnedies vorgeschrieben.

Gestatten Sie mir am Schluss noch einen Hinweis zur Gliederung bzw. einen Ratschlag zum Gebrauch dieses Buches. Das größte Problem für mich war, eine durchsichtige Systematik zu erstellen. Denn einerseits hatte ich die Adressaten im Blick: Ich wollte ein Buch vorlegen, das den Flüchtlingen und ihren Helfern einen Überblick über das Flüchtlingsrecht bietet, woraus sich die Notwendigkeit einer systematischen Darstellung ergab.

Andererseits sollte es ein Handbuch werden, in dem man zu aktuell anstehenden Problemen nachschlagen kann und konkrete Ratschläge gegeben werden. Daraus ergab sich zwangsläufig die Notwendigkeit von Doppel-Darstellungen. So musste ich beispielsweise bei der Schilderung des behördlichen Asylverfahrens auch die sich aus den jeweiligen Fallkonstellationen ergebenden Entscheidungen darstellen und auch die Rechtsschutzmöglichkeiten erwähnen. Ebenso erschienen bestimmte Bereiche, wie etwa das Flughafenverfahren oder das Asylfolgeverfahren so wichtig, dass diese in eigenen Kapiteln ausführlich dargelegt werden mussten. Einerseits schien mir die systematische Darstellung des sog. subsidiären Schutzes, also der Abschiebungsverbote, in einem eigenen Kapitel angezeigt. Andererseits konnte hierauf bei der systematischen Darstellung des Aufenthaltsrechts nicht verzichtet werden. Gleiches gilt für den Familiennachzug. Wegen der hohen Praxisrelevanz habe ich diesem Thema ein eigenständiges Kapitel gewidmet, gleichzeitig ist es im allgemeinen Ausländerrecht abgehandelt.

Die daraus resultierenden Doppel-Darstellungen sind nicht nur aufgrund der Tatsache, dass mehrere Gesetze einschlägig sind, unvermeidlich, sondern auch notwendig, um meine beiden Ziele – systematische Darstellung einerseits und praxisbezogene Ratschläge andererseits – zu verwirklichen. Der Leser muss es deshalb auf sich nehmen, beide Kapitel zu lesen. Das ausführliche Stichwortverzeichnis wird dabei hoffentlich hilfreich sein.

