

**Hochschule für öffentliche
Verwaltung und Finanzen
Ludwigsburg**

University of Applied Sciences

**Verfassungsmäßigkeit der Drittstaatenregelung vor dem
Hintergrund der aktuellen Flüchtlingsproblematik**

Bachelorarbeit

zur Erlangung des Grades eines
Bachelor of Arts (B.A.)

im Studiengang gehobener Verwaltungsdienst – Public Management

vorgelegt von

Stefan Fink

Sandweg 25/1

74321 Bietigheim - Bissingen

Studienjahr 2015/2016

Erstgutachter: Prof. Dr. Gerald G. Sander

Zweitgutachter: Dr. Uwe Kernbach

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	IV
1 Einleitung	1
2 Völkerrechtliche Grundlagen.....	5
2.1 Die Genfer Flüchtlingskonvention	5
2.2 Die Europäische Menschenrechtskonvention	8
3 Die Drittstaatenregelung im Asylrecht.....	10
3.1 Der Asylkompromiss von 1993	10
3.2 Art. 16 a Abs. 2 GG	12
3.2.1 Sichere Drittstaaten	12
3.2.2 Einreise aus einem sicheren Drittstaat	15
3.2.3 Rechtsfolgen.....	16
3.3 Verhältnis von Art. 16 a Abs. 2 GG zum Dublin-Verfahren	17
3.3.1 Das Dublin-Verfahren	17
3.3.2 Vorrangigkeit des Dublin-Verfahrens	19
4 Das Konzept der normativen Vergewisserung.....	21
4.1 Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14.05.1996.....	22
4.2 Rechtsprechung des EuGH und EGMR	25
5 Vereinbarkeit von Art. 16 a Abs. 2 GG mit Art. 79 Abs. 3 GG.....	27
5.1 Der Begriff der Menschenwürde	29
5.2 Die Unabänderbarkeit des Verfassungskerns	31
5.3 Die Unantastbarkeit der Grundrechte	33
5.4 Asylrecht und Menschenwürde.....	35
5.4.1 Kerngehalt des Asylgrundrechts	35
5.4.2 Menschenwürdekern des Asylgrundrechts	37
5.5 Verfassungsrechtliche Prüfung.....	41
5.5.1 Problemstellung.....	42
5.5.2 Interpretation des Art. 16 a Abs. 2 GG.....	43

5.5.3	Zur Möglichkeit der Einzelfallprüfung.....	48
5.5.4	Art. 16 a Abs. 2 GG im europäischen Kontext	50
5.6	Schlussfolgerung	54
6	Entwicklung und Perspektiven des europäischen Asylrechts	55
6.1	Die europäische Harmonisierung des Asylrechts	57
6.2	Kritik am Dublin-Verfahren.....	58
6.3	Quotenregelung als europäische Lösung in der Flüchtlingsproblematik?	59
7	Fazit und Ausblick	63
	Literaturverzeichnis	68
	Erklärung des Verfassers	72

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.F.	alte Fassung
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der EU
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Fn.	Fußnote
GG	Grundgesetz
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
i.V.m.	in Verbindung mit
o.V.	ohne Verfasser

Rn.	Randnummer
UN	United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen)
URL	Uniform Resource Locator (Einheitlicher Ressourcenanzeiger)

*„Immer fand ich den Namen falsch, den man uns gab: Emigranten.
Das heißt doch Auswanderer. Aber wir wanderten nicht aus nach freiem
Entschluss, wählend ein anderes Land. Wanderten wir doch auch nicht ein
in ein Land, dort zu bleiben, womöglich für immer. Sondern wir flohen.
Vertriebene sind wir, Verbannte.“*

Berthold Brecht

1 Einleitung

Die Idee des Asyls¹, als Schutz vor Verfolgung, hat tiefreichende historische Wurzeln. Ihren Anfängen liegen uralte rechtliche und religiöse Vorstellungen zugrunde.

Während der Schutz vor Verfolgung in der Antike noch eher religiös motiviert war, reifte - im Zuge der europäischen Aufklärung, der Französischen Revolution und tiefgreifender politischer Umwälzungen im Europa des 19. Jahrhunderts - mehr und mehr die Einsicht in die Notwendigkeit, politisch verfolgten Flüchtlingen rechtlichen Schutz zu gewähren. Inzwischen haben sich 147 Staaten der Erde durch die Genfer Flüchtlingskonvention, darunter auch Deutschland, international zur Gewährung von Asyl verpflichtet.²

Die meisten dieser Staaten gewähren Asyl auf der Grundlage eines Gesetzes im Rahmen ihrer staatlichen Souveränität. Der Parlamentarische Rat, als Schöpfer des Grundgesetzes, ging weit über die völkerrechtlichen Bindungen hinaus, indem er dem Asylrecht unmittelbaren Verfassungsrang einräumte. Diese deutsche Besonderheit hat historische Gründe: Die politisch und rassistisch begründeten Verfolgungen während der nationalsozialistischen Schreckensherrschaft konnten viele deutsche Mitbürger nur überleben, weil ihnen in zahlreichen Ländern der Welt politisches Asyl gewährt wurde. Aufgrund dieser Erfahrungen erschien es den Vätern und Müttern des Grundgesetzes als eine moralische und politische Verpflichtung, dass Deutschland nun seinerseits politisch verfolgten Menschen Schutz gewähren sollte.

¹ Der Begriff entstammt dem griechischen Wort „ásyron“, was so viel bedeutet wie „Unverletzliches“, „Freistätte“.

² URL: <http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/68760/60-jahre-genfer-fluechtlingskonvention-27-07-2011> [letzter Zugriff am: 05.07.2015].

„Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ lautete der „wundervoll bündige Satz“³ in Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG a.F., der jedem politisch Verfolgten einen vorbehaltlosen, einklagbaren Anspruch auf Asylgewährung einräumte.⁴

Allerdings waren 1949 die späteren Folgen dieses weltoffenen, neuen deutschen Asylrechts noch nicht abzusehen: Ab 1985 stieg die Zahl der aus aller Welt zuströmenden Asylbewerber kontinuierlich an. 1992 wurden bereits über 400.000 Antragsteller gezählt,⁵ was vor allem die für Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge zuständigen Kommunen vor enorme finanzielle, strukturelle und logistische Probleme stellte.

Als politisch Verfolgte, d.h. als solche mit zweifelsfreiem Asylgrund, wurden damals nur ca. vier Prozent⁶ aller Bewerber anerkannt. Diese geringe Zahl positiv entschiedener Anträge, bei gleichzeitig enormer Belastung der kommunalen Haushalte und Ressourcen, führte in weiten Kreisen der Bevölkerung zu der Ansicht, zahlreiche Asylbewerber missbrauchten die für sie günstige deutsche Rechtslage.

Auch auf europäischer Ebene wurden aufgrund der hohen Flüchtlingszahlen Forderungen nach einer Harmonisierung des Asylrechts in Europa gestellt. Ein erster Schritt dazu erfolgte durch die Verträge von Schengen und Dublin, in welchen geregelt wurde, welcher Staat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist.

In Reaktion auf die Situation in Deutschland und den Veränderungen in Europa kam es, zunächst aus Kreisen der konservativen Parteien, zu der Forderung nach einer Änderung des Grundgesetzes.⁷ Diese wurde mit

³ URL: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/-/280688> [letzter Zugriff am: 05.07.2015]. Navid Kerami: Rede zur Feier des 65. Jahrestags des Grundgesetzes.

⁴ Vgl. Münch, 1993, S. 17.

⁵ URL: https://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/04%20Migration.pdf [letzter Zugriff am: 05.07.2015]. 1992 waren es 438.191 Asylanträge.

⁶ URL: https://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/04%20Migration.pdf [letzter Zugriff am: 05.07.2015].

⁷ Vgl. Ulmer, 1996, S. 25.

zunehmendem öffentlichem Druck auch für die Liberalen und die Sozialdemokratische Partei akzeptabel.⁸ Im sogenannten Asylkompromiss von 1993 erfolgte eine Änderung des Asylrechts im Grundgesetz.

Insbesondere die im neuen Artikel 16 a GG eingeführte Drittstaatenregelung führte zu einer massiven Einschränkung der Möglichkeit, Asyl in Deutschland zu beantragen. Mit der Drittstaatenregelung sollte der Zweck verfolgt werden, dass Asylanträge möglichst nicht mehr in Deutschland geprüft werden müssen, sondern in den Transitstaaten, über die die Antragsteller eingereist sind. Die Antragsteller sollen ohne Prüfung ihres Antrags in einen so genannten sicheren Drittstaat zurückgewiesen werden können. Zu den Drittstaaten zählen insbesondere alle Mitgliedstaaten der EU.

Anlass, den Asylkompromiss erneut einer menschenrechtlichen Prüfung zu unterziehen, geben die menschenrechtlich nicht zufriedenstellenden Zustände des Asylsystems in einigen EU-Staaten.

Auch vor dem Hintergrund der abermals hohen Flüchtlingszahlen wird daher in der vorliegenden Arbeit der Frage nachgegangen, ob die im Asylkompromiss von 1993 eingeführte Drittstaatenregelung in Art. 16 a Abs. 2 GG mit den menschenwürderechtlichen Grundsätzen der deutschen Verfassung vereinbar ist.

Im Folgenden werden zunächst die Grundlagen des Asylrechts im Völkerrecht dargestellt und die sich daraus ergebenden Bindungen für die Drittstaatenregelung herausgearbeitet. Das dritte Kapitel widmet sich dann eingehend der Drittstaatenregelung des Art. 16 a Abs. 2 GG. Darauf aufbauend werden im vierten Kapitel die sich aus der Drittstaatenregelung ergebenden verfassungsrechtlichen Bedenken unter Beachtung der dazu erfolgten Rechtsprechung beleuchtet. Im fünften Kapitel, dem Hauptteil

⁸ Vgl. Ulmer, 1996, S. 25.

der Arbeit, wird untersucht, ob die rechtlichen Bedenken der Drittstaatenregelung des Art. 16 a Abs. 2 GG mit den Vorgaben des Art. 79 Abs. 3 GG in Verbindung mit der Menschenwürde in Art. 1 GG vereinbar sind. Dafür wird zunächst der Frage nachgegangen, ob das Asylgrundrecht des Art. 16 a GG einen Menschenwürdekern besitzt, da nur in einem solchen Fall möglicherweise ein Verstoß gegen Art. 79 Abs. 3 GG vorliegt. Anschließend wird in Bezug auf diese Überlegungen die Drittstaatenregelung auf ihre Verfassungskonformität geprüft. Vor dem Hintergrund einer notwendigen Harmonisierung des Asylrechts auf europäischer Ebene werden im sechsten Kapitel mögliche Maßnahmen zur Vereinheitlichung des europäischen Asylrechts vorgestellt und untersucht, ob diese zu einer Verbesserung der gegenwärtigen Flüchtlingssituation in Europa beitragen können. Im letzten Kapitel der Arbeit erfolgen eine Zusammenfassung der ausgearbeiteten Ergebnisse sowie ein Ausblick auf die Zukunft.

Der besseren Lesbarkeit wegen, werden in dieser Arbeit Begriffe wie „Ausländer“, „Asylbewerber“, „Asylberechtigter“ etc. weitgehend vermieden. Es wird hier allein der Begriff „Flüchtling“ verwendet. Dieser Begriff soll dabei für alle die Menschen gelten, die aus ihrer Heimat aufgrund von unmenschlichen Bedingungen fliehen, unabhängig davon, ob sie Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention oder politisch Verfolgte nach Art. 16 a GG sind.

Zur besseren Übersichtlichkeit werden ferner die Begriffe „Zurückweisung“, „Ausweisung“, „Auslieferung“, „Abschiebung“ etc. gleich behandelt, da sie alle sowohl vom völkerrechtlichen Refoulement-Verbot, als auch vom Kerngehalt des Asylrechts umfasst werden. Die vorliegende Arbeit widmet sich allein der Frage, ob Flüchtlinge, auf welche Art und Weise auch immer, in einen anderen generell als sicher bezeichneten Staat überstellt werden dürfen.

2 Völkerrechtliche Grundlagen

Laut UNHCR befinden sich derzeit weltweit fast 60 Millionen Menschen auf der Flucht vor religiöser, ethnischer oder politisch motivierter Verfolgung.⁹ Sie fliehen vor Krieg, Gewalt oder Unterdrückung, um überleben und in einem anderen Staat ein Leben in Freiheit, Sicherheit und Würde führen zu können.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs mit Massenvertreibung und Flucht, wurde der Schutz dieser Menschen zu einer zentralen Verpflichtung im Völkerrecht. So wurden auf internationaler Ebene mit der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) zwei völkerrechtliche Verträge zur Gewährleistung der Menschenrechte geschaffen. Zentraler Bestandteil ist die Achtung der Menschenwürde, aus der sich bestimmte Mindestanforderungen an das jeweilige nationale Asylrecht ableiten lassen. Da sich die Drittstaatenregelung des Art. 16 a Abs. 2 GG unmittelbar auf die GFK und die EMRK bezieht, werden in Kapitel 2 die sich aus den beiden internationalen Konventionen ergebenden Anforderungen an die deutsche Asylgewährung herausgearbeitet, welchen die Drittstaatenregelung Rechnung tragen muss.

2.1 Die Genfer Flüchtlingskonvention

Die Notwendigkeit, politisch verfolgte Menschen nicht einfach ihrem Schicksal zu überlassen, sondern ihnen Schutz und Hilfe zu gewähren, wurde erstmals im Europa des beginnenden 20. Jahrhunderts erkannt und aufgegriffen. Mit Hilfe der Vereinten Nationen wurde ein halbes Jahrhundert später eine Rechtsnorm geschaffen, die den

⁹ URL: http://unhcr.org/556725e69.html#_ga=1.117407424.753252791.1434531668 [letzter Zugriff am: 09.07.2015]. 2014 befanden sich 59,5 Millionen Menschen auf der Flucht.

Flüchtlingsschutz zur weltweiten Aufgabe erhob. Das „*Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*“¹⁰ – wie die genaue Bezeichnung der GFK lautet - wurde am 28.07.1951 verabschiedet. Neben der UN-Charta ist sie bis heute die wichtigste, internationale Rechtsnorm zum Schutz von Flüchtlingen. Zunächst darauf beschränkt, den Folgen der Massenfluchtbewegungen in Europa nach den beiden Weltkriegen zu begegnen, wurde der Wirkungsbereich der Konvention durch das Protokoll von 1967 zeitlich und geografisch erweitert. Inzwischen sind 147 Staaten der GFK oder dem Protokoll von 1967 beigetreten. Daneben enthalten auch der Vertrag von Lissabon und die EU-Grundrechtecharta für ihre Unterzeichnerstaaten die Verpflichtung zur Beachtung der GFK.¹¹

Zum ersten Mal in der Geschichte findet sich in diesem Abkommen eine genaue Definition des Flüchtlingsbegriffes. Gemäß Art. 1 A Nr. 2 GFK ist jede Person ein Flüchtling, die *„aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will.“* Die Feststellung, wer unter diesen Flüchtlingsbegriff fällt, wird allerdings von den einzelnen Vertragsstaaten getroffen.¹²

Bestimmungen zur Asylgewährung enthält die GFK nicht, die Signaturstaaten haben sich dagegen ausgesprochen.¹³ Die GFK gewährt einem Flüchtling, der unter den Anwendungsbereich des Art. 1 A Nr. 2 GFK fällt, daher kein subjektives Recht auf Asyl.¹⁴ Zwar enthält die GFK

¹⁰ BGBl. II, 1953, S. 559ff.

¹¹ URL: <http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/68760/60-jahre-genfer-fluechtlingskonvention-27-07-2011> [letzter Zugriff am: 09.07.2015].

¹² Vgl. Ulmer, 1996, S. 53.

¹³ Vgl. Ulmer, 1996, S. 54.

¹⁴ Vgl. Waldstein, 1993, S. 88; Zimmermann, 1994, S. 167.

keinen individuellen Anspruch auf Asyl, dennoch enthält sie völkerrechtliche Bindungen, an die sich die Vertragsstaaten halten müssen.

Die bedeutsamste Pflicht aus der GFK ist das Refoulement-Verbot (Verbot der Ausweisung und Zurückweisung) nach Art. 33 Abs. 1 GFK. Hiernach ist es den Vertragsstaaten untersagt, einen Flüchtling in einen Staat aus- oder zurückzuweisen, in dem sein Leben oder seine Freiheit wegen bestimmter persönlicher Merkmale bedroht ist. Das Verbot der Zurückweisung in einen solchen Verfolgerstaat gilt dabei nicht nur bereits für Flüchtlinge, die sich auf dem Territorium des Zufluchtsstaates befinden, sondern auch für Flüchtlinge an der Grenze des Zufluchtsstaates.¹⁵

Die Zurückweisung eines Flüchtlings in einen anderen Staat als den Herkunftsstaat, den sogenannten Drittstaat, ist allerdings dann erlaubt, wenn der Drittstaat seinerseits die Verpflichtungen aus der GFK einhält.¹⁶ Allerdings stellt sich jetzt die Frage, ob sich aus dem Refoulement-Verbot eine Verpflichtung für den zurückweisenden Staat ergibt, die Sicherheit des Drittstaates in jedem Einzelfall zu prüfen. Grundsätzlich muss eine Überprüfung der Einhaltung der GFK stattfinden, damit ein Verstoß gegen das Refoulement-Verbot verhindert werden kann.¹⁷ Dies ist jedoch nur dann notwendig, wenn hinreichende Gründe für einen Verstoß gegen die Verpflichtungen aus Art. 33 GFK seitens des Drittstaats bestehen.¹⁸

Tritt der Fall ein, dass der Flüchtling in einen Staat zurückgewiesen wird, der ihn zwar nicht unmittelbar verfolgt, aber in einen anderen Staat abschiebt, in dem ihm eine Verfolgung droht, spricht man von einer sogenannten Kettenabschiebung. Da also auch eine mittelbare

¹⁵ Vgl. Ulmer, 1996, S. 64; Meierhofer, 1998, S. 67; Woyczehowski, 2003, S. 179; a. A. Zimmermann, 1994, S. 74.

¹⁶ Vgl. Hong, 2008, S. 177f.

¹⁷ Vgl. Zimmermann, 1994, S. 180f.

¹⁸ Vgl. Zimmermann, 1994, S. 180f.

Zurückweisung zu einer Verfolgungssituation führen kann, wird in der GFK auch das Verbot einer Kettenabschiebung gesehen.¹⁹

Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass sich aus dem Refoulement-Verbot des Art. 33 GFK ein Schutz vor Zurück- und Ausweisung und der Kettenabschiebung in einen Drittstaat ergibt, wenn von diesem eine unmittelbare oder mittelbare Verfolgung ausgeht. Dieses Recht gilt es, falls notwendig, auch im Einzelfall zu beachten.

2.2 Die Europäische Menschenrechtskonvention

Zum Schutz der Grund- und Menschenrechte von inzwischen 800 Millionen Menschen in 47 Staaten wurde am 04.11.1950 von zunächst 12 europäischen Staaten, darunter auch Deutschland, die EMRK²⁰ unterzeichnet.²¹ Sie trat am 03.09.1953 in Kraft und ist bis heute der wichtigste völkerrechtliche Vertrag zum Schutz der Menschenrechte auf europäischer Ebene.²² Ihre besondere Bedeutung erhält die Konvention auch durch die Tatsache, dass mit ihr ein Organ geschaffen wurde, das die in ihr enthaltenen Grundsätze auch durchzusetzen vermag: Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR).²³

Während die GFK dem Schutz von Flüchtlingen dient, enthält die EMRK keine unmittelbaren Bestimmungen in Bezug auf das Flüchtlingsrecht. Ein Anspruch auf Asyl lässt sich daher aus der EMRK nicht ableiten.²⁴ Dennoch bietet auch die EMRK eine Rechtsgrundlage auf

¹⁹ Vgl. Zimmermann, 1994, S. 171; Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 16 a Abs. 2, Rn. 18.

²⁰ BGBl. II, 1952, S. 685ff; 1954, S. 14ff.

²¹ URL: <http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/68964/60-jahre-europaeische-menschenrechtskonvention-04-11-2010> [letzter Zugriff am: 09.07.2015].

²² URL: <http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/68964/60-jahre-europaeische-menschenrechtskonvention-04-11-2010> [letzter Zugriff am: 09.07.2015].

²³ Vgl. Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher, 2014, S. 14.

²⁴ Vgl. Zimmermann, 1994, S. 82f.

Schutzgewährung im Falle einer Ausweisung in einen Verfolgerstaat. Dieses Recht ergibt sich aus Art. 3 EMRK, dem Verbot der Folter.

Art. 3 EMRK besagt, dass niemand der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden darf. Der Schutzbereich dieser Vorschrift ist weiter gefasst als der des Art. 33 GFK. Im Gegensatz zur politisch motivierten Verfolgung nach Art. 33 GFK setzt Art. 3 EMRK im Verhältnis dazu lediglich einen besonders intensiven Eingriff in die körperliche oder seelische Unversehrtheit des Betroffenen voraus. Auch erfasst Art. 3 EMRK die unmenschliche Behandlung seitens nichtstaatlicher Organisationen.²⁵

Zwar ist der Anwendungsbereich bei Art. 3 EMRK weiter gefasst als bei Art. 33 GFK, die sich daraus ergebenden Pflichten sind aber bei beiden Konventionen gleich. Auch aus Art. 3 EMRK ergibt sich ein Refoulement-Verbot, da eine Ausweisung in einen unsicheren Drittstaat die Ursache einer unmenschlichen Behandlung ist.²⁶ Zugleich umfasst das Refoulement-Verbot der EMRK auch die Abweisung an der Grenze²⁷ sowie ein Verbot der Kettenabschiebung.²⁸

Wenn keine unmenschliche Behandlung im Sinne der EMRK droht, sind Weiterschreibungen in Drittstaaten zulässig.²⁹ Wie bei der GFK besteht jedoch eine Pflicht zur Einzelfallprüfung, wenn eindeutige Gründe dafür sprechen, dass der Drittstaat nicht sicher ist.³⁰

Aus der EMRK ergeben sich also die gleichen Schutzpflichten wie aus der GFK.

²⁵ Vgl. Ulmer, 1996, S. 71; Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 16 a Abs. 2, Rn. 23.

²⁶ Vgl. Meierhofer, 1998, S. 68; Woyzechowski, 2003, S. 188.

²⁷ Vgl. Ulmer, 1996, S. 74.

²⁸ Vgl. Zimmermann, 1994, S. 203; Meierhofer, 1998, S. 60; Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 16 a Abs. 2, Rn. 24.

²⁹ Vgl. Zimmermann, 1994, S. 207.

³⁰ Vgl. Woyzechowski, 2003, S. 236; Hong, 2008, S. 191f.

3 Die Drittstaatenregelung im Asylrecht

Die Änderung des Asylrechts gilt als die umstrittenste Änderung des Grundgesetzes. Dieser so genannte Asylkompromiss trat am 01.07.1993 in Kraft.³¹ Durch die Regelungen über sichere Drittstaaten und sichere Herkunftsstaaten in den Absätzen 2 bis 5 des neuen Art. 16 a GG wurde das bisherige Asylgrundrecht des 16 Abs. 2 S. 2 GG a.F., welches wortgleich in Art. 16 a Abs. 1 GG übernommen wurde, erheblich eingeschränkt. Die einst mit der Gewährleistung eines subjektiven Anspruchs auf Asyl verbundenen Grundgedanken in Bezug auf die Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs verblassten mit der Zeit immer mehr. Die Kraft des Asylgrundrechts als so genanntes Bekenntnisgrundrecht ist durch den eingetretenen Wertewandel verfallen. Im Vordergrund stand zum damaligen Zeitpunkt die Wahrung deutscher Interessen.

Vorliegendes Kapitel beleuchtet die Ziele und die Hintergründe des Asylkompromisses. Hauptbestandteil bildet die Darstellung der Tatbestandsmerkmale und Rechtsfolgen der Drittstaatenregelung in Art. 16 a Abs. 2 GG.

Durch die europäische Integration hat die EU weitreichende Kompetenzen im Bereich des Asylrechts erworben. Die Folgen des wachsenden europäischen Einflusses werden anhand des Zusammenhangs zwischen dem Dublin-Verfahren und der Drittstaatenregelung verdeutlicht.

3.1 Der Asylkompromiss von 1993

Ziel des Asylkompromisses war es, die Bundesrepublik aufgrund der in den vorangegangenen Jahren des Asylkompromisses stark angestiegenen Antragszahlen zu entlasten, indem sie nicht in allen Fällen

³¹ BGBl. I, 1993, S. 1002.

verpflichtet sein sollte, Asyl zu gewähren.³² Flüchtlinge, welche auch nach internationalem Recht keine Aussicht auf eine Asylanerkennung haben, sollen sich danach nicht mehr auf das Asylgrundrecht berufen können.³³ Stattdessen soll den wirklich politisch Verfolgten weiterhin Asyl gewährt werden.³⁴ Dem wird zugrunde gelegt, dass ein Flüchtling, der aus einem so genannten sicheren Drittstaat in die Bundesrepublik einreist, nicht schutzbedürftig ist, da er einen solchen Schutz ja zuvor in dem Drittstaat erlangen hätte können.³⁵ Die Antragszahlen gingen in Reaktion auf den Asylkompromiss von 332.599 im Jahre 1993 auf 127.210 im Jahre 1994 zurück.³⁶

Großen Einfluss für die Einführung der Drittstaatenregelung im Asylkompromiss hatten die völkerrechtlichen Abkommen von Schengen und Dublin. Beide Verfahren enthalten Regelungen hinsichtlich der Zuständigkeit von Asylanträgen innerhalb der EU. Bei einer Beibehaltung der Asylregelung in Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG a.F. hätte die Bundesrepublik vom Erstasylprinzip der völkerrechtlichen Abkommen nicht profitieren können.³⁷ Sie hätte aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Verpflichtung auf einen unbeschränkten Asylanspruch auch in den Fällen Asyl gewähren müssen, in denen ein anderer Staat nach den Abkommen von Schengen und Dublin zuständig gewesen wäre.³⁸ Um also von den Abkommen profitieren zu können, wurde das auf der Tatsache der Einreise basierende Erstasylprinzip in Form der Drittstaatenregelung auch in das deutsche Recht übernommen. Die Drittstaatenregelung soll als Grundlage für eine europäische Gesamtregelung bezüglich der

³² Vgl. Ulmer, 1996, S. 96.

³³ Vgl. Freckmann, 1993, S. 9.

³⁴ Vgl. Freckmann, 1993, S. 9.

³⁵ Vgl. Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 16 a Abs. 2, Rn. 46.

³⁶ URL: https://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/04%20Migration.pdf [letzter Zugriff am: 13.07.2015].

³⁷ Vgl. Münch, 1993, S. 155f.

³⁸ Vgl. Münch, 1993, S. 155f.

Zuständigkeit für die Prüfung von Asylanträgen und der Schutzgewährung von Flüchtlingen dienen.³⁹

3.2 Art. 16 a Abs. 2 GG

Art. 16 a Abs. 2 GG bestimmt, dass Flüchtlinge, die über für sicher erachtete Drittstaaten in die Bundesrepublik Deutschland einreisen, sich nicht auf das Asylgrundrecht in Art. 16 a Abs. 1 GG berufen können. Diese sogenannte Drittstaatenregelung schränkt daher den Schutzbereich des Asylgrundrechts ein.⁴⁰ Der Flüchtling ist also nicht mehr Träger des Grundrechts. Hintergrund dieser Regelung ist die Subsidiarität des Asyls.⁴¹ Sollte der Flüchtling bereits in einem anderen Staat die Möglichkeit gehabt haben Schutz zu erlangen, entfällt für die Bundesrepublik die Verpflichtung dem Flüchtling Asyl zu gewähren.⁴²

3.2.1 Sichere Drittstaaten

Die Drittstaatenregelung in Art. 16 a Abs. 2 GG bestimmt zwei Gruppen von so genannten sicheren Drittstaaten, die Mitgliedstaaten der EG und die so genannten „*anderen*“ sicheren Drittstaaten.

Der Wortlaut von Art. 16 a Abs. 2 GG spricht lediglich von „*Mitgliedstaaten der EG*“ ohne konkret darauf einzugehen, welche Staaten darunter fallen könnten. Entgegen der zum Teil vertretenen Annahme, dass mit diesem Begriff lediglich statisch die EG-Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt der Grundgesetzänderung gemeint sind,⁴³ hat das BVerfG klargestellt, dass

³⁹ Vgl. BVerfGE 94, 49 (85).

⁴⁰ Vgl. BVerfGE 94, 49 (95); Meierhofer, 1998, S. 166; a. A. Zimmermann, 1994, S. 301f., der lediglich von einem verfahrensrechtlichen Ausschluss spricht. Hierzu genauer S.14.

⁴¹ Vgl. Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 16 a Abs. 2, Rn. 1.

⁴² Vgl. Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 16 a Abs. 2, Rn. 1.

⁴³ Vgl. so aber Ulmer, 1996, S. 104f.

sich Art. 16 a Abs. 2 GG dynamisch auf die jeweils aktuellen EG-Mitgliedstaaten bezieht.⁴⁴ Die Befürworter einer statischen Auslegung verwiesen darauf, dass die Bundesrepublik Deutschland im Falle eines dynamischen Verständnisses keinen Einfluss auf die neuen EG-Staaten besitzt.⁴⁵ Es besteht nämlich keine Gewährleistung, dass die Bundesrepublik den Beitritt eines Staates mit unzureichendem Asylsystem verhindern könnte.⁴⁶ Diesbezüglich wird jedoch auf das Veto-Recht gegenüber Neubeiritten verwiesen.⁴⁷

Aufgrund des dynamischen Verständnisses des Begriffs der Mitgliedstaaten der EG sind derzeit alle 28 EU-Staaten als sichere Drittstaaten anzusehen. Ein Staat wird durch den Beitritt zur EU unmittelbar zum sicheren Drittstaat.⁴⁸ Das BVerfG geht in Bezug auf diese Staaten davon aus, dass in diesen wegen einer gemeinsamen Rechtsüberzeugung die Erfordernisse aus der GFK und der EMRK automatisch angewendet werden und der Flüchtling daher in allen Mitgliedstaaten Schutz vor politischer Verfolgung und Weiterschlebung findet.⁴⁹ Der Relativsatz in Art. 16 a Abs. 2 S. 1 GG bezüglich der Sicherstellung beider Konventionen bezieht sich nämlich nur auf die anderen Drittstaaten.⁵⁰ Alle EU-Staaten sind daher kraft Verfassung als sichere Drittstaaten anzusehen, es bedarf keiner weiteren Anforderungen.⁵¹

Die zweite Gruppe von Drittstaaten umfasst die Staaten außerhalb der EU. Im Gegensatz zu den EU-Staaten, werden diese Staaten nicht durch

⁴⁴ Vgl. BVerfGE 94, 49 (89); so auch Zimmermann, 1994, S. 283.

⁴⁵ Vgl. Ulmer, 1996, S. 106.

⁴⁶ Vgl. Ulmer, 1996, S. 106.

⁴⁷ Vgl. Meierhofer, 1998, S. 97.

⁴⁸ Vgl. Marx, Rechtsgutachten zu den verfassungs- und europarechtlichen Fragen im Hinblick auf Überstellungen an Mitgliedstaaten im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Dublin-II-Verordnung) (04.03.2010), S. 21, erhältlich unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/NEWS/2010/Marx_Rechtsgutachten_Dublin_II-Verordnung_Maerz_2010.pdf [letzter Zugriff am: 17.07.2015].

⁴⁹ Vgl. BVerfGE 94, 49 (88).

⁵⁰ Vgl. BVerfGE 94, 49 (88).

⁵¹ Vgl. BVerfGE 94, 49 (88).

die Verfassung sondern einfachgesetzlich bestimmt.⁵² Der Gesetzgeber muss hierbei prüfen, ob gemäß Art. 16 a Abs. 2 S. 1 GG die Anwendung der GFK und der EMRK sichergestellt ist.⁵³ Eine Sicherstellung liegt dann vor, wenn beide Konventionen ratifiziert und unterzeichnet wurden, der betroffene Staat sich einem Kontrollverfahren unterzieht und die materiellen Vorgaben der GFK und EMRK auch tatsächlich berücksichtigt werden.⁵⁴ Das Kriterium der tatsächlichen Anwendung beider Konventionen muss sich an der Staatenpraxis des jeweiligen Staates orientieren, es darf dabei also nicht von den deutschen Vorstellungen der Einhaltung der Konventionen ausgegangen werden.⁵⁵ Allerdings müssen bei der Anwendung der Konventionen gewisse Mindeststandards gewährleistet sein.⁵⁶ Dazu zählt insbesondere das Refoulement-Verbot aus Art. 33 GFK und Art. 3 EMRK.⁵⁷ Werden die Staaten diesen Mindeststandards gerecht, reicht dies für ihre Qualifikation als sichere Drittstaaten aus. Zu den anderen sicheren Drittstaaten zählen mittlerweile nur noch Norwegen und die Schweiz.⁵⁸

Die Verantwortlichkeit trägt also in Bezug auf die Mitgliedstaaten der verfassungsändernde Gesetzgeber, wohingegen aufgrund der einfachgesetzlichen Auflistung der anderen sicheren Drittstaaten die Verantwortung in Bezug auf diese Staaten der einfache Gesetzgeber trägt.⁵⁹ Auch bezüglich des Schutzbereichs besteht ein Unterschied. Die vom BVerfG erläuterte Schutzbereichsbegrenzung des Art. 16 a Abs. 2 GG bezieht sich streng genommen nur auf Art. 16 a Abs. 2 S. 1 1. Alt. GG, also die EU-Mitgliedstaaten.⁶⁰ Der Verweis auf die anderen sicheren Drittstaaten gemäß Art. 16 a Abs. 2 S. 1 2. Alt. i.V.m. Art. 16 a Abs. 2 S. 2

⁵² Vgl. Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 16 a Abs. 2, Rn. 7.

⁵³ Vgl. Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 16 a Abs. 2, Rn. 7.

⁵⁴ Vgl. Meierhofer, 1998, S. 102.

⁵⁵ Vgl. Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 16 a Abs. 2, Rn. 8.

⁵⁶ Vgl. Ulmer, 1996, S. 99f; Meierhofer, 1998, S. 108.

⁵⁷ Vgl. Meierhofer, 1998, S. 125; Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 16 a Abs. 2, Rn. 21.

⁵⁸ Vgl. Anlage I zu § 26 a AsylVfG.

⁵⁹ Vgl. Marx (Fn. 48), S. 20.

⁶⁰ Vgl. Woyczehowski, 2003, S. 96; Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher, 2014, S. 278.

GG wirkt jedoch als Gesetzesvorbehalt.⁶¹ Der Vereinfachung wegen wird im weiteren Verlauf der Arbeit aber nur noch von einer Schutzbereichsbegrenzung gesprochen, da sich diese Arbeit inhaltlich auf die EU-Staaten als sichere Drittstaaten bezieht.

3.2.2 Einreise aus einem sicheren Drittstaat

Weiteres Tatbestandsmerkmal der Drittstaatenregelung in Art. 16 a Abs. 2 GG ist der Begriff der Einreise. Der Wortlaut der Vorschrift spricht von der Einreise „aus“ einem sicheren Drittstaat. Der Flüchtling muss vor seiner Einreise in die Bundesrepublik einen Gebietskontakt mit dem sicheren Drittstaat gehabt haben.⁶² Bei der Prüfung des Gebietskontakts wird auf die objektive Möglichkeit abgestellt, im Drittstaat einen Asylantrag zu stellen.⁶³ Das Abstellen auf eine objektive Möglichkeit bedeutet, dass der Flüchtling nicht wissen muss, dass er sich in einem sicheren Drittstaat befindet.⁶⁴ Dementsprechend genügt auch bereits ein Transitaufenthalt, beispielweise an Flughäfen, um einen Gebietskontakt zu begründen, wenn der Flüchtling objektiv die Möglichkeit hat, Asyl zu beantragen.⁶⁵ Eine gewisse Zeitdauer besteht bezüglich des Gebietskontakts nicht.⁶⁶

Die Einreise muss nicht unmittelbar aus einem sicheren Drittstaat in die Bundesrepublik erfolgen. Eine Einreise nach Art. 16 a Abs. 2 GG liegt auch dann vor, wenn der Flüchtling einen Gebietskontakt mit einem sicheren Drittstaat hatte, diesen dann verlässt und über einen nicht als sicher bestimmten Drittstaat in die Bundesrepublik einreist.⁶⁷

⁶¹ Vgl. Woyczehowski, 2003, S. 96; Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher, 2014, S. 278; a. A. Meierhofer, 1998, S. 166, dieser sieht beide Alternativen als Schutzbereichsbegrenzung.

⁶² Vgl. Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 16 a Abs. 2, Rn. 40.

⁶³ Vgl. Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 16 a Abs. 2, Rn. 40.

⁶⁴ Vgl. Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 16 a Abs. 2, Rn. 40.

⁶⁵ Vgl. Meierhofer, 1998, S. 156; a. A. Zimmermann, 1994, S. 199; Ulmer, 1996, S. 97.

⁶⁶ Vgl. BVerfGE 94, 49 (94).

⁶⁷ Vgl. Ulmer, 1996, S. 97; BVerfGE 94, 49 (94).

Ebenfalls muss der Flüchtling aus keinem bestimmten sicheren Drittstaat in die Bundesrepublik eingereist sein. Es genügt der Nachweis, dass der Flüchtling überhaupt aus irgendeinem sicheren Drittstaat eingereist ist.⁶⁸ Aufgrund der Tatsache, dass die Bundesrepublik komplett von sicheren Drittstaaten umgeben ist, hat diese Auffassung zur Folge, dass bei jeder Einreise über den Landweg die Schutzbedürftigkeit entfällt.

3.2.3 Rechtsfolgen

Zu prüfen gilt es jetzt, welche Rechtsfolgen Art. 16 a Abs. 2 GG vorsieht, wenn die Tatbestandsmerkmale der Vorschrift erfüllt sind, die Einreise also aus einem sicheren Drittstaat erfolgte.

Die Drittstaatenregelung in Art. 16 a Abs. 2 GG umfasst zwei Ausschlusswirkungen. Da, wie bereits dargestellt, Art. 16 a Abs. 2 GG den Schutzbereich des Asylgrundrechts einschränkt, kann sich der betroffene Flüchtling nicht mehr auf dieses Grundrecht berufen. Sein subjektiver Anspruch auf Asyl erlischt.

Aufgrund des fehlenden Anspruchs auf das Asylgrundrecht wird der Flüchtling in den Drittstaat abgeschoben, aus dem er eingereist ist.⁶⁹ Die aufenthaltsbeendenden Maßnahmen gegenüber dem Flüchtling können gemäß Art. 16 a Abs. 2 S. 3 GG ohne vorläufigen Rechtsschutz vollzogen werden.⁷⁰ Nach § 34 a Abs. 1 S. 1 AsylVfG wird die Abschiebung vom BAMF ab dem Zeitpunkt angeordnet, wenn keine Zweifel bezüglich der Durchführbarkeit der Abschiebung mehr bestehen. Sprechen unter gewissen Umständen ausreichend Gründe gegen eine Abschiebung, kann gegen die Abschiebungsanordnung ein Rechtsbehelf eingelegt werden.⁷¹

⁶⁸ Vgl. Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 16 a Abs. 2, Rn. 46.

⁶⁹ Vgl. Meierhofer, 1998, S. 183.

⁷⁰ Vgl. Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher, 2014, S. 279.

⁷¹ Vgl. Zimmermann, 1994, S. 307.

Welche Umstände eine Abschiebung verhindern und ob diese in Bezug auf die Achtung der Menschenwürde ausreichend sind, wird im weiteren Verlauf dieser Arbeit behandelt.

3.3 Verhältnis von Art. 16 a Abs. 2 GG zum Dublin-Verfahren

Der völkerrechtliche Hintergrund hat sich seit dem Asylkompromiss von 1993 stark geändert. Die Verträge von Schengen und Dublin wurden durch sekundärrechtliche Regelungen ersetzt. Das deutsche Asylrecht wird zunehmend von unionsrechtlichen Vorschriften beeinflusst. So wurden durch den Vertrag von Amsterdam 1999 Hoheitsrechte auch im Bereich des Asylrechts an die EG übertragen, was Folgen in Bezug auf die Bedeutung der Vorschriften in Art. 16 a GG hat.

3.3.1 Das Dublin-Verfahren

Im Gegensatz zu der GFK und der EMRK, welche dem Schutz der Menschenrechte dienen, liegt der Zweck des Dublin-Verfahrens darin, zu bestimmen, welcher Staat in Europa für die Prüfung eines Asylantrages zuständig ist.⁷²

Die Kriterien des Dublin-Verfahrens in Bezug auf die Zuständigkeit für die Asylprüfung werden danach ausgerichtet, dass immer nur ein Mitgliedstaat im Dublin-Verfahren zuständig ist. Erstmals wurde die Zuständigkeitsbestimmung auf europäischer Ebene im Schengener Durchführungsabkommen (SDÜ)⁷³ 1990 geregelt. Hintergrund war der Abbau der Binnengrenzen innerhalb der EG-Staaten. Dies machte es

⁷² Vgl. Ulmer, 1996, S. 90.

⁷³ BGBl. II, 1993, S. 1013.

notwendig, Vereinbarungen darüber zu treffen, wer für den Asylantrag eines Flüchtlings zuständig ist. Damit sollte ein Hin- und Herreisen des Flüchtlings auf der Suche nach Asyl verhindert werden. 1997 wurde das SDÜ durch das Dubliner-Übereinkommen⁷⁴ abgelöst. Hieraus ging wiederum 2003 die Dublin-II-Verordnung⁷⁵ hervor.⁷⁶

Die Zuständigkeit richtet sich im Dublin-Verfahren nach dem Prinzip der Ersteinreise. Es ist also der Mitgliedstaat zuständig, dessen Territorium der Flüchtling zuerst erreicht hat. Für die Mitgliedstaaten besteht jedoch keine Verpflichtung, den Flüchtling in den Ersteinreisestaat zu überstellen. Der Mitgliedstaat besitzt gemäß Art. 3 Abs. 2 und Art. 15 der Dublin-II-Verordnung ein Recht zum Selbsteintritt.⁷⁷

Ist der zuständige Staat ermittelt, führt dieser die Asylprüfung nach nationalem Recht durch. Problematisch ist hierbei allerdings, dass die Asylregelungen innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten große Unterschiede aufweisen. Zurecht wurde daher auf eine Angleichung der Verfahrensstandards gedrängt. Die neue Dublin-III-Verordnung⁷⁸ sieht jedoch keine Neuerungen hierfür vor.⁷⁹

Zu den Mitgliedstaaten am Dublin-Verfahren zählen derzeit alle EU-Mitgliedstaaten sowie Norwegen, Island, Liechtenstein und die Schweiz.⁸⁰ Zur Zeit des Asylkompromisses zählten weitaus weniger Staaten zum Dublin-Verfahren. Insbesondere die östlichen Nachbarstaaten der Bundesrepublik zählten damals noch nicht zum Dublin-System, dementsprechend konnte auf Flüchtlinge, die aus diesen Staaten einreisten, die Drittstaatenregelung angewendet werden, da es der

⁷⁴ BGBl. II, 1994, S. 792.

⁷⁵ Verordnung (EG) Nr. 343/2003.

⁷⁶ Vgl. Luft, 2014, S. 248f.

⁷⁷ Vgl. Luft, 2014, S. 249f.

⁷⁸ Verordnung (EU) Nr. 604/2013. Sie ist anzuwenden auf Asylanträge, die ab dem 01.01.2014 gestellt werden.

⁷⁹ Vgl. Luft, 2014, S. 250ff.

⁸⁰ Vgl. Luft, 2014, S. 249.

Bundesrepublik nach dem Abkommen von Schengen und Dublin möglich ist, den Flüchtling in andere sichere Drittstaaten weiterzuschieben, ohne dass die völkerrechtlichen Abkommen dem entgegenstehen.⁸¹ Mittlerweile sind jedoch diese Staaten alle EU-Staaten geworden, weswegen sich das Verhältnis zwischen der Drittstaatenregelung und den unionsrechtlichen Vorschriften geändert hat.

3.3.2 Vorrangigkeit des Dublin-Verfahrens

Ursprünglich wurde der Zusammenhang zwischen der Drittstaatenregelung und den völkerrechtlichen Abkommen auf europäischer Ebene in Art. 16 a Abs. 5 GG geregelt. Diese Vorschrift wurde als völkerrechtliche Öffnungsklausel bezeichnet, da sie die Teilnahme der Bundesrepublik an den Verträgen von Schengen und Dublin ermöglichte.⁸² Damit es keine Kollision zwischen der Drittstaatenregelung und den völkerrechtlichen Abkommen gibt, besitzt Art. 16 a Abs. 5 GG Anwendungsvorrang gegenüber den anderen Vorschriften des Art. 16 a GG, also auch gegenüber der Drittstaatenregelung.⁸³ Art. 16 a Abs. 5 GG bezieht sich auf völkerrechtliche Verträge, wie es Schengen und Dublin waren.⁸⁴ Beide Abkommen wurden, wie bereits erwähnt, durch die sekundärrechtliche Regelung der Dublin-II-Verordnung ersetzt. Das heute gültige Dublin-Verfahren ist daher kein völkerrechtlicher Vertrag mehr.⁸⁵ Art. 16 a Abs. 5 GG ist daher nicht mehr anwendbar, da sich diese Norm auf völkerrechtliche Verträge bezieht und nicht auf Europarecht.⁸⁶

⁸¹ Vgl. Ulmer, 1996, S. 92f; Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 16 a Abs. 5, Rn. 211f.

⁸² Vgl. Zimmermann, 1994, S. 338; Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 16 a Abs. 5, Rn. 193.

⁸³ Vgl. Ulmer, 1996, S. 120; Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 16 a Abs. 5, Rn. 194.

⁸⁴ Vgl. Marx (Fn. 48), S. 16.

⁸⁵ Vgl. Marx (Fn. 48), S. 16.

⁸⁶ Vgl. Marx (Fn. 48), S. 16.

Der Anwendungsvorrang des Dublin-Verfahrens begründet sich aus Art. 288 Abs. 2 AEUV, wonach einer solchen Verordnung unmittelbare Geltung im Mitgliedstaat zukommt.⁸⁷

Die im Zuge der europäischen Integration erfolgte Übertragung asylrechtlicher Kompetenzen findet ihre verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 23 GG. Art. 16 a Abs. 5 GG, der sich in seinem Wortlaut auf völkerrechtliche Regelungen bezieht, kommt daher keine Bedeutung mehr zu.⁸⁸

Sollte die Bundesrepublik nach dem Dublin-Verfahren für den Asylantrag zuständig sein, ist die Drittstaatenregelung in Art. 16 a Abs. 2 GG gemäß § 29 a Abs. 1 S. 3 Nr. 2 AsylVfG nicht anzuwenden. Die Zuständigkeit darf durch einen Ausschluss des Asylgrundrechts nicht beseitigt werden.⁸⁹

Besteht jedoch keine Zuständigkeit, kann die Bundesrepublik den Flüchtling aufgrund der Regelung der Drittstaatenregelung, sofern diese zum Tragen kommt, in den zuständigen Dublin-Staat überstellen.⁹⁰ Es kommt in diesem Fall nicht zu einer Kollision mit der Verordnung des Dublin-Verfahrens, da sich die Rechtsfolgen beider Normen nicht unterscheiden.⁹¹ Der nach dem Erstasylprinzip gemäß des Dublin-Verfahrens zuständige Staat ist nämlich aufgrund der dortigen Ersteinreise auch gleichzeitig ein sicherer Drittstaat nach Art. 16 a Abs. 2 GG. Überstellungen von Deutschland in andere Mitgliedstaaten dürfen daher nach Art. 16 a Abs. 2 GG erfolgen.

⁸⁷ Vgl. Hoppe, 2013, S. 222.

⁸⁸ Vgl. Hoppe, 2013, S. 223ff.

⁸⁹ Vgl. Hoppe, 2013, S. 236.

⁹⁰ Vgl. Hoppe, 2013, S. 250f.

⁹¹ Vgl. Woyzechowski, 2003, S. 38; Hoppe, 2013, S. 250f.

4 Das Konzept der normativen Vergewisserung

Bereits in der Sachverständigen-Anhörung zur Änderung des Grundgesetzes wurden erhebliche rechtliche Bedenken an der Drittstaatenregelung im geplanten Art. 16 a Abs. 2 GG geäußert. Nach Inkrafttreten des Asylkompromisses wurde in einer ganzen Reihe von Aufsätzen und Dissertationen die Drittstaatenregelung auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung und mit dem Völkerrecht untersucht. Umstritten waren dabei u.a. der Ausschluss des vorläufigen Rechtsschutzes sowie die Einstufung bestimmter Länder als sichere Drittstaaten.⁹²

Die rechtlichen Diskussionen über die Drittstaatenregelung fanden durch das Urteil des BVerfG am 14.05.1996 ein vorläufiges Ende. Die vom BVerfG bezüglich einer Verfassungsbeschwerde erfolgte Rechtsprechung kam zu dem Schluss, dass die Drittstaatenregelung sowohl mit dem Völkerrecht, als auch mit der Verfassung vereinbar sei. Das BVerfG begründete seine Schlussfolgerungen zur Drittstaatenregelung durch das von ihm im Rahmen dieses Urteils entwickelte Konzept der normativen Vergewisserung.⁹³

Die seit dem Urteil des BVerfG über die Drittstaatenregelung erfolgten rechtlichen und tatsächlichen Entwicklungen in Europa geben jedoch Anlass, Art. 16 a Abs. 2 GG erneut zu untersuchen.

Bevor jedoch die Drittstaatenregelung in Art. 16 a Abs. 2 GG verfassungsrechtlich geprüft werden kann, muss das Konzept der normativen Vergewisserung einer Untersuchung unterzogen werden, da das Drittstaatenurteil auf dem Konzept der normativen Vergewisserung

⁹² Siehe für die Diskussion, die den Entscheidungen des BVerfG vorausging, beispielweise Zimmermann, 1994; Ulmer, 1996.

⁹³ Vgl. BVerfGE 94, 49.

basiert und eine einwandfreie Auslegung der Drittstaatenregelung nur über dieses vom BVerfG aufgestellte Konzept erfolgen kann.

4.1 Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14.05.1996

Wie bereits erläutert, geht die Drittstaatenregelung davon aus, dass bei der Einreise aus einem sicheren Drittstaat der Asylanspruch entfällt.⁹⁴ Dabei unterstellt das BVerfG, dass in den sicheren Drittstaaten die Einhaltung der GFK und EMRK gewährleistet ist.⁹⁵ Aufgrund der Einhaltung der Konventionen bieten die sicheren Drittstaaten dem Flüchtling ausreichend Schutz.⁹⁶ Einer Asylgewährung in Deutschland bedarf es daher aufgrund der vorhergegangenen Einreise in einen sicheren Drittstaat nicht mehr.⁹⁷

Die Einstufung als sicherer Drittstaat basiert auf einer generellen Feststellung bezüglich der Einhaltung der GFK und der EMRK.⁹⁸ Problematisch erscheint eine solche generelle Sicherheitsvermutung bei den Mitgliedstaaten der EU, da diese bereits kraft Verfassung als sichere Drittstaaten gelten. Auch in diesen Staaten kann ein Verstoß gegen die Konventionen nicht in allen Fällen und für alle Zeiten grundsätzlich ausgeschlossen werden. Allerdings gelten die Mitgliedstaaten durch die Verfassung für alle Zeit als sicher, eine Tatsache, die aufgrund der schon damals aufgeworfenen Sicherheitsbedenken in einigen europäischen Staaten⁹⁹ rechtlich nicht tragfähig erscheint.¹⁰⁰ Daher wurde zum Teil die

⁹⁴ Siehe Kap. 3.

⁹⁵ Vgl. BVerfGE 94, 49 (96).

⁹⁶ Vgl. BVerfGE 94, 49 (96).

⁹⁷ Vgl. BVerfGE 94, 49 (96).

⁹⁸ Vgl. BVerfGE 94, 49 (96).

⁹⁹ Vgl. Ulmer, 1996, S. 388f., der zu dem Ergebnis kommt, dass das Asylverfahren in Italien, Griechenland und Großbritannien nicht den Anforderungen der Art. 1 und 20 GG entspricht.

¹⁰⁰ Vgl. Meierhofer, 1998, S. 90ff.

Ansicht vertreten, die generelle Sicherheitsvermutung des Konzepts der normativen Vergewisserung beziehe sich nur auf die anderen sicheren Drittstaaten.¹⁰¹ Fest steht, dass es das BVerfG offen gelassen hat, nach welchen Kriterien die EU-Mitgliedstaaten als sicher eingestuft werden. Es geht davon aus, dass der Flüchtling in allen Mitgliedstaaten generell Schutz finden kann, da die Verpflichtungen der GFK und der EMRK aufgrund einer gemeinsamen Rechtsüberzeugung prinzipiell eingehalten werden.¹⁰² Auch der EuGH verweist darauf, dass den Mitgliedstaaten gegenüber das Vertrauen entgegengebracht werden darf, dass sie die Verpflichtungen der GFK und der EMRK beachten.¹⁰³

Nach der Auffassung des BVerfG kann nur durch eine generelle Sicherheitsvermutung der Sinn und Zweck des Konzepts der normativen Vergewisserung gewährleistet werden. Dieser besteht darin, den Flüchtling „*im Interesse einer effektiven Lastenverteilung*“ schnellstmöglich in den Drittstaat zu überstellen. Durch den generellen Ausschluss des Asylgrundrechts soll der Flüchtling keine Möglichkeit bekommen, in der Bundesrepublik durch die Behauptung einer Nichteinhaltung der Konventionen im Einzelfall, einen Asylanspruch zu erwirken. Die Abschiebungshindernisse¹⁰⁴, die der Flüchtling im Einzelfall vorbringt, sind in der Regel Konkretisierungen des Refoulement-Verbots aus der GFK und der EMRK, welches in den Drittstaaten gewährleistet wird. Eine Einzelfallprüfung sieht die Drittstaatenregelung in Art. 16 a Abs. 2 GG deshalb nicht vor.¹⁰⁵

¹⁰¹ Vgl. Meierhofer, 1998, S. 187ff.

¹⁰² Vgl. BVerfGE 94, 49 (88).

¹⁰³ Vgl. EuGH, verb. Rs. C-411/10 und 493/10, N.S. und M.E., Urteil vom 21.12.2011.

¹⁰⁴ Dieser Abschiebeschutz würde sich nach derzeit geltendem Recht aus § 60 Abs. 1 AufenthG ergeben.

¹⁰⁵ BVerfGE 94, 49 (96ff).

Der generelle Ausschluss einer Einzelfallprüfung ist aber insofern rechtlich bedenklich, da die GFK und die EMRK, deren Einhaltung ja eigentlich gerade vorausgesetzt wird, eine Einzelfallprüfung in bestimmten Fällen vorsehen.¹⁰⁶

Allerdings hat auch das BVerfG der generellen Ausschlusswirkung der Drittstaatenregelung seine Grenzen gesetzt. Es benennt dabei fünf Ausnahmefälle, in denen das Konzept der normativen Vergewisserung nicht greift und damit eine Einzelfallprüfung möglich ist, wenn der Flüchtling unter einen dieser fünf Tatbestände fällt.¹⁰⁷

Die ersten drei Ausnahmetatbestände vom Konzept der normativen Vergewisserung beziehen sich auf Situationen, in denen der Drittstaat selbst nicht sicher ist. Es geht um eine im Drittstaat drohende Todesstrafe, die Gefahr eines dem Flüchtling gegenüber drohenden Verbrechens und der Fall, in dem der Drittstaat den Flüchtling selbst politisch verfolgt.¹⁰⁸

Die vierte Fallgruppe benennt die schlagartige Veränderung der Rechtslage im Drittstaat als Tatbestand.¹⁰⁹ Diese Veränderung muss zur Folge haben, dass der Drittstaat nicht mehr als sicher angesehen werden kann.¹¹⁰ Da diese Ausnahmegruppe auf § 26 a Abs. 3 AsylVfG verweist, bezieht sich der vierte Ausnahmetatbestand nur auf die anderen sicheren Drittstaaten.¹¹¹

Mit der fünften Ausnahmegruppe wird der Fall einer mittelbaren Unsicherheit seitens des Drittstaates aufgeführt. Hierbei missachtet der Drittstaat bei einem bestimmten Flüchtling oder wegen bestimmter anderer Gründe die Einhaltung der sich aus der GFK und EMRK ergebenden

¹⁰⁶ Siehe Kap. 2.

¹⁰⁷ Vgl. BVerfGE, 94, 49 (100).

¹⁰⁸ Vgl. BVerfGE, 94, 49 (99f.).

¹⁰⁹ Vgl. BVerfGE, 94, 49 (99f.).

¹¹⁰ Vgl. BVerfGE, 94, 49 (99f.).

¹¹¹ § 26 a Abs. 3 AsylVfG beinhaltet die Zustimmung des einfachen Gesetzgebers zur Einstufung eines Drittstaates als sicher.

Verpflichtungen und verweigert dem Flüchtling den Schutz, indem er ihn ohne Prüfung des Schutzgesuchs wieder ausweist.¹¹²

Inwiefern diese Ausnahmetatbestände in Anbetracht der aktuell vorherrschenden Situation in einigen EU-Staaten ausreichend sind, wird im nachfolgenden Kapitel zu klären sein.

4.2 Rechtsprechung des EuGH und EGMR

Bezüglich der Mitgliedstaaten der EU geht das Prinzip der normativen Vergewisserung davon aus, dass diese Staaten den Flüchtlingen generell ausreichend Schutz gewährleisten können. Dass eine pauschale Sicherheitsvermutung zugunsten eines anderen Staates nicht auf Dauer aufrechtzuerhalten ist, zeigt sich am Beispiel von Griechenland. Im Jahre 2011 untersagte der EGMR die Überstellung eines Flüchtlings von Belgien nach Griechenland aufgrund der dort unzureichenden Haft- und Lebensbedingungen. Eine Abschiebung nach Griechenland sei ein Verstoß gegen die EMRK. Außerdem seien die Mitgliedstaaten gemäß Art. 3 EMRK dazu verpflichtet, im Einzelfall die Einhaltung der Verpflichtungen aus der EMRK zu prüfen, bevor der Flüchtling in den zuständigen Mitgliedstaat überstellt wird.¹¹³

Zum selben Urteil kam 2011 der EuGH. Sollte es dem unzuständigen Mitgliedstaat nicht unbekannt sein, dass aufgrund von systemischen Mängeln im Asylverfahren des zuständigen Mitgliedstaates dem Flüchtling die Gefahr droht, unmenschlich behandelt zu werden, so ist eine Überstellung nach dem Dublin-Verfahren ausgeschlossen.¹¹⁴

¹¹² Vgl. BVerfGE. 94, 49 (99f.).

¹¹³ Vgl. EGMR, M.S.S. gegen Belgien und Griechenland, Nr. 30696/09, Urteil vom 21.01.2011.

¹¹⁴ Vgl. EuGH, verb. Rs. C-411/10 und 493/10, N.S. und M.E., Urteil vom 21.12.2011.

Wenn also bereits Anhaltspunkte für systemische Mängel und damit einen Verstoß gegen Art. 4 der Charta der Grundrechte der EU¹¹⁵ vorliegen, muss der unzuständige Staat bezüglich der Sicherheit des zuständigen Staates eine konkrete Einzelfallprüfung vornehmen. Sind die systemischen Mängel aber bereits bekannt, ist es dem unzuständigen Mitgliedstaat untersagt, eine Überstellung vorzunehmen. Stattdessen ist der unzuständige Staat nach Art. 3 Abs. 2 der Dublin-II-Verordnung dazu verpflichtet, den Asylantrag selbst zu prüfen. Das Selbsteintrittsrecht wird in diesem Falle dann aufgrund der Ermessensreduzierung auf null zu einer Selbsteintrittspflicht.¹¹⁶

Für das deutsche Asylrecht ist bedeutsam, dass der EuGH in seinem Urteil weiter festgestellt hat, dass eine unwiderlegliche Sicherheitsvermutung zugunsten anderer Mitgliedstaaten aus menschenrechtlicher Sicht unzulässig ist. Zwar rechtfertigt der EuGH das Vertrauensprinzip, allerdings kann eine unmenschliche Behandlung durch einen Mitgliedstaat nicht ausgeschlossen werden.¹¹⁷

Beide Urteile haben die Entwicklung des europäischen Asylrechts nachhaltig beeinflusst, indem sie den Drittstaatenregelungen des Dublin-Verfahrens und damit auch der deutschen Drittstaatenregelung klare Grenzen aufgezeigt haben. Bezieht man beide Urteile auf den Inhalt des Konzepts der normativen Vergewisserung, so ergeben sich erhebliche Bedenken in Bezug auf die Menschenwürde, angesichts der vorhandenen systemischen Mängel in sicheren Drittstaaten wie Griechenland.

¹¹⁵ Entspricht Art. 3 EMRK.

¹¹⁶ Vgl. EuGH, verb. Rs. C-411/10 und 493/10, N.S. und M.E., Urteil vom 21.12.2011.

¹¹⁷ Vgl. EuGH, verb. Rs. C-411/10 und 493/10, N.S. und M.E., Urteil vom 21.12.2011.

5 Vereinbarkeit von Art. 16 a Abs. 2 GG mit Art. 79 Abs. 3 GG

1949 wurde das Recht auf Asyl zum Grundrecht erklärt. Die Bundesrepublik wollte vor dem Hintergrund der Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs mit dem Asylgrundrecht einen in der Welt einzigartigen subjektiv-öffentlichen Rechtsanspruch für Flüchtlinge schaffen.

Bis Mitte der 60er Jahre führte das neugeschaffene Asylgrundrecht allerdings eher ein Schattendasein.¹¹⁸ Ein förmliches Verfahren für politisch Verfolgte gab es zunächst nicht.¹¹⁹ Die Asylgewährung erfolgte auf Grundlage der 1951 von Deutschland unterzeichneten GFK für Flüchtlinge, die in überschaubarer Zahl aus den kommunistischen Staaten Osteuropas geflohen waren.¹²⁰ Mit Beschluss vom 04.02.1959 stellte das BVerfG klar, dass das Asylgrundrecht auch auf Flüchtlinge Anwendung findet, die nicht unter den Schutzbereich der GFK fallen.¹²¹

Folgenreiche politische Umwälzungen in vielen postkolonialen afrikanischen Staaten führten zu steigenden Flüchtlingszahlen in den 70er Jahren und – damit einhergehend – zu einer immer restriktiveren Handhabung des Asylrechts.¹²² Gingen Öffentlichkeit und Politik bis dahin davon aus, dass Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG a.F. auch eine Aufenthaltsgarantie für Flüchtlinge enthalte, beschränkte das BVerfG die Aufgabe der verfassungsrechtlichen Asylrechtsgarantie darauf, den Flüchtling „*vor den Zugriffsmöglichkeiten des Verfolgerstaates zu sichern*“.¹²³ Die ursprünglich mit dem Asylgrundrecht verbundene verfassungsmäßige

¹¹⁸ Vgl. Marx, Asylrechtsreform 1993 aus der Sicht von 2013 (28.06.2013), S. 1, erhältlich unter: http://www.ramarx.de/publication_download/Osnabrueck%20-%20Asylrechtsreform%201993.doc [letzter Zugriff am: 25.07.2015].

¹¹⁹ Vgl. Marx (Fn. 118), S. 1.

¹²⁰ Vgl. Tiedemann, 2009, S. 162f; Marx (Fn. 118), S. 1.

¹²¹ Vgl. BVerfGE 9, 174 (180).

¹²² Vgl. Marx (Fn. 118), S. 1.

¹²³ BVerfGE 56, 216 (236).

Aufnahmegarantie wurde somit auf einen bloßen Refoulement-Schutz reduziert.

Die durch die stark ansteigenden Flüchtlingszahlen beeinflusste, restriktive Handhabung des Asylrechts fand durch den Asylkompromiss im Jahr 1993 ihren Höhepunkt. Die damals eingeführte Drittstaatenregelung machte es für Flüchtlinge fast unmöglich, in Deutschland ein Recht auf Asyl zu erlangen.¹²⁴

Die dargestellte Entwicklung der Asylgewährung zeigt, wie Exekutive, Legislative und Judikative auf die steigenden Flüchtlingszahlen reagierten und den ursprünglichen Grundrechtscharakter dabei systematisch einschränkten.

Wurde die Drittstaatenregelung unter den seinerzeitigen Umständen vom BVerfG noch für verfassungskonform erklärt, so hat sich die historische Situation mittlerweile stark geändert. Das Asylrecht ist mittlerweile Aufgabe der EU und alle damaligen anderen sicheren Drittstaaten im Sinne des Art. 16 a Abs. 2 GG sind EU-Staaten geworden. Eine solche Entwicklung konnte weder vom verfassungsändernden Gesetzgeber, noch vom BVerfG vorhergesehen werden.

Die deutsche Drittstaatenregelung geht bezüglich der EU-Mitgliedstaaten von einer unwiderleglichen Sicherheitsvermutung aus.¹²⁵ Die im Zuge der gegenwärtig mangelnden Zustände im Asylsystem einiger EU-Staaten erfolgte Rechtsprechung des EuGH macht allerdings deutlich, dass es aufgrund der neuen historischen Situation an der Zeit ist, die Drittstaatenregelung und das damit verbundene Konzept der normativen Vergewisserung erneut verfassungsrechtlich zu untersuchen.

¹²⁴ Siehe Kap. 3.

¹²⁵ Siehe Kap. 4.

Im folgenden Kapitel wird daher der Frage nachgegangen, ob der 1993 neugeschaffene Art. 16 a Abs. 2 GG die verfassungsrechtlichen Vorgaben einhält, denen der verfassungsändernde Gesetzgeber Rechnung tragen muss oder ob möglicherweise ein Verstoß gegen die Verfassung vorliegt.

5.1 Der Begriff der Menschenwürde

Der EuGH bezieht sich in seinem Urteil aus dem Jahr 2011 über die Überstellung von Flüchtlingen nach Griechenland auf Art. 4 der Charta der Grundrechte der EU bzw. Art. 3 EMRK.¹²⁶ Die Verweisung auf diese Normen macht deutlich, dass es dabei um menschenrechtliche Fragen geht. Denn genau die Gewährleistung der Menschenwürde könnte durch die Überstellung in nicht sichere Drittstaaten verletzt sein. Maßstab der verfassungsrechtlichen Prüfung von Art. 16 a Abs. 2 GG ist daher die Achtung der Menschenwürde. In Bezug auf die verfassungsrechtliche Prüfung der Drittstaatenregelung muss deshalb zunächst geklärt werden, was das Grundgesetz unter dem Grundsatz der Menschenwürde versteht.

Die Menschenwürde in Art. 1 Abs. 1 GG ist als absolut höchster Rechtswert anzusehen. Gemäß Art. 1 Abs. 2 GG ist alle staatliche Gewalt verpflichtet, die Menschenwürde zu achten und zu schützen. Eine genaue Definition der Menschenwürde gibt es allerdings nicht. Am meisten anerkannt ist die sogenannte Objektformel, welche auch das BVerfG verwendet.¹²⁷ Hiernach liegt ein Eingriff in die subjektive Würde des Menschen vor, wenn dieser zu einem bloßen Objekt des Staates herabgewürdigt wird.¹²⁸ Wann jedoch genau ein Eingriff in die Menschenwürde vorliegt, lässt sich nicht abstrakt-generell bestimmen.¹²⁹

¹²⁶ Vgl. EuGH, verb. Rs. C-411/10 und 493/10, N.S. und M.E., Urteil vom 21.12.2011.

¹²⁷ Vgl. Ulmer, 1996, S. 214.

¹²⁸ Vgl. BVerfGE 87, 209 (228).

¹²⁹ Vgl. Zimmermann, 1994, S. 245.

Vielmehr muss die Feststellung eines solchen Eingriffs im konkreten Einzelfall getroffen werden.¹³⁰

Das Grundgesetz geht davon aus, dass die Menschenwürde integraler Bestandteil der Rechtspersönlichkeit eines jeden einzelnen Menschen ist. Sie bezeichnet somit einen Wert- und Achtungsanspruch, der jedem einzelnen Menschen zukommt, unabhängig von allen anderen Unterscheidungsmerkmalen, wie z.B. Herkunft, Geschlecht oder sonstigen persönlichen Eigenschaften. Da die Menschenwürde unantastbares Wesensmerkmal jeder menschlichen Existenz ist, kann sie dem Menschen nicht genommen werden. Der Anspruch des Einzelnen auf Achtung seiner Menschenwürde kann hingegen durchaus verletzt und missachtet werden. Schutz der Menschenwürde bedeutet daher zunächst und vor allem Schutz vor Verletzung dieses Achtungsanspruches. Der Staat hat alles zu unterlassen, was die Würde des Menschen beeinträchtigen könnte.¹³¹

Daneben versteht das Grundgesetz die Menschenwürde auch als Gestaltungsauftrag. Es verpflichtet alle staatlichen Organe und Institutionen, Vorkehrungen zu treffen, die geeignet sind, Angriffe auf die Menschenwürde soweit irgend möglich zu verhindern. Legislative und vollziehende Gewalt sind verpflichtet, allgemeinverbindliche Normen zu schaffen, die den Schutz der Menschenwürde bestmöglich sicherstellen. Der Staat ist also nicht nur dazu verpflichtet, selbst Eingriffe in die Würde des Menschen zu unterlassen. Er muss darüber hinaus darauf hinwirken, dass nicht nur die öffentliche Gewalt, sondern auch private Dritte die Würde eines jeden einzelnen Menschen achten und respektieren.¹³²

Der Staat ist also verpflichtet, die Würde des Menschen zu achten und Eingriffe in seinen Eigenwert zu unterlassen. Die Drittstaatenregelung muss diesem verfassungsrechtlichen Gebot Rechnung tragen.

¹³⁰ Vgl. BVerfGE 30, 1 (25).

¹³¹ Vgl. Herdegen, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 1 Abs. 1, Rn. 73.

¹³² Vgl. Ulmer, 1996, S. 212.

5.2 Die Unabänderbarkeit des Verfassungskerns

Da die im Rahmen des Asylkompromisses geschaffene Drittstaatenregelung in Art. 16 a Abs. 2 GG selbst ein Teil der Verfassung ist, stellt sich zunächst die Frage, ob die Regelung damit überhaupt verfassungswidrig sein kann.

Die Erfahrungen aus der Zeit des Nationalsozialismus veranlassten den Parlamentarischen Rat dazu, bestimmte Leitprinzipien in der Verfassung vor jeglicher Veränderung zu schützen. Der Verfassungsgeber wollte damit der verfassungsändernden Gewalt klare Grenzen setzen, innerhalb derer Verfassungsänderungen zulässig sind.¹³³

Die Grenzen für den verfassungsändernden Gesetzgeber ergeben sich aus Art. 79 Abs. 3 GG, wonach eine Änderung des Grundgesetzes nicht die in Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze berühren darf. Sollten die von Art. 79 Abs. 3 GG unabänderlich geschützten Grundsätze durch eine vom verfassungsändernden Gesetzgeber erlassene Verfassungsnorm beeinträchtigt werden, so wäre diese Norm verfassungswidrig und somit verfassungswidriges Verfassungsrecht.¹³⁴

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob diese prägenden Leitprinzipien der Verfassung durch die Bestimmungen der Drittstaatenregelung beeinträchtigt sein könnten. Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Art. 16 a Abs. 2 GG muss daher an Art. 79 Abs. 3 GG gemessen werden.

Art. 79 Abs. 3 GG richtet sich allerdings nicht nur an bewusst revolutionär vorgenommene Verfassungsänderungen, welche den Leitprinzipien der Verfassung zuwiderlaufen sollen, sondern auch an den verfassungsändernden Gesetzgeber, der sich verfassungskonform

¹³³ Vgl. Ulmer, 1996, S. 187f.

¹³⁴ Vgl. Ulmer, 1996, S. 188.

verhalten möchte. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut der Norm, welche die in Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze bereits vor Beeinträchtigungen schützt, die diese Grundsätze lediglich „berührt“.¹³⁵

Da es bei den von Art. 79 Abs. 3 GG geschützten „Grundsätzen“ um hochrangige Rechtsgüter wie die Menschenwürde und das Demokratieprinzip geht, verbietet Art. 79 Abs. 3 GG eine abstrakt generelle Festlegung der Grenzen der Verfassungsänderung. Vielmehr erfordert die sogenannte „Ewigkeitsgarantie“ eine flexible Auslegung, welche der jeweiligen historischen Situation im konkreten Einzelfall gerecht wird.¹³⁶

Ihrem besonderen Verfassungsrang entsprechend, ist die Menschenwürde durch die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG geschützt und damit selbst dem Zugriff durch den Verfassungsgesetzgeber für alle Zeit entzogen. Genau dieser Grundsatz könnte jedoch durch die unwiderlegliche Sicherheitsvermutung der Drittstaatenregelung beeinträchtigt sein. Im Folgenden wird deshalb untersucht, ob Art. 16 a Abs. 2 GG gegen den Grundsatz der Menschenwürde, also gegen Art. 79 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG verstößt.

Art. 79 Abs. 3 GG spricht allerdings ausschließlich von den Grundsätzen in Art. 1 „und“ 20 GG. Art. 16 a GG ist vom Wortlaut also nicht explizit erfasst. Bevor deshalb ein möglicher Verstoß gegen die Verfassung untersucht wird, muss zuerst geprüft werden, ob der in Art. 79 Abs. 3 GG enthaltene Grundsatz der Menschenwürde in Art. 1 GG sich auch in Art. 16 a GG wiederfindet. Denn nur wenn das Asylgrundrecht einen so genannten Menschenwürdekern besitzt, ergeben sich Grenzen aus Art. 79 Abs. 3 GG.

¹³⁵ Vgl. Zimmermann, 1994, S. 235.

¹³⁶ Vgl. Ulmer, 1996, S. 192.

5.3 Die Unantastbarkeit der Grundrechte

Die Menschenwürde ist durch Art. 79 Abs. 3 GG unabänderlich geschützt. Es stellt sich daher die Frage, ob auch die anderen Grundrechte in Art. 2 bis 19 GG, welche vom Wortlaut des Art. 79 Abs. 3 GG nicht erfasst sind, ebenfalls nicht aufgehoben werden dürfen, wenn diese einen Menschenwürdekern besitzen sollten.

Nach der h.M. nehmen Grundrechte, die einen Menschenwürdekern besitzen, an der Sphäre des Art. 79 Abs. 3 GG teil.¹³⁷ So wird bereits durch den Wortlaut des Art. 1 Abs. 3 GG eine Verknüpfung zwischen der Menschenwürde und den „*nachfolgenden*“ Grundrechten hergestellt. Die anderen Einzelgrundrechte aktualisieren und konkretisieren demnach die Menschenwürde in Art. 1 Abs. 1 GG.¹³⁸

Es erscheint jedoch problematisch, allein aus Art. 1 Abs. 3 GG zu folgern, dass alle nachfolgenden Grundrechte ebenfalls einen Menschenwürdekern aufweisen. Tatsächlich kann daraus nur auf die bloße Notwendigkeit weiterer Einzelgrundrechte geschlossen werden.¹³⁹

So wird von Pieroth und Schlink die Auffassung vertreten, dass ein Verstoß gegen die Menschenwürde im Sinne des Art. 79 Abs. 3 GG nur dann vorliegt, wenn der Grundsatz der Menschenwürde in Art. 1 Abs. 1 GG beeinträchtigt ist. Einen Menschenwürdekern gäbe es somit nur in Art. 1 Abs. 1 GG selbst. Danach wäre es auch möglich, andere Grundrechte komplett aufzuheben, weil dieser Menschenwürdekern dadurch nicht angetastet würde.¹⁴⁰

¹³⁷ Vgl. Ulmer, 1996, S. 193.

¹³⁸ Vgl. Herdegen, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 1 Abs. 1, Rn. 26.

¹³⁹ Vgl. Ulmer, 1996, S. 195.

¹⁴⁰ Vgl. Pieroth/Schlink, 1994, S. 669ff. Die beiden Autoren bezeichnen ihre entwickelte These als Theorie vom „Grundrechtsgehalt der Menschenwürde“.

Würde man aber dieser Theorie konsequent folgen, so könnte man theoretisch alle anderen Einzelgrundrechte streichen, ohne dass Art. 1 Abs. 1 GG dem entgegenstehen würde. Ein solches Ergebnis würde aber dem Sinn und Zweck des Art. 79 Abs. 3 GG zuwiderlaufen.¹⁴¹

Art. 1 Abs. 1 GG als alleinige Generalklausel ist also unzureichend. Die Bedeutung mancher Grundrechte, wie beispielsweise die Meinungsfreiheit in Art. 5 GG, machen es notwendig, sie vor ihrer Aufhebung zu schützen. Dies wird durch die Verknüpfung von Art. 1 Abs. 1, Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 GG, welche von Art. 79 Abs. 3 GG zweifelsohne erfasst sind, gewährleistet. Nur durch einen umfassenden Grundrechtekatalog können die fundamentalen Rechtsprinzipien aus Art. 1 und 20 GG wie die Menschenwürde, das Rechtsstaatsprinzip und das Demokratieprinzip aufrechterhalten werden. Art. 1 Abs. 1 GG als Generalklausel würde dies alleine nicht gewährleisten. Der Grundrechtekatalog dient somit der Konkretisierung der in Art. 1 und 20 GG enthaltenen Prinzipien.¹⁴²

Der Grundsatz der Menschenwürde muss demnach seine Ausgestaltung in den anderen Einzelgrundrechten finden; Art. 1 Abs. 1 GG allein ist dafür nicht ausreichend.

Die anderen Grundrechte werden insofern auch als *lex specialis* zu Art. 1 Abs. 1 GG angesehen.¹⁴³ Dass bestimmte Einzelgrundrechte einen obersten Verfassungsgrundsatz spezialisieren, ist für eine Verfassung nicht ungewöhnlich.¹⁴⁴

Damit kann festgehalten werden, dass den Grundrechten allgemein ein Menschenwürdekern zugesprochen werden muss, wenn sie Art. 1 Abs. 1 GG konkretisieren. Sollte also das Asylgrundrecht einen solchen

¹⁴¹ Vgl. Zimmermann, 1994, S. 259.

¹⁴² Vgl. Ulmer, 1996, S. 197ff; Woyczehowski, 2003, S. 135.

¹⁴³ Vgl. Hong, 2008, S. 84; Woyczehowski, 2003, S. 137.

¹⁴⁴ Vgl. Rothkegel, 1994, S. 184.

Menschenwürdekern besitzen, darf es nicht vollständig aufgehoben werden, weil dies eine unzulässige Beeinträchtigung der Menschenwürde bedeuten würde.

5.4 Asylrecht und Menschenwürde

Nur wenn das Asylgrundrecht über seinen Menschenwürdekern an Art. 79 Abs. 3 GG teilnimmt, ergeben sich Grenzen der Verfassungsmäßigkeit. Die nachfolgende Untersuchung widmet sich daher der Frage, ob das Asylrecht in Art. 16 a Abs. 1 GG bzw. Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG a.F. einen solchen Menschenwürdekern besitzt.

In der gegenwärtigen Asyldebatte wird das Asylrecht grundsätzlich im Zusammenhang mit der Menschenwürde gesehen. Ein Kerngehalt ist aber weniger als das Ganze. Allgemein dürfen Grundrechte ohne weiteres, beispielweise durch Gesetzesvorbehalte, eingeschränkt werden. Es geht hier also darum, ob durch den Asylkompromiss auch der Menschenwürdekern des Asylrechts angetastet wurde. Daher muss zuerst untersucht werden, worin der Kerngehalt des Asylgrundrechts besteht. Im Anschluss wird dann zu klären sein, ob dieser Kerngehalt zudem mit der Menschenwürde gleichzusetzen ist.

5.4.1 Kerngehalt des Asylgrundrechts

Zunächst ist festzustellen, dass der Asylkompromiss an der Eigenschaft des Asylgrundrechts nichts verändert hat, da der Wortlaut von Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG a.F. wörtlich in Art. 16 a Abs. 1 GG übernommen wurde.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Vgl. Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 16 a, Rn. 27.

Die Geschichte des Asylgrundrechts zeigt jedoch, dass der subjektive Asylanspruch bereits ab den 70er Jahren eingeschränkt wurde. So beschränkte das BVerwG das Asylgrundrecht auf einen Kerngehalt, welcher das Verbot der Zurückweisung an der Grenze und das Verbot der Abschiebung in einen Verfolgerstaat umfasst.¹⁴⁶ Das Abschiebungsverbot gilt auch für die Abschiebung in Staaten, die den Flüchtling weiter in einen Verfolgerstaat abschieben.¹⁴⁷ Ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht wurde somit schon durch Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG a.F. nicht mehr gewährleistet.¹⁴⁸ Die Rechtsprechung des BVerwG, der sich später auch das BVerfG anschloss,¹⁴⁹ verdeutlicht, dass sich der Kerngehalt des Asylgrundrechts mit dem völkerrechtlichen Refoulement-Verbot deckt. Auch das Refoulement-Verbot aus Art. 33 GFK und Art. 3 EMRK umfasst das Verbot der Zurückweisung an der Grenze sowie das Verbot der Kettenabschiebung in den Verfolgerstaat.¹⁵⁰

Auch nach dem Asylkompromiss wird die Auffassung des BVerwG vom Kerngehalt des Asylgrundrechts übereinstimmend geteilt.¹⁵¹ So hat das BVerfG nochmals klargestellt, dass der Kerngehalt des Asylgrundrechts darin besteht, den Flüchtling vor „*Auslieferung, Zurückweisung und Abschiebung*“ in den Verfolgerstaat zu bewahren.¹⁵²

Der Schutz des Flüchtlings wird demnach durch ein Zurückweisungs- und Kettenabschiebungsverbot sichergestellt, die gemeinsam den Kerngehalt des Asylrechts ausmachen.

Da der Flüchtling allerdings auch in anderen sicheren Staaten Schutz vor Verfolgung finden kann, gehört ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht nicht zum

¹⁴⁶ BVerwGE 49, 202 (205f.).

¹⁴⁷ Vgl. BVerwGE 49, 202 (205f.).

¹⁴⁸ Vgl. Marx (Fn. 118), S. 2.

¹⁴⁹ Vgl. BVerfGE 56, 216 (236).

¹⁵⁰ Siehe Kap. 2.

¹⁵¹ Vgl. Ulmer, 1996, S. 210ff; Meierhofer, 1998, S. 70 und 85; Woyczehowski, 2003, S. 146f; Hong, 2008, S. 72f; Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 16 a, Rn. 132.

¹⁵² BVerfG, Beschluss vom 2.10.2000, 2 BvR 2062/98, Rn. 2.

Kerngehalt des Asylrechts.¹⁵³ Die Zurückweisung in einen anderen sicheren Staat ist völkerrechtlich zulässig. Zudem wird das Asylgrundrecht durch Art. 16 a Abs. 2 GG in seinem Schutzbereich beschränkt, wodurch die Pflicht zur Asylgewährung entfällt.¹⁵⁴

Die festgestellte Übereinstimmung mit dem Völkerrecht verdeutlicht die Entstehungsgeschichte des Asylrechts. Das Asylrecht sollte im Rahmen des Völkerrechts gewährleistet werden, so die Auffassung des Verfassungsgebers.¹⁵⁵ Der Bezug auf das Völkerrecht hat u.a. zur Folge, dass auch leistungsrechtliche Komponenten wie eine berufliche und persönliche Entfaltung nicht zum Kerngehalt des Asylgrundrechts gehören.¹⁵⁶ Der Kerngehalt umfasst somit nur eine abwehrrechtliche Komponente.

Als Fazit ergibt sich, dass die Refoulement-Verbote aus Art. 33 GFK und Art. 3 EMRK den Kerngehalt des Asylgrundrechts ausmachen. Die Bundesrepublik verstößt allerdings nicht gegen diesen Kerngehalt, wenn der Flüchtling in einen anderen - tatsächlich sicheren - Staat überstellt wird.

5.4.2 Menschenwürdekern des Asylgrundrechts

Nachdem nun der Kerngehalt des Asylgrundrechts herausgearbeitet wurde, muss jetzt untersucht werden, ob dieser Kerngehalt eine Konkretisierung der Menschenwürde darstellt. Kerngehalt und Menschenwürde müssen also Überschneidungen aufweisen.

¹⁵³ Vgl. Ulmer, 1996, S.205; Meierhofer, 1998, S. 69.

¹⁵⁴ Siehe Kap. 3. Ob die Drittstaatenregelung über die erlaubte Schutzbereichsbegrenzung auch den Kerngehalt des Asylgrundrechts antastet wird in Kapitel 5.5 zu klären sein.

¹⁵⁵ Vgl. Tiedemann, 2009, S. 161.

¹⁵⁶ Vgl. Zimmermann, 1994, S. 274.

Da gemäß Art. 16 a Abs. 1 GG nur politisch verfolgte Flüchtlinge Träger des Grundrechts auf Asyl sein können, muss für das Bejahen eines Menschenwürdekerns zunächst ein Zusammenhang zwischen politischer Verfolgung und der Menschenwürde bestehen.

Da jeder Fall von Verfolgung unterschiedliche Tatbestände aufweist, kann es keine allgemeingültige Definition geben. Die Rechtsprechung setzt jedoch eine auf politischen Gründen beruhende, gezielte Rechtsgutverletzung des Betroffenen, welche zusätzlich eine Ausgrenzung aus der staatlichen Gemeinschaft beabsichtigt, voraus.¹⁵⁷ Das BVerfG leitet die politische Verfolgung zugleich aus der Menschenwürde ab: Der politischen Verfolgung *„liegt die von der Achtung der Unverletzlichkeit der Menschenwürde bestimmte Überzeugung zugrunde, daß [!] kein Staat das Recht hat, Leib, Leben oder die persönliche Freiheit des Einzelnen [...] zu gefährden oder verletzen.“*¹⁵⁸

Die Verletzung der Menschenwürde ist somit ein Kriterium für das Vorliegen von politischer Verfolgung. Da die betroffene Person aufgrund ihrer Überzeugung Rechtsgutverletzungen über sich ergehen lassen muss, liegt ein Fall von Diskriminierung vor. Das Verbot der Diskriminierung ist wiederum vom Schutze der Menschenwürde umfasst.¹⁵⁹

Durch politisch motivierte Eingriffe in die persönliche Freiheit eines Menschen wird der Anspruch des Betroffenen auf Wahrung seiner Menschenwürde missachtet. Der Betroffene wird zum bloßen Objekt des Staates herabgesetzt und dadurch in seiner Menschenwürde verletzt. Eine politische Verfolgung stellt damit immer zugleich eine Menschenwürdeverletzung dar.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Vgl. BVerfGE 80, 315 (335).

¹⁵⁸ BVerfGE 80, 315 (333).

¹⁵⁹ Vgl. Rothkegel, 1994, S. 180ff.

¹⁶⁰ Vgl. Zimmermann, 1994, S. 247f; Ulmer, 1996, S. 218; Woyczehowski, 2003, S. 138f; Hong, 2008, S. 79f.

Dass nicht jede Menschenwürdeverletzung zugleich eine politische Verfolgung ist, ist dabei unerheblich. Der Menschenwürdekern eines Grundrechts umfasst nämlich den Teilgehalt eines Grundrechts, welcher mit der Menschenwürde identisch ist.¹⁶¹

Eine politische Verfolgung stellt also einen Verstoß gegen die Menschenwürde dar. Daraus lässt sich allerdings per se keine Menschenwürdeverletzung durch den deutschen Staat ableiten, da die Verfolgung von dem betroffenen Heimatstaat des Flüchtlings ausgeht. Daher gilt es jetzt zu untersuchen, ob sich die Bundesrepublik im Falle der Asylverweigerung einer Menschenwürdeverletzung schuldig macht.

In seiner Rechtsprechung kommt das BVerfG zu dem Schluss, dass „*Voraussetzungen und Umfang des politischen Asyls*“ wesentlich „*von der Unverletzlichkeit der Menschenwürde*“ bestimmt sind, „*die als oberstes Verfassungsprinzip nach der geschichtlichen Entwicklung des Asylrechts die Verankerung eines weitreichenden Asylanspruchs entscheidend beeinflusst [!] hat.*“¹⁶² Das Argument, das BVerfG habe diese Aussage lediglich in Bezug auf die Entstehungsgeschichte getroffen, kann nicht überzeugen, da in den Beratungen des Parlamentarischen Rats ein Zusammenhang zwischen Menschenwürde und Asyl gar nicht diskutiert wurde.¹⁶³ Vielmehr wurde das Asylrecht wie selbstverständlich als Menschenrecht gesehen.¹⁶⁴ Stattdessen hat sich das BVerfG auch in späteren Rechtsprechungen auf diese Aussage bezogen und damit verdeutlicht, dass die Menschenwürde als rechtliche Überzeugung auch das Asylrecht prägt.¹⁶⁵ Ein Zusammenhang zwischen Asylgewährung und Menschenwürde kann deshalb ohne jeden Zweifel bejaht werden.

¹⁶¹ Vgl. Hong, 2008, S. 89.

¹⁶² BVerfGE 54, 341 (357).

¹⁶³ Vgl. Zimmermann, 1994, S. 256.

¹⁶⁴ Vgl. Hong, 2008, S. 61.

¹⁶⁵ Vgl. BVerfGE 76, 143 (158); 80, 315 (333).

Gemäß Art. 1 Abs. 1 S. 2 GG ist der deutsche Staat zum Schutz der Menschenwürde verpflichtet. Diese Achtung der Menschenwürde verbietet es, durch eine Abschiebung in den Verfolgerstaat an einer Menschenwürdeverletzung durch fremde Staaten mitzuwirken.¹⁶⁶ Sollte die Bundesrepublik dem Flüchtling allerdings kein Asyl gewähren und ihn stattdessen unmittelbar oder mittelbar in den Verfolgerstaat zurückweisen, würde sie dadurch kausal eine Verletzung der Menschenwürde ermöglichen.¹⁶⁷ Sie würde sich damit selbst einer Verletzung der Menschenwürde schuldig machen, da sie in diesem Fall die politische Verfolgung mit zu verantworten hätte.¹⁶⁸

Die Asylgewährung dient damit dem Schutz der Menschenwürde, die im Heimatstaat des betroffenen Flüchtlings nicht mehr gewährleistet ist.¹⁶⁹

Als Argument gegen einen Menschenwürdekern wird angeführt, dass das Asylrecht im Völkerrecht auf der Souveränität der einzelnen Nationalstaaten beruht und deshalb nicht als Menschenrecht anzusehen ist.¹⁷⁰ Jedoch geht es bei der Frage nach einem Menschenwürdekern nicht darum, ob das Asylrecht als Ganzes mit der Menschenwürde gleichzusetzen ist, sondern nur darum, ob dies auf den Kerngehalt zutrifft. Der Kerngehalt des Asylgrundrechts ist identisch mit dem Refoulement-Verbot, welches sich ja gerade aus dem Völkerrecht ableitet.¹⁷¹ Dem völkerrechtlichen Refoulement-Verbot wird zweifelsfrei ein menschenrechtlicher Grundgehalt zuerkannt.¹⁷²

Der Kerngehalt des Asylgrundrechts ist also mit der Menschenwürde identisch, da sowohl die Zurückweisung in den Verfolgerstaat sowie die

¹⁶⁶ Vgl. Herdegen, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 1 Abs. 1, Rn. 77.

¹⁶⁷ Vgl. Zimmermann, 1994, S. 264; Rothkegel, 1994, S. 186.

¹⁶⁸ Vgl. Zimmermann, 1994, S. 264; Rothkegel, 1994, S. 186; Ulmer, 1996, S. 221f.

¹⁶⁹ Vgl. Ulmer, 1996, S. 223.

¹⁷⁰ Vgl. Münch, 1993, S. 13f; Ulmer, 1996, S. 220.

¹⁷¹ Siehe Kap. 5.4.1.

¹⁷² Vgl. Ulmer, 1996, S. 222; Hong, 2008, S. 64; Herdegen, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 1 Abs. 2, Rn. 43, der einen Menschenwürdegehalt nur im Refoulement-Verbot sieht, nicht aber im Asylgrundrecht.

dadurch verursachte politische Verfolgung einen Verstoß gegen die Menschenwürde darstellen. Dem Asylgrundrecht ist deshalb ein aufhebungsfester Menschenwürdekern immanent; Art. 16 a Abs. 1 GG nimmt damit an der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG teil.

5.5 Verfassungsrechtliche Prüfung

Welche Folgen ergeben sich jetzt aus der Tatsache, dass das Asylgrundrecht einen Menschenwürdekern besitzt?

Der Kerngehalt des Asylgrundrechts darf durch die in der Verfassungsänderung eingeführte Drittstaatenregelung nicht angetastet werden. Es gilt jedoch zu beachten, dass der Kerngehalt des Asylgrundrechts nicht verletzt ist, wenn der Flüchtling in einen tatsächlich sicheren Drittstaat verwiesen wird.¹⁷³ Aus der Menschenwürde folgert nämlich kein Wahlrecht für den Flüchtling, seinen Aufenthaltsort frei zu bestimmen.¹⁷⁴ Auch besteht der Kerngehalt des Asylrechts nicht darin, Asyl in Deutschland zu bekommen, sondern darin, den Flüchtling nicht unmittelbar oder mittelbar in einen unsicheren Staat abzuschieben. Bei der Zurückschiebung in einen Drittstaat muss allerdings sichergestellt sein, dass dem Flüchtling dort keine politische Verfolgung oder die Zurückweisung bzw. Kettenabschiebung in den Verfolgerstaat droht.¹⁷⁵

Die Verfassungsmäßigkeit des Art. 16 a Abs. 2 GG muss aufgrund des Menschenwürdekerns des Asylgrundrechts an menschenrechtlichen Maßstäben geprüft werden. Sollte die Drittstaatenregelung den unveränderlichen Kerngehalt des Asylgrundrechts in Art. 16 a Abs. 1 GG verletzen, wäre diese verfassungswidrig.

¹⁷³ Dem Refoulement-Verbot als Kerngehalt des Asylgrundrechts steht eine Weiterschickung in tatsächlich sichere Drittstaaten nicht entgegen.

¹⁷⁴ Vgl. Ulmer, 1996, S. 223.

¹⁷⁵ Vgl. Zimmermann, 1994, S. 276.

Wird eine Norm auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung geprüft, muss der Grundsatz der verfassungskonformen Auslegung beachtet werden. Dieses Gebot ergibt sich aus Art. 1 Abs. 3 GG, wonach Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung an die Grundrechte gebunden sind. Nach dem Prinzip der verfassungskonformen Auslegung muss diejenige Auslegung den Vorrang haben, welche mit der Verfassung - und damit insbesondere den Grundrechten - vereinbar ist. Die verfassungskonforme Auslegung darf allerdings nicht dem Willen des Gesetzgebers entgegenstehen. Sollte eine Vereinbarkeit mit der Verfassung nur dadurch erreicht werden, dass der Sinn der Vorschrift neu bestimmt werden muss, wäre die Vorschrift verfassungswidrig.¹⁷⁶

Es muss also geprüft werden, ob Art. 16 a Abs. 2 GG so ausgelegt werden kann, dass er mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Menschenwürde vereinbar ist. Sodann wird zu klären sein, ob Art. 16 a Abs. 2 GG das Asylgrundrecht in seinem Menschenwürdekern verletzt. Ist dies der Fall, liegt ein Verstoß gegen die Verfassung nach Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG vor.

5.5.1 Problemstellung

Problematisch ist, dass die ursprünglich erforderliche Einzelfallprüfung auf das Konzept einer normativen Vergewisserung reduziert wurde, wodurch die generelle Bestimmung eines Drittstaates als sicher ausreicht, obwohl in keinem dieser Staaten ein Verstoß gegen das Refoulement-Verbot in jedem Fall ausgeschlossen werden kann.¹⁷⁷ Es muss daher jetzt untersucht werden, ob die unwiderlegliche Sicherheitsvermutung der Drittstaatenregelung in Art. 16 a Abs. 2 GG gegen den Kerngehalt des Asylgrundrechts verstößt.

¹⁷⁶ Vgl. Ulmer, 1996, S. 391ff.; Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher, 2014, S. 31f.

¹⁷⁷ Vgl. Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher, 2014, S. 280.

Eine Verfassungswidrigkeit des Art. 16 a Abs. 2 GG kann sich ausschließlich in Bezug auf die EU-Staaten ergeben, da nur diese kraft Verfassung als generell sicher eingestuft werden. Die Sicherheit der anderen Drittstaaten wird gemäß Art. 16 a Abs. 2 GG durch eine einfachgesetzliche Regelung bestimmt. Sollte ein einfachgesetzlich als sicher eingestufte Drittstaat tatsächlich nicht sicher sein, wäre nur die einfachgesetzliche Regelung verfassungswidrig, nicht jedoch Art. 16 a Abs. 2 GG.¹⁷⁸

Daher geht es bei der verfassungsrechtlichen Prüfung im Folgenden nur noch um die Staaten der EU als sichere Drittstaaten, wobei die meisten der zuvor einfachgesetzlich als sicher eingestuften Drittstaaten mittlerweile ohnehin der EU beigetreten sind.

5.5.2 Interpretation des Art. 16 a Abs. 2 GG

Zu untersuchen gilt es jetzt, ob Art. 16 a Abs. 2 GG möglicherweise verfassungswidrig ist, wenn es um die Überstellung eines Flüchtlings im Dublin-Verfahren in einen zuständigen anderen EU-Mitgliedstaat als sicherer Drittstaat geht.

Dazu ist es sinnvoll, sich zunächst noch einmal die Hintergründe und Ziele der Neuregelung des Asylrechts in Erinnerung zu rufen, in deren Rahmen die Drittstaatenregelung entwickelt wurde. Ziel der Verfassungsänderung war es, die Bundesrepublik angesichts der hohen Zahl an Asylbewerbern zu entlasten und Flüchtlinge „*im Interesse einer effektiven Lastenverteilung*“ möglichst frühzeitig in den Drittstaat zurückzuweisen.¹⁷⁹

Dieses Ziel des verfassungsändernden Gesetzgebers sollte durch einen vollständigen und ausnahmslosen Ausschluss der Berufungsmöglichkeit

¹⁷⁸ Vgl. Ulmer, 1996, S. 103.

¹⁷⁹ BVerfGE 94, 49 (96).

auf das Asylgrundrecht erreicht werden.¹⁸⁰ Art. 16 a Abs. 2 GG ist daher als unwiderlegliche Sicherheitsvermutung ausgestaltet und sieht dementsprechend grundsätzlich keine Einzelfallprüfung vor, sondern knüpft an eine generelle Sicherheitsvermutung der Drittstaaten an.¹⁸¹ Insbesondere bei den EU-Staaten wurden für die Qualifizierung als sicherer Drittstaat keine Anforderungen gestellt.¹⁸² Stattdessen wurde die Sicherheit bei diesen Staaten pauschal unterstellt.¹⁸³

Sinn und Zweck des Art. 16 a Abs. 2 GG ist damit die unwiderlegliche Vermutung der Sicherheit der in dieser Norm bezeichneten Drittstaaten. Die betroffenen Flüchtlinge sollen sich dadurch nicht mehr auf das Asylgrundrecht berufen können.¹⁸⁴

Hier stellt sich jetzt die Frage, in welchem Verhältnis die gegenwärtige Verfassungswirklichkeit des Art. 16 a Abs. 2 GG zu dem ursprünglichen Verfassungssinn des Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG a.F. steht, nämlich dem politisch verfolgten Flüchtling Schutz vor einem Refoulement in den Verfolgerstaat zu bieten.

In den Argumentationen für eine Verfassungsmäßigkeit wird vorgebracht, dass man Art. 16 a Abs. 1 GG, welcher dem Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG a.F. wortgleich entspricht, im Zuge der verfassungskonformen Auslegung eine umfassende Berücksichtigung zukommen lassen muss. So ist es zwar Sinn und Zweck des neuen Art. 16 a GG, die Asylverfahren zu beschleunigen, aber eben auch den wirklich schutzbedürftigen Flüchtlingen auch weiterhin Schutz zu gewähren. Daher müsste Art. 16 a

¹⁸⁰ Vgl. Hong, 2008, S. 220.

¹⁸¹ Vgl. BVerfGE 94, 49 (96ff.); Hong, 2008, S. 116.

¹⁸² Siehe Kap. 3 und 4.

¹⁸³ Siehe Kap. 3 und 4.

¹⁸⁴ Vgl. Woyczehowski, 2003, S. 266. Dieser Sinn wird durch das Konzept der normativen Vergewisserung bestätigt. Siehe dazu Kap. 4.

GG so gesehen werden, dass bei einer Unsicherheit des Drittstaates das Asylrecht weiterhin gilt.¹⁸⁵

Diesem Argument ist nicht zuzustimmen. Art. 16 a Abs. 2 GG verfolgt den Zweck, dass Flüchtlinge, die über sichere Drittstaaten einreisen, eben nicht mehr in den Genuss des Art. 16 a Abs. 1 GG gelangen sollen. Dies wird dadurch verdeutlicht, dass Art. 16 a Abs. 2 GG in Bezug auf die EU-Staaten selbst Teil des Schutzbereichs des Asylgrundrechts ist und damit von vornherein die von Art. 16 a Abs. 2 GG erfassten Flüchtlinge nicht mehr Träger des Grundrechts auf Asyl sind. Der Schutz des Art. 16 a Abs. 1 GG gilt „*nur eine juristische Sekunde lang*“, bis der Schutzbereich durch Art. 16 a Abs. 2 GG eingeschränkt und damit neu bestimmt wird.¹⁸⁶ Erst Abs. 1 und Abs. 2 zusammen ergeben den Schutzbereich des Asylgrundrechts. Art. 16 a Abs. 2 GG wirkt damit als Schutzbereichsbegrenzung.

Dadurch wird auch das Argument widerlegt, der Gesetzgeber wollte das Asylrecht gar nicht abschaffen, da er den Wortlaut des Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG a.F. mit in den Art. 16 a GG übernommen hat.¹⁸⁷ Als Schutzbereichsbegrenzung schränkt Art. 16 a Abs. 2 GG nämlich materiell-rechtlich den von Art. 16 a Abs.1 GG gewährten Schutz ein¹⁸⁸ und eben nicht nur verfahrensrechtlich, wie es vor dem Urteil des BVerfG noch vielfach angenommen wurde.¹⁸⁹ Durch die Drittstaatenregelung ist es praktisch unmöglich, in Deutschland Asyl zu erlangen; das Asylgrundrecht wurde „*faktisch abgeschafft*“.¹⁹⁰

¹⁸⁵ Vgl. Ulmer, 1996, S. 402f. und 410f.

¹⁸⁶ Hong, 2008, S. 128.

¹⁸⁷ Vgl. Ulmer, 1996, S. 402.

¹⁸⁸ Vgl. Hong, 2008, S. 128.

¹⁸⁹ Vgl. so aber Zimmermann, 1993, S. 297; Ulmer, 1996, S. 411.

¹⁹⁰ Marx (Fn. 118), S. 9.

Das Refoulement-Verbot bildet den Kern des Asylgrundrechts, welcher wiederum mit der Menschenwürde identisch ist. Dieser menschenrechtliche Schutz bleibt dem Flüchtling allerdings verwehrt, wenn er sich nicht mehr auf das Asylgrundrecht berufen kann. Die Beseitigung der Berufungsmöglichkeit auf das Asylgrundrecht wäre nur dann nicht bedenklich, wenn Flüchtlinge, welche von Art. 16 a Abs. 2 GG erfasst sind, sich im Falle der Unsicherheit des Drittstaates im Einzelfall dennoch ausnahmsweise auf das Asylgrundrecht berufen könnten.

Die generelle Sicherheitsvermutung hat zur Folge, dass bei den Flüchtlingen nicht geprüft wird, ob in dem sicheren Drittstaat eine Verfolgung nach Art. 33 GFK oder eine unmenschliche Behandlung nach Art. 3 EMRK vorliegen könnte. Auch wird dem Flüchtling nicht garantiert, dass ihm im Drittstaat ein ausreichendes rechtliches Verfahren zur Prüfung seines Asylantrags zusteht.¹⁹¹

Einem politisch verfolgten Flüchtling darf aber der Grundrechtsschutz des Art. 16 a Abs. 1 GG nicht von vornherein durch einen generellen Ausschluss nach Art. 16 a Abs. 2 GG verweigert werden.¹⁹² Keine Norm kann einen allzeit für alle Fälle gewährleisteten Schutz vor Refoulement sicherstellen.¹⁹³ Eine absolute Sicherheitsgewährleistung kann rechtlich nicht gewährt werden, da immer einzelne Grundrechtsverstöße möglich sind.¹⁹⁴ Es bleibt insofern immer noch ein Restrisiko bestehen, welches vom verfassungsändernden Gesetzgeber nicht einfach durch eine generelle Sicherheitsvermutung ignoriert werden darf.¹⁹⁵ Der Schutz der Menschenwürde kann nicht generell durch eine Annahme unterstellt werden, welche bei den EU-Staaten durch blindes Vertrauen erfolgt und keine Anforderungen an die Einstufung als sicheren Drittstaaten stellt.¹⁹⁶

¹⁹¹ Vgl. Marx (Fn. 118), S. 7.

¹⁹² Vgl. Hong, 2008, S. 126.

¹⁹³ Vgl. Hong, 2008, S. 126.

¹⁹⁴ Vgl. Hong, 2008, S. 126.

¹⁹⁵ Vgl. Hong, 2008, S. 126f.

¹⁹⁶ Vgl. Hong, 2008, S. 139.

Die pauschale Unterstellung der Sicherheit in den EU-Staaten ist daher nicht zulässig.¹⁹⁷

Offensichtlich hat der verfassungsändernde Gesetzgeber aufgrund gleicher Rechtsüberzeugung der EU-Mitgliedstaaten die Gefahr eines Refoulement für so gering erachtet, dass er wohl ein verbleibendes Restrisiko bewusst in Kauf genommen hat.¹⁹⁸ Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat sich bei den EU-Staaten vergewissert, dass diese generell sicher sind.¹⁹⁹

Natürlich kann eine Sicherheit nicht mehr als generell festgestellt werden. Diese generelle Sicherheitsvermutung kann dann aber nur als widerlegbar ausgestaltet sein. Da das Asylgrundrecht einen Menschenwürdekern besitzt und die Achtung der Menschenwürde auf dem Spiel steht, ist eine generelle Feststellung der Sicherheit ohne Widerlegungsmöglichkeit nicht ausreichend. Daher muss die Sicherheitsfeststellung zweifelsfrei gewährleistet sein. „*Vollständige Gewissheit ist aber eine Utopie*“. Daher ist nur eine Einzelfallprüfung das einzig ausreichende Mittel, um dem Menschenwürdekern des Asylgrundrechts gerecht zu werden.²⁰⁰

Einzelfallprüfungen sind gerade deswegen notwendig, damit ein Verstoß gegen das Refoulement-Verbot vermieden wird.²⁰¹ Dazu muss eine Überprüfung der Sicherheit des Drittstaats vorgenommen werden.²⁰² Dies ist bei Art. 16 a Abs. 2 GG nicht der Fall. Eine generelle Sicherheitsvermutung, welche ein gewisses Restrisiko außer Acht lässt, ist nicht zulässig.²⁰³

¹⁹⁷ Vgl. Meierhofer, 1998, S. 93.

¹⁹⁸ Vgl. Hong, 2008, S. 133.

¹⁹⁹ Vgl. BVerfGE 94, 49 (88).

²⁰⁰ Kremer, 1993, S. 18.

²⁰¹ Vgl. Marx (Fn. 118), S. 8.

²⁰² Vgl. Marx (Fn. 118), S. 8.

²⁰³ Vgl. Meierhofer, 1998, S. 188f.

Art. 16 a Abs. 2 GG ist mit der Verfassung nur dann vereinbar, wenn das Asylsystem in den Drittstaaten den Grundlagen der Art. 1 und 20 GG entspricht.²⁰⁴ Daher muss die Bundesrepublik prüfen, ob dies in den betroffenen Drittstaaten der Fall ist.²⁰⁵ Diese Notwendigkeit der Einzelfallprüfung ergibt sich aus dem Refoulement-Verbot nach der GFK und der EMRK, wonach eine Einzelfallprüfung zwingend notwendig ist, sollte der Drittstaat nicht sicher sein.²⁰⁶

Das Konzept der normativen Vergewisserung und damit Art. 16 a Abs. 2 GG verstößt mit seiner unwiderleglichen Sicherheitsvermutung gegen das Refoulement-Verbot aus Art. 33 GFK und Art. 3 EMRK. Da das Refoulement-Verbot den Menschenwürdekern des Asylrechts ausmacht, verstößt Art. 16 a Abs. 2 GG daher auch gegen den Menschenwürdekern des Asylgrundrechts und ist somit verfassungswidrig.

5.5.3 Zur Möglichkeit der Einzelfallprüfung

Das BVerfG hat fünf Ausnahmefälle vom Konzept der normativen Vergewisserung genannt, in denen eine Einzelfallprüfung ausnahmsweise geboten ist und sich der Flüchtling zumindest auf einen Abschiebeschutz²⁰⁷ berufen kann. Das Asylgrundrecht bleibt für den Flüchtling in jedem Fall ausgeschlossen.²⁰⁸

Es stellt sich daher die Frage, ob die vom BVerfG genannten Fälle, in denen eine Einzelfallprüfung möglich ist, dem Menschenwürdekern des Asylgrundrechts gerecht werden.

²⁰⁴ Vgl. Ulmer, 1996, S. 415.

²⁰⁵ Vgl. Ulmer, 1996, S. 415.

²⁰⁶ Vgl. so auch Woyczehowski, 2003, S. 281.

²⁰⁷ Dieser Abschiebeschutz würde sich nach derzeit geltendem Recht aus § 60 Abs. 1 AufenthG ergeben.

²⁰⁸ Vgl. Hong, 2008, S. 220.

Zunächst gilt es zu klären, ob die Ausnahmefälle abschließend aufgezählt sind oder nicht. Für eine exemplarische, nicht abschließend gemeinte Aufzählung wird argumentiert, dass die Ausnahmen nicht einheitlich seien, sondern sich auf zusammenhangslose Situationen beziehen.²⁰⁹ Diesem Argument kann nicht zugestimmt werden. Vielmehr können nur die explizit genannten Ausnahmesituationen in Frage kommen, weil der Gesetzgeber in Bezug auf die EU-Staaten einen Verstoß gegen das Refoulement wegen der gemeinsamen Rechtsüberzeugung nicht für möglich erachtet hat. Schließlich wird die Sicherheit der EU-Staaten generell und von Verfassung wegen unmittelbar unterstellt. Das Zulassen von weiteren Ausnahmen bei einer kraft Verfassung unangreifbaren Sicherheitsvermutung würde dem Sinn des Art. 16 a Abs. 2 GG zuwiderlaufen.

Weitere Ausnahmen sieht das BVerfG also nicht vor. Dafür spricht auch, dass die letzte Ausnahmegruppe mit „*schließlich*“ eingeleitet wird.²¹⁰ Auch lässt das BVerfG eine Einzelfallprüfung nur zu, wenn der Flüchtling „*von einem der soeben genannten [...] Sonderfälle betroffen ist*“.²¹¹

Der Sinn des Art. 16 a Abs. 2 GG lässt nur die vom BVerfG genannten Ausnahmefälle zu. Diese beziehen sich aber, wie bereits erwähnt, lediglich auf eng gefasste, extreme Ausnahmesituationen wie die Todesstrafe oder dass der Drittstaat den Flüchtling selbst politisch verfolgt.²¹² Auch der Fall, dass der Drittstaat den Flüchtling ohne irgendeine Prüfung abweist,²¹³ ist zu restriktiv gefasst.²¹⁴ So ist es nämlich möglich, dass der Flüchtling zwar ein Verfahren bekommt, sein Antrag jedoch wegen diskriminierender Gründe abgelehnt wird.²¹⁵ Ferner sind

²⁰⁹ Vgl. Hoppe, 2013, S. 271.

²¹⁰ BVerfGE 94, 49 (100).

²¹¹ BVerfGE 94, 49 (100).

²¹² Siehe Kap. 4.

²¹³ Siehe Kap. 4.

²¹⁴ Vgl. Hong, 2008, S. 229f.

²¹⁵ Vgl. Hong, 2008, S. 230.

allgemeine Verfahrensverstöße gegen die Konventionen nicht von den Ausnahmen erfasst.²¹⁶ Auch wird für die Ausnahmefälle eine hohe Darlegungslast seitens des Flüchtlings erwartet.²¹⁷

So kommt man zu dem Schluss, dass die Ausnahmefälle eher symbolischer Natur sind, als dass sie dem Flüchtling tatsächlich einen wirksamen Schutz vor einer Überstellung in einen unsicheren Drittstaat bieten.²¹⁸ Die Ausnahmetatbestände sind zu eng gefasst²¹⁹ und damit für ein der Menschenwürde gerechtes Gebot der Einzelfallprüfung nicht ausreichend.

Es bleibt somit unerheblich, ob die Ausnahmefälle überhaupt für die EU-Staaten gelten oder nicht, wie zum Teil vorgebracht wird,²²⁰ da dies im Ergebnis keinen Unterschied macht.

5.5.4 Art. 16 a Abs. 2 GG im europäischen Kontext

Es stellt sich jetzt noch die Frage, welche Bedeutung den menschenrechtlichen Geboten des Unionsrechts bei der verfassungsrechtlichen Prüfung auf die Vereinbarkeit mit Art. 1 Abs. 1 GG zukommt. Schließlich ist das Asylrecht, anders als zur Zeit des Asylkompromisses, mittlerweile Aufgabe der EU.

Der Schutz der Menschenwürde hat auf völkerrechtlicher Ebene nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs eine umfassende Ausgestaltung erfahren. Aufgrund der zunehmenden Bedeutung des Völkerrechts finden auch die

²¹⁶ Vgl. Hong, 2008, S. 229f.

²¹⁷ Vgl. Hong, 2008, S. 236.

²¹⁸ Vgl. Hong, 2008, S. 236.

²¹⁹ Vgl. so auch Meierhofer, 1998, S. 197.

²²⁰ Vgl. Marx (Fn. 48), S. 36ff.

völkerrechtlich unverzichtbaren Standards der Menschenwürde über Art. 1 Abs. 2 GG ihren Einzug in das Grundgesetz.²²¹

Die zwingende Beachtung der völkerrechtlichen Gebote der Menschenwürde gemäß Art. 1 Abs. 2 GG führt dazu, dass auch die EMRK als Auslegungshilfe in Bezug auf die deutschen Grundrechte mit herangezogen werden muss, auch wenn diese als innerstaatliches Recht lediglich wie ein einfaches Bundesgesetz behandelt wird.²²²

Allerdings kann man es bei einer Beachtung der Bestimmungen der EMRK nicht belassen. Schließlich kommt dem Unionsrecht speziell bei Art. 16 a Abs. 2 GG eine umfassende Bedeutung zu.

Ziel der Verfassungsänderung war es, in Reaktion auf die vertraglichen Regelungen von Schengen und Dublin, eine Gesamtregelung der Schutzgewährung für Flüchtlinge sowie eine gerechte Lastenverteilung zwischen den beteiligten Staaten zu ermöglichen.²²³ Auch betonte das BVerfG, dass das auf Art. 16 a Abs. 2 GG beruhende Konzept der normativen Vergewisserung sich nicht nur auf die innerstaatliche Situation bezieht, sondern der Umsetzung eines effektiven Systems der Lastenverteilung dienen soll.²²⁴

Zwar wird kritisiert, wie eine Regelung, welche doch allein auf die Vorteile der Bundesrepublik ausgerichtet ist, zu einer gerechten Verteilung der Asylanträge in Europa beitragen soll.²²⁵ Dieser Kritik ist zunächst auch zuzustimmen, da Art. 16 a Abs. 2 GG vor allem dazu dienen sollte, die aus den östlich an die Bundesrepublik grenzenden Staaten kommenden

²²¹ Vgl. Herdegen, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 1 Abs. 2, Rn. 22ff.

²²² Vgl. Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher, 2014, S. 20.

²²³ Vgl. BVerfGE 94, 49 (85).

²²⁴ Vgl. BVerfGE 94, 49 (96).

²²⁵ Vgl. Marx (Fn. 48), S. 15f.

Flüchtlinge schnell wieder abzuschieben²²⁶ und bezüglich der damaligen EG-Staaten Art. 16 a Abs. 5 GG Vorrang gegenüber Abs. 2 hatte.²²⁷

Die notwendige Beachtung einer flexiblen Auslegung nach Art. 79 Abs. 3 GG macht es jedoch erforderlich, die seit der Verfassungsänderung entstandene Weiterentwicklung des Unionsrechts zu berücksichtigen. Art. 16 a Abs. 2 GG muss somit in einem anderen Licht als damals gesehen werden.²²⁸

Die europäische Situation hat sich seit dem Asylkompromiss grundlegend verändert. Deutschland befindet sich nicht mehr an der östlichen Grenze der EG, die Verträge von Schengen und Dublin wurden durch das sekundärrechtliche Dublin-Verfahren ersetzt, weswegen der europäische Vorrang sich nicht mehr aus Art. 16 a Abs. 5 GG ableitet, sondern aus Art. 23 GG. Auch sind die damals noch anderen sicheren Drittstaaten mittlerweile fast alle EU-Staaten geworden.²²⁹

Aufgrund der dynamischen Verweisung²³⁰ des Art. 16 a Abs. 2 GG und dem Gebot der flexiblen Auslegung muss dieser europäische Entwicklungs- und Harmonisierungsprozess des Asylrechts zwingend mit berücksichtigt werden.²³¹ Daher müssen auch alle die aus der Entwicklung hervorgehenden Bestimmungen bezüglich des Flüchtlingsschutzes beachtet werden, da sich die EU der Schutzgewährung für Flüchtlinge verpflichtet hat.²³² Dazu zählt insbesondere die Rechtsprechung des EuGH.²³³

²²⁶ Die östlich an die Bundesrepublik grenzenden Staaten waren zur Zeit des Asylkompromisses andere sichere Drittstaaten gemäß Art. 16 a Abs. 2 GG.

²²⁷ Vgl. Marx (Fn. 48), S. 15f.

²²⁸ Vgl. Marx (Fn. 48), S. 14.

²²⁹ Vgl. Marx (Fn. 48), S. 16.

²³⁰ Siehe Kap. 3. Jeder Staat wird durch seinen Beitritt zur EU automatisch zum sicheren Drittstaat nach Art. 16 a Abs. 2 GG.

²³¹ Vgl. Marx (Fn. 48), S. 23f.

²³² Vgl. Marx (Fn. 48), S. 23f.; Marx (Fn. 118), S. 16.

²³³ Vgl. Hruschka, 2014, S. 202.

Art. 16 a Abs. 2 GG muss sich also sowohl an den menschenrechtlichen Bestimmungen der EMRK, welche bei der Auslegung mit berücksichtigt werden müssen, als auch allgemein an den europäischen Vorgaben des Asylrechts messen lassen. In beiden Fällen wird jedoch Art. 16 a Abs. 2 GG diesen Vorgaben aus menschenrechtlicher Sicht aber nicht gerecht.

Eine unwiderlegliche Sicherheitsvermutung widerspricht dem Gebot der Einzelfallprüfung aus Art. 3 EMRK. Art. 16 a Abs. 2 GG verstößt daher gegen das Refoulement-Verbot der EMRK und ist deshalb verfassungswidrig.

Auch der EuGH hat klargestellt, dass nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, dass das Asylsystem des EU-Staates den Flüchtling in seinen Grundrechten verletzt.²³⁴ Der EuGH hat daher in seinem Urteil vom 21.12.2011 eine unwiderlegliche Sicherheitsvermutung bezüglich sicherer Drittstaaten für unionsrechtswidrig erklärt.²³⁵ Das Konzept der normativen Vergewisserung, welches eine unwiderlegliche Sicherheitsvermutung anwendet, verstößt daher gegen das Unionsrecht.²³⁶ Die Drittstaatenregelung in Art. 16 a Abs. 2 GG entspricht daher nicht den europäischen Vorstellungen eines effektiven und ausreichenden Schutzes für Flüchtlinge.

Die menschenrechtliche Bedeutung des EuGH-Urteils wird in Anbetracht der angespannten Situation, in der verschiedene Staaten Europas – wie z.B. Griechenland, Italien oder Ungarn – ihre systemischen Mängel oder anderweitig unzumutbaren Zustände nicht mehr in den Griff bekommen, immer offensichtlicher.²³⁷ Systemische Mängel bringen die Gefahr eines Refoulement mit sich.²³⁸ Aufgrund der jetzigen Situation muss die Gewährleistung der Sicherheit an hohen Maßstäben gemessen werden.

²³⁴ Vgl. EuGH, verb. Rs. C-411/10 und 493/10, N.S. und M.E., Urteil vom 21.12.2011.

²³⁵ Vgl. EuGH, verb. Rs. C-411/10 und 493/10, N.S. und M.E., Urteil vom 21.12.2011.

²³⁶ Vgl. Hruschka, 2014, S. 202.

²³⁷ Vgl. Luft, 2014, S. 257f.

²³⁸ Vgl. Hoppe, 2013, S. 277.

Gerade aufgrund dieser Extremsituation ist eine Einzelfallprüfung zwingend notwendig. Auch die Wahrung des Existenzminimums, unmenschliche Unterbringungsbedingungen und einzelfallbezogene Gefahren gegenüber diverser Minderheiten verbieten eine Überstellung.²³⁹

Art. 16 a Abs. 2 GG verstößt gegen die EMRK und schenkt den aus menschenrechtlicher Sicht zwingenden unionsrechtlichen Anforderungen bei der Überstellung in einen Drittstaat nicht ausreichend Beachtung. Aufgrund der verfassungsrechtlich geforderten Beachtung des Unionsrechts ist Art. 16 a Abs. 2 GG auch nach dieser Betrachtungsweise verfassungswidrig.

5.6 Schlussfolgerung

Die unwiderlegliche Sicherheitsvermutung des Art. 16 a Abs. 2 GG und die damit verbundene generelle Ausschlusswirkung vom Asylgrundrecht verstößt gegen den Menschenwürdekern des Asylgrundrechts. Dieses Ergebnis wird auch nicht durch die vom Konzept der normativen Vergewisserung nicht erfassten - im Einzelfall zulässigen - Ausnahmen korrigiert, da die Ausnahmen zu eng gefasst und damit der Menschenwürde nicht angemessen sind. Auch der verfassungsrechtliche Bezug auf das Unionsrecht verdeutlicht, dass die Drittstaatenregelung des Art. 16 a Abs. 2 GG der Menschenwürde nicht gerecht wird.

Art. 16 a Abs. 2 GG ist mit dem Refoulement-Verbot und damit mit der Menschenwürde nur auf eine Weise vereinbar, welche dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers und dem Sinn der Norm komplett widerspricht. Art. 16 a Abs. 2 GG ist daher wegen des Verstoßes gegen den Menschenwürdekern des Asylgrundrechts gemäß Art. 79 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG verfassungswidrig.

²³⁹ Vgl. Hoppe, 2013, S. 276f.

6 Entwicklung und Perspektiven des europäischen Asylrechts

Ziel des Asylkompromisses war es, die Zuwanderung in die Bundesrepublik zu begrenzen, den Asylmissbrauch zu verhindern und dadurch die Ressourcen zu bewahren, die notwendig sind, um den wirklich politisch verfolgten Flüchtlingen weiterhin Schutz vor Verfolgung bieten zu können.²⁴⁰

Schon bei der Einführung des Asylkompromisses wurden ernsthafte Zweifel am langfristigen Erfolg dieser bisher schwerwiegendsten Grundgesetzänderung laut. Ein Grund dafür ist, dass die Bundesrepublik aufgrund ihrer sozialen und wirtschaftlichen Stabilität immer ein erstrebenswertes Ziel für Flüchtlinge sein wird. Die Drittstaatenregelung wird deshalb auch künftig Flüchtlinge nicht davon abhalten, in der Bundesrepublik Asyl zu beantragen. Stattdessen wird durch den Asylkompromiss die illegale Zuwanderung zunehmen und das Schlepperwesen noch mehr an Bedeutung gewinnen. Leidtragende werden die wirklich politisch verfolgten Flüchtlinge sein, welche durch die Drittstaatenregelung keine Möglichkeit mehr besitzen, sich auf das Asylgrundrecht zu berufen.²⁴¹

Die gegenwärtige Flüchtlingsproblematik verdeutlicht, dass die Ziele des Asylkompromisses nicht verwirklicht werden konnten. Für 2015 werden Stand jetzt bis zu 800.000²⁴² Asylbewerber erwartet, darunter viele Menschen aus den Balkanländern, welche nach jetzigem Recht allerdings

²⁴⁰ Vgl. Heinhold, 1993, S. 23.

²⁴¹ Vgl. Heinhold, 1993, S. 23ff.

²⁴² Vgl. o.V.: Bund rechnet 2015 mit 800.000 Flüchtlingen, in: Bietigheimer Zeitung vom 20.08.2015, S.1. Diese Zahl übersteigt damit deutlich die Werte Anfang der 90 er Jahre.

kaum eine Chance haben, als politisch verfolgt im Sinne des Art. 16 a Abs. 1 GG anerkannt zu werden.²⁴³

Dass Art. 16 a Abs. 2 GG den wirklich politisch verfolgten Flüchtlingen keinen angemessenen Schutz gewährt, wurde bereits ausführlich thematisiert. Auch aufgrund der katastrophalen Zustände für Flüchtlinge in sicheren Drittstaaten wie Griechenland ist bei Art. 16 a Abs. 2 GG eine Änderung zwingend notwendig. Eine Neugestaltung des Art. 16 a Abs. 2 GG würde allerdings zu kurz greifen und nicht zu einer wirklichen Verbesserung der inzwischen prekären Situation führen. Alle sicheren Drittstaaten des Art. 16 a Abs. 2 GG sind EU-Staaten oder im Falle von Norwegen und der Schweiz als andere Drittstaaten ebenfalls am Dublin-Verfahren beteiligt.²⁴⁴ Auch ist das Asylrecht mittlerweile in den Aufgabenbereich der EU übergegangen.²⁴⁵ Ebenfalls darf nicht vergessen werden, dass der Asylikompromiss von 1993 vor dem Hintergrund einer geplanten europäischen Harmonisierung erfolgt ist.²⁴⁶ Insofern kann sich eine Lösung für die aktuelle Flüchtlingsproblematik nicht aus nationalem Recht ergeben. Vielmehr muss man sich Gedanken um eine grundlegende Neugestaltung des Asylverfahrens und der Asylverteilung auf europäischer Ebene machen.

Daher werden im vorliegenden Kapitel zunächst die Entwicklung der Harmonisierung des Asylrechts dargestellt, anschließend das aktuell für das Asylrecht maßgebliche Dublin-Verfahren untersucht und in einem letzten Schritt Alternativen zum bisherigen Asylsystem und notwendige Maßnahmen für ein einheitliches Asylrecht in Europa aufgezeigt und beleuchtet.

²⁴³ Vgl. o.V.: Land rechnet mit 100.000 Flüchtlingen/Grüne gegen Asylrechts-Verschärfung, in: Bietigheimer Zeitung vom 19.08.2015, S.1.

²⁴⁴ Vgl. Marx (Fn. 118), S. 16.

²⁴⁵ Vgl. Marx (Fn. 118), S. 13.

²⁴⁶ Vgl. Münch, 1993, S. 231.

6.1 Die europäische Harmonisierung des Asylrechts

Ein Grundproblem der europäischen Einigung besteht darin, dass die einzelnen Nationalstaaten ganz unterschiedliche Vorstellungen davon haben, wie Europa am Ende eigentlich aussehen soll. Solange sich die Nationalstaaten nicht auf eine „konkrete Utopie“ verständigen können, kann das Zusammenwachsen Europas nur durch eine Vielzahl ganz unterschiedlicher Maßnahmen schrittweise vorangebracht werden.

Im Zuge dieser Integrationsbestrebungen haben sich am 14.06.1985 die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Belgien, Luxemburg und die Niederlande im Schengen-Übereinkommen²⁴⁷ darauf verständigt, die Grenzkontrollen an ihren Binnengrenzen abzuschaffen, zugunsten eines gemeinsamen „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“.²⁴⁸

Der Wegfall der Binnengrenzen machte es erforderlich, u.a. auch die Problematik der Fluchtbewegungen gemeinschaftlich zu lösen. Eine unkontrollierte Wanderbewegung der Flüchtlinge konnte nur durch eine Zusammenarbeit der einzelnen Mitgliedstaaten sowie verstärkte Kontrollen der europäischen Außengrenzen verhindert werden. Infolgedessen entstand 1990 das SDÜ sowie das am 15.06.1990 in Dublin unterzeichnete EG-Asylabkommen, die u.a. die Zuständigkeit für den Asylantrag bestimmen, die Einreise- und Visumsbestimmungen vereinheitlichen und einen Datenaustausch über Asylbewerber ermöglichen.²⁴⁹

Die Zusammenarbeit im Flüchtlings- und Asylrecht, ursprünglich die alleinige Aufgabe der Nationalstaaten, wurde 1997 durch den Vertrag von Amsterdam weiter intensiviert. Mit Zustimmung zu diesem Vertrag

²⁴⁷ GMBI., 1986, S. 79ff.

²⁴⁸ Vgl. Luft, 2014, S. 243ff.

²⁴⁹ Vgl. Waldstein, 1993, S. 134ff.

übertragen die Mitgliedstaaten ihre Kompetenzen im Bereich des Asylrechts auf die EU.²⁵⁰

Konkretisiert wurden der Vertrag von Amsterdam durch das Programm von Tampere und das Haager Programm. Das Programm von Tampere 1999 bis 2004 verfolgte das Ziel einer Vereinheitlichung der Asylverfahren. Dabei trat auch die Dublin-II-Verordnung in Kraft, welche das Dubliner Übereinkommen ersetzte. In einem zweiten Schritt folgte das Haager Programm von 2004 bis 2009. Hierbei ging es vor allem um die Sicherung der Außengrenzen sowie die Bekämpfung von illegaler Einwanderung.²⁵¹

6.2 Kritik am Dublin-Verfahren

Anhand des Dublin-Verfahrens wird untersucht, inwiefern die ursprünglichen Ziele und Vorstellungen eines harmonisierten europäischen Asylrechts tatsächlich verwirklicht wurden.

Dabei fällt zunächst auf, dass die Asylverfahren der einzelnen Mitgliedstaaten derzeit noch erhebliche Differenzierungen voneinander aufweisen.²⁵² Zwar regelt das Dublin-Verfahren die Zuständigkeit für das Asylverfahren, wie mit dem Asylbewerber danach verfahren wird, bleibt jedoch dem nationalstaatlichen Recht des einzelnen Mitgliedstaates überlassen.²⁵³ Dies verdeutlichen die unterschiedlichen Schutzquoten für Asylbewerber. So lag diese für Asylbewerber aus Afghanistan im Jahr 2012 in Deutschland bei 40,2 %, in Griechenland jedoch nur bei 6,8 % und in Schweden sogar bei 60,5 %.²⁵⁴ Das materielle Asylrecht ist also noch nicht ausreichend vereinheitlicht worden. Insofern kann von einem gemeinsamen Asylsystem in der EU noch nicht gesprochen werden.

²⁵⁰ Vgl. Luft, 2014, S. 242f.

²⁵¹ Vgl. Luft, 2014, S. 242f.

²⁵² Vgl. Luft, 2014, S. 250.

²⁵³ Vgl. Luft, 2014, S. 253.

²⁵⁴ Vgl. Luft, 2014, S. 253.

Schon zur Zeit des Asylkompromisses wurde davor gewarnt, dass restriktive Tendenzen in nationalstaatlichen Normen wie Art. 16 a Abs. 2 GG den europäischen Harmonisierungsprozess beeinflussen könnten und dadurch auch auf europäischer Ebene eine der Menschenwürde nicht angemessene Handhabung des Asylrechts entsteht. Die europäische Harmonisierung darf nicht eine Abschottung Europas zur Folge haben.²⁵⁵

Allerdings ist das Dublin-Verfahren tatsächlich von einer restriktiven Haltung gegenüber den Flüchtlingen geprägt. Zum einen belastet das Erstasylprinzip des Dublin-Verfahrens die Länder an den EU-Außengrenzen.²⁵⁶ Dies wiederum hat zur Folge, dass diese Staaten versuchen, ihre Außengrenzen gegenüber den Flüchtlingen abzuschotten, um die massive Zuwanderung zu verringern.²⁵⁷ Neben diesen Staaten sehen sich vor allem Deutschland, Schweden und Frankreich mit einer ständig wachsenden Zahl von Asylbewerbern konfrontiert, was durch die Zahlen zu 2014 vom Statistischen Amt der EU belegt wird.²⁵⁸

Die ursprünglich mit der europäischen Harmonisierung verbundene gerechte Lastenverteilung ist somit nicht verwirklicht worden.

6.3 Quotenregelung als europäische Lösung in der Flüchtlingsproblematik?

Eine gerechte Lastenverteilung und ein harmonisiertes Asylsystem wurde auf europäischer Ebene bislang nicht umgesetzt. Langfristiges Ziel muss deshalb eine weitere Harmonisierung der nationalstaatlich geprägten Asylpolitik und eine gerechtere Lastenverteilung in Europa sein.

²⁵⁵ Vgl. Waldstein, 1993, S. 137ff; Renner, 1994, S. 24; Hein, 1994, S. 77.

²⁵⁶ Vgl. Woyzechowski, 2003, S. 40.

²⁵⁷ Vgl. Luft, 2014, S. 254.

²⁵⁸ URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6751783/3-20032015-BP-DE.pdf/23ee1e9b-19e3-4453-9b2a-f810c03c4a22> [letzter Zugriff am: 21.08.2015].

Daher wird inzwischen gefordert, das Dublin-Verfahren und das damit verbundene Erstasylprinzip durch eine Quotenregelung zu ersetzen, um damit eine gerechtere Verteilung der Asylbewerber zu ermöglichen. Dies muss auch vorrangiges Ziel einer weiteren europäischen Harmonisierung des Asylrechts sein. Die Verteilung der Flüchtlinge könnte dabei nach einem bestimmten Schlüssel erfolgen, der sich an der Einwohnerzahl und der Wirtschaftskraft der Mitgliedstaaten orientiert, wie das in Deutschland zwischen den einzelnen Bundesländern bereits funktioniert.²⁵⁹ Weitere Kriterien könnten Fläche, Bruttoinlandsprodukt und die Arbeitslosenquote sein.²⁶⁰

Bei einer europäischen Lösung dürfen jedoch menschenrechtliche Motive nicht außer Acht gelassen werden. Dazu zählen ein umfassender rechtlicher Schutz der Menschenwürde, eine angemessene Unterbringung und Versorgung sowie Möglichkeiten, sich gesellschaftlich zu integrieren.²⁶¹

Es erscheint jedoch mehr als zweifelhaft, dass den Flüchtlingen in jedem EU-Staat diese menschenrechtlichen Mindeststandards zugestanden werden. Großbritannien riegelt schon auf französischer Seite den Zugang zum Ärmelkanal-Tunnel ab, Ungarn errichtet an der Grenze zu Serbien einen Grenzzaun, um sich vor Flüchtlingen abzuschotten und Mazedoniens Militär prügelt an der Grenze zu Griechenland auf Flüchtlinge ein. Vor allem osteuropäische Staaten blockieren eine verbindliche Quotenregelung. Die Quote kommt, wenn überhaupt, vermutlich nur auf freiwilliger Basis.

Bis also eine gerechte Flüchtlingsverteilung tatsächlich effektiv umgesetzt werden kann, bedarf es zunächst einiger anderer Veränderungen auf europäischer und nationalstaatlicher Ebene.

²⁵⁹ Vgl. Luft, 2014, S. 264.

²⁶⁰ Vgl. Luft, 2014, S. 264.

²⁶¹ Vgl. Waldstein, 1993, S. 139.

Zunächst bedarf es dabei einer materiell-rechtlichen Vereinheitlichung des Asylrechts. Zuständigkeitsregelungen allein reichen nicht aus. So müssen nationalstaatliche Regelungen wie das AsylVfG und das AufenthG zusammengefasst und vereinheitlicht werden, sowie stärker an die EU-Richtlinien angepasst werden.²⁶² Art. 16 a Abs. 2 und 5 GG müssen zudem gestrichen werden, da Abs. 2 verfassungswidrig ist und gegen das Unionsrecht verstößt und Abs. 5 mittlerweile in Folge des Vertrags von Amsterdam keine Anwendung mehr findet. Das Prinzip der Drittstaatenregelung in Art. 16 a Abs. 2 GG entspricht dem des Dublin-Verfahrens. Insofern wäre es sinnvoll Art. 16 a Abs. 2 GG dahingehend zu ändern, dass er bezüglich des Umfangs und den Voraussetzungen der Asylgewährung auf ein harmonisiertes europäisches Asylrecht verweist. Ferner muss es einen einheitlichen Flüchtlingsbegriff geben.²⁶³

Für eine materielle Angleichung der Asylpraxis wären auch einheitliche Auslegungs- und Anwendungsstandards für Konventionen wie die GFK und für die EU-Richtlinien zum Asylrecht erforderlich.²⁶⁴ Dafür ist gleichsam eine Kontrollinstanz notwendig, damit die materiellen und verfahrensrechtlichen Standards auch tatsächlich einheitlich angewendet werden.²⁶⁵ Dringend erforderlich wäre deshalb eine weitere Stärkung der europäischen Institutionen. Eine europäische Harmonisierung lässt sich nicht verwirklichen, wenn der EU die dazu notwendige Legitimation fehlt und insofern von den Regierungschefs der Einzelstaaten regiert wird. Deren Interessen und die Interessen Europas stimmen selten überein.

Es bleibt also weiter offen, ob diese Vorschläge tatsächlich irgendwann umgesetzt werden. Die immer restriktivere Haltung der einzelnen Mitgliedstaaten scheint dies vorläufig zu erschweren. Überhaupt könnte man derzeit den Eindruck gewinnen, dass vor dem Hintergrund der

²⁶² Vgl. Tiedemann, 2009, S. 167.

²⁶³ Vgl. Hein, 1994, S. 75.

²⁶⁴ Vgl. Münch, 1993, S. 240.

²⁶⁵ Vgl. Münch, 1993, S. 241.

Griechenlandkrise und der Flüchtlingsproblematik der europäischen Einigungsgedanke mehr und mehr auf der Strecke bleibt. Selten zuvor wurden die nationalstaatlichen Interessen aller Einzelstaaten von diesen so rücksichtslos und konsequent den gesamteuropäischen Interessen vorgezogen und durchgesetzt.

7 Fazit und Ausblick

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs sollte das Asylgrundrecht einen wirksamen Schutz vor Zurückweisung und Abschiebung in den Verfolgerstaat verwirklichen. Seit der Verfassungsänderung im Rahmen des Asylkompromisses ist dieser Schutz allerdings nicht mehr gewährleistet. Der daraus resultierende Art. 16 a Abs. 2 GG basiert auf der unwiderleglichen Sicherheitsvermutung der Drittstaaten. Eine unwiderlegliche Sicherheitsvermutung verstößt allerdings gegen das völkerrechtliche Refoulement-Verbot aus Art. 33 GFK und Art. 3 EMRK. Da das Refoulement-Verbot den Menschenwürdekern des Asylgrundrechts bildet, ist Art. 16 a Abs. 2 GG wegen Verstoßes gegen Art. 79 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG verfassungswidrig. Die Vorschrift darf daher keine Anwendung mehr finden, da sie in ihrer restriktiven Form auch den unionsrechtlichen Vorgaben im Asylrecht nicht entspricht und daher einer europäischen Harmonisierung im Asylrecht entgegensteht.

Der verfassungsrechtliche Befund zu Art. 16 a Abs. 2 GG verdeutlicht das Spannungsverhältnis zwischen der Wahrung der Menschenwürde und der Souveränität des einzelnen Staates. Es erscheint paradox, dass das einst hochgelobte Asylgrundrecht im Rahmen des Asylkompromisses fast vollständig abgeschafft wird. Diese Ambivalenz spiegelt sich auch im europäischen Asylrecht wider. Die ursprünglich mit der europäischen Harmonisierung verbundenen Grundgedanken wurden bisher noch nicht verwirklicht. Zu sehr sehen sich die einzelnen EU-Staaten in ihren eigenen Interessen durch ein einheitliches Asylrecht beeinträchtigt. Ob es in naher Zukunft ein harmonisiertes, europäisches Asylsystem geben wird, erscheint daher mehr als ungewiss.

Die langfristig wohl sinnvollste Lösung in der Flüchtlingsproblematik ist die Bekämpfung der Fluchtursachen. Den Menschen muss in ihren

Herkunftsländern eine Perspektive ermöglicht werden, sodass die Notwendigkeit entfällt, die Heimat zu verlassen. Dazu gehören eine umfassende Entwicklungshilfe, der Abbau von Handelshindernissen sowie eine Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit. In Bezug auf die Herkunftsländer in denen nicht Armut, sondern Kriege und Verfolgungen das Hauptproblem darstellen, wären eine aktivere Menschenrechtspolitik und eine weitere Stärkung der UN und ihrer Organe notwendig. All das wird dauern.²⁶⁶

Wenn aber ein harmonisiertes europäisches Asylrecht aufgrund der Eigeninteressen der Nationalstaaten kurzfristig nicht zu erwarten ist und die Bekämpfung der Fluchtursachen in den Herkunftsländern allenfalls langfristig Erfolg verspricht, wird man – im Hinblick auf weltweit fast 60 Millionen Flüchtlinge und angesichts brennender Flüchtlingsheime und rechter Gewalt auch bei uns - nach anderen Mitteln und Wegen suchen müssen, um die inzwischen vielerorts prekäre Situation zu entschärfen.

Die täglichen Horrormeldungen von den Brennpunkten Europas, überfüllte Aufnahmeeinrichtungen und Begriffe wie „Flüchtlingsströme“ suggerieren, dass Deutschland und Europa vor unlösbaren Problemen stehen. Das macht vielen Menschen Angst. Nicht nur bei uns, sondern in ganz Europa sind deshalb politische Persönlichkeiten gefragt, die den Menschen diese Angst vor Überfremdung nehmen, die den Mut haben, das Ganze nicht als Bedrohung, sondern als Herausforderung zu sehen und lösungsorientiert zu handeln, ohne dabei ständig an die nächste Wahl zu denken. Wir haben in Deutschland schon ganz andere Krisen unter ungleich schwierigeren Bedingungen bewältigt. Die Integration von zwölfteinhalf Millionen Flüchtlingen während und nach dem Zweiten Weltkrieg und die erfolgreiche Wiedervereinigung unseres Landes sind dafür beeindruckende Beispiele.

²⁶⁶ Vgl. Münch, 1993, S. 246ff; Waldstein, 1993, S. 138.

Mehr als jemals zuvor ist jedoch auch europäische Solidarität und eine gerechte Lastenverteilung erforderlich. Europa wird zerbrechen, wenn es nicht zusammensteht. Die Flüchtlingspolitik könnte dabei zum Prüfstein werden.

Erste lösungsorientierte Schritte sollten nun die personelle Verstärkung der Bundespolizei und des BAMF sein. Eine signifikant bessere finanzielle Unterstützung der Kommunen, eine raschere Entscheidung der Asylanträge und eine kürzere Verweildauer der Zuwanderer ohne Chance auf ein Bleiberecht würde die prekäre Lage vor Ort spürbar entschärfen. Die Zustände, die wir beklagen, werden durch die 800.000 Antragsteller verursacht, weniger durch diejenigen, die am Ende bleiben dürfen.

In Anbetracht einer bisher eher unzureichenden Unterstützung ist die integrative Leistung enorm, die Gemeinden und Gesellschaft hierzulande vollbringen. Allerdings sind selbst hier ganz unterschiedliche Grade von Solidarität zu beobachten. Syrische Asylbewerber zum Beispiel - oft akademisch ausgebildet und christlichen Glaubens - sind meist willkommen. Flüchtlingen aus Afrika begegnet man mit deutlich mehr Vorurteilen. Dem liegt der folgenschwere Fehler zugrunde, dass Flüchtlings- und Migrationspolitik in unzulässiger Weise vermengt werden. Asyl ist jedoch ein Menschenrecht. Es gilt unabhängig von Herkunft oder Bildungsgrad. Inzwischen zeichnet sich ein Kompromiss zwischen den Koalitionsparteien über ein Einwanderungsgesetz ab. Die derzeitige Entwicklung zeigt, dass es unerlässlich ist, Flüchtlings - und Migrationspolitik zu trennen.

Europa kann auf Dauer seiner Verantwortung nicht entkommen. Wer sich gerne darauf beruft, ein beispielhaftes - von vielen Menschen so auch verinnerlichtes - Wertesystem hervorgebracht zu haben, das sich den Menschenrechten im Allgemeinen und dem Flüchtlingsschutz im

Besonderen verpflichtet fühlt, muss sich an diesem Anspruch messen lassen. Es bleibt zu hoffen, dass man sich nicht nur in Deutschland, sondern auch in den anderen europäischen Staaten bald wieder daran erinnert, der eingegangenen Selbstverpflichtung gerecht wird und politisch verfolgten Menschen in Not wieder eine echte Chance gibt, in einem „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ Asyl zu finden und ein Leben in Freiheit, Sicherheit, Würde und Selbstbestimmung führen zu können.

„Seit einigen Tagen schon ist der Deutsche auf der Flucht durch die Wälder und Hügel Norwegens. Aus Oslo kommend, hat er mit einem Fjorddampfer den langgestreckten See Oyeren Richtung Osten überquert, ist dann per Anhalter und mit dem Zug übers Land gefahren, um schließlich die letzte Etappe zu Fuß zurückzulegen. Sein Ziel ist ein Bauernhof an der schwedischen Grenze, wo ihn der eingeweihte Besitzer bereits erwartet. Am Abend des 30. Juni 1940 verlässt der Mann den Bauern und erreicht schließlich, um 22.30 Uhr, die Grenze bei Skillingsmark. Es regnet seit Stunden, seine Kleidung ist durchnässt und er friert erbärmlich. Aber er muss warten, bis ein Grenzposten vorbeikommt. Auf keinen Fall will er illegal nach Schweden einreisen, weil man ihn sonst wieder zurückschickt nach Norwegen. Die nazifreundliche Quisling-Regierung in Oslo würde ihn, den politischen Emigranten aus Deutschland umgehend an die Gestapo ausliefern. Es ist ein Uhr nachts, als endlich eine schwedische Grenzpatrouille heran marschiert. Der Mann geht zu den Soldaten und stellt sich vor: Sein Name ist Karl Frahm, er ist Deutscher und wird von den Nazis in Norwegen gesucht, weshalb er um Politisches Asyl bittet. Einer der Soldaten zieht seine Jacke aus, hängt sie dem frierenden Mann um. Dann fahren sie mit ihm zur Grenzgarison in Charlottenberg. Es ist der 1. Juli 1940. Karl Frahm, der knapp 30 Jahre später unter dem Namen Willy Brandt zum deutschen Bundeskanzler gewählt wird, ist in Sicherheit.“

Förster, Andreas: Der Verfolgungseifer des 6. Büros, in: Frankfurter Rundschau vom 04.07.2015, S. 34. Die Fluchtschilderung hat der Autor den Verhörprotokollen der schwedischen Polizei in Arninge entnommen.

Literaturverzeichnis

Barwig, Klaus u.a. (Hrsg.): Asyl nach der Änderung des Grundgesetzes/Entwicklungen in Deutschland und Europa, Baden-Baden, 1994.

Barwig, Klaus/Beichel-Benedetti, Stephan/Brinkmann, Gisbert (Hrsg.): Freiheit, Baden-Baden, 2014.

Freckmann, Heinrich: Die Erfüllung der durch den Parteienkompromiss geweckten Hoffnungen, in: Schriftenreihe Nr. 53 der Rechtsberaterkonferenz, Zentrale Dokumentationsstelle der Freien Wohlfahrtspflege für Flüchtlinge e.V. (Hrsg.): Art. 16 a GG und seine Folgen/Rechtliche und praktische Auswirkungen der beabsichtigten Verfassungs- und Gesetzesänderungen für Flüchtlinge, Bonn, 1993, S. 9-13.

Hein, Christopher: Einführung und Grundlagen – GFK, EMRK und weitere internationale Vereinbarungen, in: Barwig, Klaus u.a. (Hrsg.): Asyl nach der Änderung des Grundgesetzes/Entwicklungen in Deutschland und Europa, Baden-Baden, 1994, S. 71-78.

Heinhold, Hubert: Die Folgen des Asylkompromisses, in: Schriftenreihe Nr. 53 der Rechtsberaterkonferenz, Zentrale Dokumentationsstelle der Freien Wohlfahrtspflege für Flüchtlinge e.V. (Hrsg.): Art. 16 a GG und seine Folgen/Rechtliche und praktische Auswirkungen der beabsichtigten Verfassungs- und Gesetzesänderungen für Flüchtlinge, Bonn, 1993, S. 23-28.

Hong, Mathias: Asylgrundrecht und Refoulementverbot, Universität Bremen, Dissertation, 2008.

Hoppe, Michael: Eilrechtsschutz gegen Dublin II-Überstellungen/Zugleich eine Neujustierung des Konzepts der normativen Vergewisserung gemäß Art. 16 a GG, Universität Saarbrücken, Dissertation, 2013.

Hruschka, Constantin: Entwicklungen und Perspektiven in der Anwendung der Dublin-II-Verordnung, in: Barwig, Klaus/Beichel-Benedetti, Stephan/Brinkmann, Gisbert (Hrsg.): Freiheit, Baden-Baden, 2014, S. 190-203.

Kremer, Jutta: Der Entwurf der Fraktion der CDU/CSU, SPD und FDP zur Änderung des Grundgesetzes vom 19.01.1993, in: Schriftenreihe Nr. 53 der Rechtsberaterkonferenz, Zentrale Dokumentationsstelle der Freien Wohlfahrtspflege für Flüchtlinge e.V. (Hrsg.): Art. 16 a GG und seine Folgen/Rechtliche und praktische Auswirkungen der beabsichtigten Verfassungs- und Gesetzesänderungen für Flüchtlinge, Bonn, 1993, S. 14-22.

Luft, Stefan: Die Europäisierung der Asyl- und Flüchtlingspolitik, in: Luft, Stefan/Schimany, Peter (Hrsg.): 20 Jahre Asylkompromiss/Bilanz und Perspektiven, Bielefeld, 2014, S. 241-273.

Luft, Stefan/Schimany, Peter (Hrsg.): 20 Jahre Asylkompromiss/Bilanz und Perspektiven, Bielefeld, 2014.

Marx, Reinhard: Rechtsgutachten zu den verfassungs- und europarechtlichen Fragen im Hinblick auf Überstellungen an Mitgliedstaaten im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Dublin-II-Verordnung) (04.03.2010), erhältlich unter: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/NEWS/2010/Marx_Rechtsgutachten_Dublin_II-Verordnung_Maerz_2010.pdf [letzter Zugriff am: 17.07.2015].

Marx, Reinhard: Asylrechtsreform 1993 aus der Sicht von 2013 (28.06.2013), erhältlich unter: http://www.ramarx.de/publication_download/Osnabrueck%20-%20Asylrechtsreform%201993.doc [letzter Zugriff am: 25.07.2015].

Maunz, Theodor/Dürig, Günter: Grundgesetz-Kommentar, Stand: 73. Ergänzungslieferung 2014.

Meierhofer, Stefan: Die asylrechtliche Drittstaatenregelung, Universität Regensburg, Dissertation, 1998.

Münc, Ursula: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland/Entwicklung und Alternativen, 2. Auflage, Opladen, 1993.

Pieroth, Bodo/Schlink, Bernhard: Menschenwürde- und Rechtsschutz bei der verfassungsrechtlichen Gewährleistung von Asyl/Art. 16 a Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG, in: Däubler-Gmelin, Herta u.a. (Hrsg.): Gegenrede. Aufklärung – Kritik - Öffentlichkeit, Festschrift für Ernst Gottfried Mahrenholz, Baden-Baden, 1994, S. 669-700.

Pieroth, Bodo u.a.: Grundrechte Staatsrecht II, 30. Auflage, Heidelberg/München/Landsberg/Frechen/Hamburg, 2014.

Renner, Günter: Asylrecht – Verheißung ohne Wert?/Zur Einleitung, in: Barwig, Klaus u.a. (Hrsg.): Asyl nach der Änderung des Grundgesetzes/Entwicklungen in Deutschland und Europa, Baden-Baden, 1994, S. 11-25.

Rothkegel, Ralf: Ewigkeitsgarantie für das Asylrecht?, in: Barwig, Klaus u.a. (Hrsg.): Asyl nach der Änderung des Grundgesetzes/Entwicklungen in Deutschland und Europa, Baden-Baden, 1994, S. 178-196.

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

Ulmer, Mathias: Asylrecht und Menschenwürde/Zur Problematik der „Sicheren Drittstaaten“ nach Art. 16 a Abs. 2 und 5 GG und die Harmonisierung des Asylrechts in Europa, Universität Hannover, Dissertation, 1996.

Waldstein, Michael: Das Asylgrundrecht im europäischen Kontext/Wege einer europäischen Harmonisierung des Asyl- und Flüchtlingsrechts, Universität Göttingen, Dissertation, 1993.

Woyzechowski, Vera: Zwischen Vermutung und Gewissheit/Völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Anforderungen an Verfahrensausschlüsse im Asylrecht, Universität Heidelberg, Dissertation, 2002/2003.

Zentrale Dokumentationsstelle der Freien Wohlfahrtspflege für Flüchtlinge e.V. (Hrsg.): Art. 16 a GG und seine Folgen/Rechtliche und praktische Auswirkungen der beabsichtigten Verfassungs- und Gesetzesänderungen für Flüchtlinge, Bonn, 1993.

Zimmermann, Andreas: Das neue Grundrecht auf Asyl/Verfassungs- und völkerrechtliche Grenzen und Voraussetzungen, Universität Heidelberg, Dissertation, 1994.

Erklärung des Verfassers

Erklärung

„Ich versichere, dass ich diese Bachelorarbeit selbstständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus anderen Quellen direkt oder indirekt übernommenen Daten und Konzepte sind unter Angabe der Quelle gekennzeichnet.

Es ist mir bekannt, dass die Arbeit mit einer Plagiaterkennungssoftware auf nicht gekennzeichnete Übernahme fremden geistigen Eigentums überprüft werden kann.“

.....
Datum, Unterschrift



60 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention

Am 28. Juli 1951 wurde in Genf die UN-Flüchtlingskonvention (GFK) verabschiedet. Auch sechs Jahrzehnte später sind weltweit laut UNHCR mehr als 43 Millionen Menschen auf der Flucht – vor religiöser, ethnischer oder politisch motivierter Verfolgung.

Sie fliehen vor Krieg, Gewalt oder Unterdrückung: Flüchtlinge verlassen ihre Heimat, um in anderen Staaten ein Leben in Freiheit, Sicherheit und Würde zu führen. Diesen Verfolgten spricht das "Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge" – so der offizielle Titel der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) – eindeutige Schutzrechte zu.

Die internationale Gemeinschaft handelte die GFK angesichts der Fluchtbewegungen im Zuge des Zweiten Weltkriegs aus. Verabschiedet wurde sie am 28. Juli 1951 auf einer Sonderkonferenz der UN in Genf und trat am 22. April 1954 in Kraft. Ziel der Konvention ist es, Menschen weltweit rechtliche Anerkennung zu verschaffen, die gezwungen sind, ihr Land zu verlassen, um in einem anderen Zuflucht zu suchen.

Schlüsselement der Konvention ist die Definition des Flüchtlingsbegriffs. So ist im Sinne der Konvention jede Person ein Flüchtling, die "aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will [...]" (Art. 1A Abs. 2).

Ein weiteres Kernprinzip der GFK ist das Verbot der Ausweisung und Zurückweisung. Kein Flüchtling darf in ein Gebiet abgeschoben werden, in dem sein Leben oder seine Freiheit bedroht sind. (Art. 33 Abs. 1). Gleichzeitig definiert die GFK auch Rechte von Flüchtlingen wie die Religions- und Bewegungsfreiheit, das Recht auf Zugang zu Bildung sowie das Recht auf Arbeit. Sie fixiert zugleich die Pflichten, die Flüchtlinge gegenüber ihrem Gastland erfüllen müssen und schließt bestimmte Gruppen, wie etwa Kriegsverbrecher, vom Flüchtlingsstatus aus.

Tradition internationaler Menschenrechtsdokumente

Mit dem allgemeingültigen, individuellen Flüchtlingsbegriff steht die Genfer Flüchtlingskonvention in der Tradition internationaler Menschenrechtsdokumente, die nach den Erfahrungen zweier Weltkriege den Schutz des Individuums zur universellen Aufgabe erklärten.

Zunächst war die GFK jedoch hauptsächlich beschränkt auf Flüchtlinge in Europa und auf Ereignisse, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten waren. Mit dem Protokoll von New York wurde 1967 die zeitliche und geographische Begrenzung aufgehoben und die Konvention zu einem universellen Instrument erweitert.

Mittlerweile wurde die Genfer Konvention und/oder das nachfolgende Protokoll aus dem Jahr 1967 von insgesamt 147 Staaten unterzeichnet. Zudem ist die Beachtung der Konvention im Vertrag von Lissabon und in der EU-Grundrechtecharta festgeschrieben.

Entwicklungsländer tragen Hauptlast

Laut aktuellem Bericht des UNHCR "Global Trends 2010" ist die Zahl der Vertriebenen weltweit Ende 2010 auf 43,7 Millionen (2009: 43,3 Millionen) gestiegen – der höchste Stand seit 15 Jahren. Davon leben etwa 15,4 Millionen Menschen als Flüchtlinge in anderen Ländern. 27,5 Millionen Menschen wurden innerhalb des eigenen Landes vertrieben und gelten somit als Binnenflüchtlinge. Hinzu kommen weltweit etwa 850.000 Asylbewerber, davon fast ein Fünftel allein in Südafrika.

Die meisten grenzüberschreitenden Flüchtlinge kommen aus Afghanistan, Irak und Somalia. Entwicklungsländer sind Zufluchtsort für 80 Prozent aller grenzüberschreitenden Flüchtlinge. Die Länder mit der größten Flüchtlingsbevölkerung waren 2010 Pakistan, Iran und Syrien. Die Bundesrepublik folgte auf Platz vier.

Anlässlich der Vorstellung des Berichts Ende Juni in Rom rief der UN-Hochkommissar für Flüchtlinge António Guterres die Industrieländer dazu auf, sich noch stärker an der Aufnahme von Flüchtlingen zu beteiligen: "Ängste vor angeblichen Massenbewegungen von Flüchtlingen in den Industrieländern sind stark übertrieben". Entwicklungsländer hätten weiterhin die Hauptlast der weltweiten Flüchtlingsbewegungen zu tragen.

Mehr zum Thema

Migration und Bevölkerung Ausgabe 6/2011

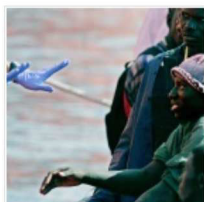
UNHCR: Zahl der Flüchtlinge weltweit gestiegen

Die Zahl der Flüchtlinge weltweit ist 2010 auf den höchsten Stand seit 15 Jahren gestiegen. Die ärmeren Länder tragen die Hauptlast bei ihrer Aufnahme. Das UN-Flüchtlingshilfswerk UNHCR appellierte erneut an die Industriestaaten, mehr Flüchtlinge aufzunehmen. Weiter...

Hintergrund aktuell (12.07.2011)

Hungersnot am Horn von Afrika

Am Horn von Afrika droht eine Jahrhundertkatastrophe. Infolge starker Dürren sind zehn Millionen Menschen von einer Hungersnot betroffen. Vor allem die Bevölkerung Somalias ist nach 20 Jahren Bürgerkrieg dem Hunger schutzlos ausgeliefert. Hier ist ein Viertel der Bevölkerung auf der Flucht. Weiter...



Hendrik Cremer

Festung Europa – Zur Flüchtlingspolitik der EU

In der EU gelten umfassende menschenrechtliche Verpflichtungen für alle Mitgliedstaaten. Die Realität sieht indes häufig anders aus – insbesondere an den EU-Außengrenzen: Hier werden zunehmend Maßnahmen getroffen, um Menschen gar nicht erst Zutritt zum Hoheitsgebiet der EU zu gewähren. Weiter...



Rede von Dr. Navid Kermani zur Feierstunde „65 Jahre Grundgesetz“

Es gilt das gesprochene Wort

Sehr geehrte Herren Präsidenten! Frau Bundeskanzlerin! Meine Damen und Herren Abgeordnete! Exzellenzen! Liebe Gäste!

Das Paradox gehört nicht zu den üblichen Ausdrucksmitteln juristischer Texte, die schließlich größtmögliche Klarheit anstreben. Einem Paradox ist notwendig der Rätselcharakter zu eigen, ja, es hat dort seinen Platz, wo Eindeutigkeit zur Lüge geriete. Deshalb ist es eines der gängigsten Mittel der Poesie.

Und doch beginnt ausgerechnet das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland mit einem Paradox. Denn wäre die Würde des Menschen unantastbar, wie es im ersten Satz heißt, müsste der Staat sie nicht achten und schon gar nicht schützen, wie es der zweite Satz verlangt. Die Würde existierte unabhängig und unberührt von jedweder Gewalt. Mit einem einfachen, auf Anhieb kaum merklichen Paradox - die Würde ist unantastbar und bedarf dennoch des Schutzes - kehrt das Grundgesetz die Prämisse der vorherigen deutschen Verfassungen ins Gegenteil um und erklärt den Staat statt zum Telos nunmehr zum Diener der Menschen, und zwar grundsätzlich aller Menschen, der Menschlichkeit im emphatischen Sinn. Sprachlich ist das - man mag es nicht als brillant bezeichnen, weil man damit einen eminent normativen Text ästhetisierte - es ist vollkommen, nichts anderes.

Überhaupt wird man die Wirkmächtigkeit, den schier unfassbaren Erfolg des Grundgesetzes nicht erklären können, ohne auch seine literarische Qualität zu würdigen. Jedenfalls in seinen wesentlichen Zügen und Aussagen ist es ein bemerkenswert schöner Text und sollte es sein. Bekanntlich hat Theodor Heuss die ursprüngliche Fassung des ersten Artikels mit dem Argument verhindert, dass sie schlechtes Deutsch sei. „Die Würde des Menschen ist unantastbar“ hingegen ist ein herrlicher deutscher Satz, so einfach, so schwierig, auf Anhieb einleuchtend und doch von umso größerer Abgründigkeit, je öfter man seinen Folgesatz bedenkt: Sie muss dennoch geschützt werden. Beide Sätze können nicht gleichzeitig wahr sein, aber sie können sich gemeinsam, nur gemeinsam, bewahrheiten und haben sich in Deutschland in einem Grade bewahrheitet, wie es am 23. Mai 1949 kaum jemand für möglich gehalten hätte. Im deutschen Sprachraum vielleicht nur mit der Luther-Bibel vergleichbar, hat das Grundgesetz Wirklichkeit geschaffen durch die Kraft des Wortes.

„Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit“: Wie abwegig muss den meisten Deutschen, die sich in den Trümmern ihrer Städte und Weltbilder ums nackte Überleben sorgten, wie abwegig muss ihnen die Aussicht erschienen sein, so etwas Luftiges wie die eigene Persönlichkeit zu entfalten. Aber was für ein verlockender Gedanke es zugleich war!

„Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich“: Die Juden, die Sinti und Roma, die Homosexuellen, die Behinderten, überhaupt alle Randseiter, Andersgesinnten und Fremden, sie waren ja vor dem Gesetz gerade nicht gleich - also mussten sie es werden.

„Männer und Frauen sind gleichberechtigt“: Der Wochen und Monate währende Widerstand just gegen diesen Artikel zeigt am deutlichsten, dass Männer und Frauen 1949 noch keineswegs als gleichberechtigt galten; seine Wahrheit wurde dem Satz erst in der Anwendung zuteil.

„Die Todesstrafe ist abgeschafft“: Das war gerade nicht der Mehrheitswunsch der Deutschen, die in einer Umfrage zu drei Vierteln für die Beibehaltung der Todesstrafe plädierten, und wird heute weithin bejaht.

„Alle Deutschen genießen Freizügigkeit im ganzen Bundesgebiet“: Der Satz war den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates angesichts der Flüchtlingsnot und des Wohnungsmangels fast peinlich und gilt 65 Jahre später nicht nur im wiedervereinigten Deutschland, sondern in halb Europa. Der Bund kann „in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa“ herbeiführen. Das dachte - 1949! - ein vereinigtes Europa, ja: die Vereinigten Staaten von Europa voraus.

Und so weiter: das Diskriminierungsverbot, die Religionsfreiheit, die Freiheit von Kunst und Wissenschaft, die Meinungs- und Versammlungsfreiheit - das waren, als das Grundgesetz vor 65 Jahren verkündet wurde, eher Bekenntnisse, als dass sie die Wirklichkeit in Deutschland beschrieben hätten. Und es sah zunächst keineswegs danach aus, als würde der Appell, der in diesen so schlichten wie eindringlichen Glaubenssätzen lag, von den Deutschen gehört.

Das Interesse der Öffentlichkeit am Grundgesetz war aus heutiger Sicht beschämend gering, die Zustimmung innerhalb der Bevölkerung marginal. Befragt, wann es Deutschland am besten gegangen sei, entschieden sich noch 1951 in einer repräsentativen Umfrage 45 Prozent der Deutschen für das Kaiserreich, 7 Prozent für die Weimarer Republik, 42 Prozent für die Zeit des Nationalsozialismus und nur 2 Prozent für die Bundesrepublik. 2 Prozent! Wie froh müssen wir sein, dass am Anfang der Bundesrepublik Politiker standen, die ihr Handeln nicht nach Umfragen, sondern nach ihren Überzeugungen ausrichteten.

(Beifall)

Und heute? Ich habe keinen Zweifel, dass die Mitglieder des Parlamentarischen Rates, sollten sie unsere Feststunde von der himmlischen Ehrentribüne aus verfolgen, zufrieden und sehr erstaunt wären, welche Wurzeln die Freiheit innerhalb der letzten 65 Jahre in Deutschland geschlagen hat. Und wahrscheinlich würden sie auch die Pointe bemerken und zustimmend nicken, dass heute ein Kind von Einwanderern an die Verkündung des Grundgesetzes erinnert, das noch dazu einer anderen als der Mehrheitsreligion angehört. Es gibt nicht viele Staaten auf der Welt, in denen das möglich wäre. Selbst in Deutschland wäre es vor noch gar nicht langer Zeit, sagen wir am 50. Jahrestag des Grundgesetzes, schwer vorstellbar gewesen, dass ein Deutscher die Festrede im Bundestag hält, der nicht nur deutsch ist.

In dem anderen Staat, dessen Pass ich besitze, ist es trotz aller Proteste und aller Opfer für die Freiheit undenkbar geblieben. Aber, das möchte ich von diesem Pult aus ebenfalls sagen, sehr geehrte Herren Präsidenten, Frau Bundeskanzlerin, meine Damen und Herren Abgeordnete, liebe Gäste und nicht zuletzt Seine Exzellenz, der Botschafter der Islamischen Republik, der heute ebenfalls auf der Tribüne, obschon nicht der himmlischen, sitzt: Es wird keine 65 Jahre und nicht einmal 15 Jahre dauern, bis auch im Iran ein Christ, ein Jude, ein Zoroastrier oder ein Bahai wie selbstverständlich die Festrede in einem frei gewählten Parlament hält.

(Beifall)

„Dies ist ein gutes Deutschland, das beste, das wir kennen“, sagte vor kurzem der Bundespräsident. Ich kann dem nicht widersprechen. Welchen Abschnitt der deutschen Geschichte ich mir auch vor Augen halte, in keinem ging es freier, friedlicher und toleranter zu als in unserer Zeit. Trotzdem flösse der Satz des Bundespräsidenten mir selbst nicht so glatt über die Lippen. Warum ist das so? Man könnte das Unbehagen, den Stolz auf das eigene Land auszusprechen, als typisch deutschen Selbsthass abtun und hätte doch genau den Grund übersehen, warum die Bundesrepublik lebens- und sogar liebenswert geworden ist.

Denn wann und wodurch hat Deutschland, das für seinen Militarismus schon im 19. Jahrhundert beargwöhnte und mit der Ermordung von 6 Millionen Juden vollständig entehrt scheinende Deutschland, wann und wodurch hat es seine Würde wiedergefunden? Wenn ich einen einzelnen Tag, ein einzelnes Ereignis, eine einzige Geste benennen wollte, für die in der deutschen Nachkriegsgeschichte das Wort „Würde“ angezeigt scheint, dann war es - und ich bin sicher, dass eine Mehrheit im Bundestag, eine Mehrheit der Deutschen und erst recht eine Mehrheit dort auf der himmlischen Tribüne mir jetzt zustimmen wird – dann war es der Kniefall von Warschau.

(Beifall)

Das ist noch merkwürdiger als das Paradox, mit dem das Grundgesetz beginnt, und wohl beispiellos in der Geschichte der Völker: Dieser Staat hat Würde durch einen Akt der Demut erlangt. Wird nicht das Heroische gewöhnlich mit Stärke assoziiert, mit Männlichkeit und also auch physischer Kraft und am allermeisten mit Stolz? Hier jedoch hatte einer Größe gezeigt, indem er seinen Stolz unterdrückte und Schuld auf sich nahm, noch dazu Schuld, für die er persönlich, als Gegner Hitlers und Exilant, am wenigsten verantwortlich war: Hier hatte einer seine Ehre bewiesen, indem er sich öffentlich schämte. Hier hatte einer seinen Patriotismus so verstanden, dass er vor den Opfern Deutschlands auf die Knie ging.

Ich neige vor Bildschirmen nicht zu Sentimentalität, und doch ging es mir wie so vielen, als zu seinem 100. Geburtstag die Aufnahmen eines deutschen Kanzlers wiederholt wurden, der vor dem Ehrenmal im ehemaligen Warschauer Ghetto zurücktritt, einen Augenblick zögert und dann völlig überraschend auf die Knie fällt - ich kann das bis heute nicht sehen, ohne dass mir Tränen in die Augen schießen. Und das Seltsame ist: Es sind neben allem anderen, neben der Rührung, der Erinnerung an die Verbrechen, dem jedes Mal neuen Staunen, auch Tränen des Stolzes, des sehr leisen und doch bestimmten Stolzes auf eine solche Bundesrepublik Deutschland.

(Beifall)

Sie ist das Deutschland, das ich liebe, nicht das großsprecherische, nicht das kraftmeiernde, nicht das Stolz-ein-Deutscher-zu-sein-und-Europa-spricht-endlich-deutsch-Deutschland, vielmehr eine Nation, die über ihre Geschichte verzweifelt, die bis hin zur Selbstanklage mit sich ringt und hadert, zugleich am eigenen Versagen gereift ist, die nie mehr den Prunk benötigt, ihre Verfassung bescheiden „Grundgesetz“ nennt und dem Fremden lieber eine Spur zu freundlich, zu arglos begegnet, als jemals wieder der Fremdenfeindlichkeit, der Überheblichkeit zu verfallen.

Es wird oft gesagt - und ich habe Redner das auch von diesem Pult aus sagen hören -, dass die Deutschen endlich wieder ein normales, ein unverkrampftes Verhältnis zu ihrer Nation haben sollten, jetzt, da der Nationalsozialismus doch nun lange genug bewältigt sei. Ich frage mich dann immer, was die Redner meinen: Es gab dieses normale und unverkrampfte Verhältnis nie, auch nicht vor dem Nationalsozialismus. Es gab einen übersteigerten, aggressiven Nationalismus, und es gab als gegenläufige Bewegung eine deutsche Selbstkritik, ein Plädoyer für Europa, eine Wendung ins Weltbürgertum und übrigens auch zur Weltliteratur, die in ihrer Entschlossenheit jedenfalls im 19. Jahrhundert einzigartig war.

"Ein guter Deutscher kann kein Nationalist sein."

Das sagte Willy Brandt in seiner Nobelpreisrede voller Selbstbewusstsein. Und weiter:

"Ein guter Deutscher weiß, daß er sich einer europäischen Bestimmung nicht versagen kann. Durch Europa kehrt Deutschland heim zu sich selbst und den aufbauenden Kräften seiner Geschichte."

(Beifall)

Seit dem 18. Jahrhundert, spätestens seit Lessing, der den Patriotismus verachtete und als erster Deutscher das Wort

„Kosmopolit“ verwendete, stand die deutsche Kultur häufig in einem antipodischen Verhältnis zur Nation. Goethe und Schiller, Kant und Schopenhauer, Hölderlin und Büchner, Heine und Nietzsche, Hesse und die Brüder Mann - sie alle haben mit Deutschland gehadert, haben sich als Weltbürger gesehen und an die europäische Einigung geglaubt, lange bevor die Politik das Projekt entdeckte.

Es ist diese kosmopolitische Linie deutschen Geistes, die Willy Brandt fortführte - nicht nur mit seinem Kampf gegen den deutschen Nationalismus und für ein vereintes Europa, ebenso in seinem frühen Plädoyer für eine „Weltinnenpolitik“, in seinem Engagement für die Nord-Süd-Kommission und während seines Vorsitzes der Sozialistischen Internationale. Und es wirft dann vielleicht doch kein so günstiges Licht auf das heutige Deutschland, wenn bei den Fernsehduellen vor der Bundestagswahl nach der Außenpolitik so gut wie nicht mehr gefragt wird oder ein Verfassungsorgan die Bedeutung der anstehenden Europawahl bagatellisiert,

(Beifall)

wenn die Entwicklungshilfe eines wirtschaftlich so starken Landes noch unter dem Durchschnitt der OECD-Staaten liegt - oder Deutschland von 9 Millionen Syrern, die im Bürgerkrieg ihre Heimat verloren haben, gerade mal 10 000 aufnimmt.

(Beifall)

Schließlich bedeutet das Engagement *in* der Welt, für das Willy Brandt beispielhaft steht, im Umkehrschluss auch mehr Offenheit *für* die Welt. Wir können das Grundgesetz nicht feiern, ohne an die Verstümmelungen zu erinnern, die ihm hier und dort zugefügt worden sind. Auch im Vergleich mit den Verfassungen anderer Länder wurde der Wortlaut ungewöhnlich häufig verändert, und es gibt nur wenige Eingriffe, die dem Text gutgetan haben. Was der Parlamentarische Rat bewusst im Allgemeinen und Übergeordneten beließ, haben der Bundestag und der Bundesrat bisweilen mit detaillierten Regelungen befrachtet. Nicht nur sprachlich am schwersten wiegt die Entstellung des Artikels 16.

(Beifall)

Ausgerechnet das Grundgesetz, in dem Deutschland seine Offenheit auf ewig festgeschrieben zu haben schien, sperrt heute diejenigen aus, die auf unsere Offenheit am dringlichsten angewiesen sind: die politisch Verfolgten. Ein wundervoll bündiger Satz - „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.“ - geriet 1993 zu einer monströsen Verordnung aus 275 Wörtern, die wüst aufeinandergestapelt und fest ineinander verschachtelt wurden, nur um eines zu verbergen: dass Deutschland das Asyl als Grundrecht praktisch abgeschafft hat.

(Beifall)

Muss man tatsächlich daran erinnern, dass auch Willy Brandt, bei dessen Nennung viele von Ihnen quer durch die Reihen beifällig genickt haben, ein Flüchtling war, ein Asylant?

Auch heute gibt es Menschen, viele Menschen, die auf die Offenheit anderer, demokratischer Länder existentiell angewiesen sind. Und Edward Snowden, dem wir für die Wahrung unserer Grundrechte viel verdanken, ist einer von ihnen.

(Beifall)

Andere ertrinken im Mittelmeer - jährlich mehrere Tausend -, also mit sehr großer Wahrscheinlichkeit auch während unserer Feststunde. Deutschland muss nicht alle Mühseligen und Beladenen der Welt aufnehmen; aber es hat genügend Ressourcen, politisch Verfolgte zu schützen, statt die Verantwortung auf die sogenannten Drittstaaten abzuwälzen.

(Beifall)

Und es sollte aus wohlverstandenen Eigeninteresse anderen Menschen eine faire Chance geben, sich um die Einwanderung legal zu bewerben, damit sie nicht auf das Asylrecht zurückgreifen müssen.

(Beifall)

Denn von einem einheitlichen europäischen Flüchtlingsrecht, mit dem 1993 die Reform begründet wurde, kann auch zwei Jahrzehnte später keine Rede sein, und schon sprachlich schmerzt der Missbrauch, der mit dem Grundgesetz getrieben wird. Dem Recht auf Asyl wurde sein Inhalt, dem Artikel 16 seine Würde genommen.

(Beifall)

Möge das Grundgesetz spätestens bis zum 70. Jahrestag seiner Verkündung von diesem hässlichen, herzlosen Fleck gereinigt sein, verehrte Abgeordnete.

(Beifall)

Dies ist ein gutes Deutschland, das beste, das wir kennen. Statt sich zu verschließen, darf es stolz darauf sein, dass es so anziehend geworden ist.

Meine Eltern sind nicht aus Iran geflohen. Aber nach dem Putsch gegen die demokratische Regierung Mossadegh 1953 waren sie wie viele Iraner ihrer Generation froh, in einem freieren, gerechteren Land studieren zu können. Nach dem Studium haben sie Arbeit gefunden. Sie haben Kinder, Kindeskinde und sogar Urenkel aufwachsen sehen. Sie sind alt geworden in Deutschland. Diese ganze große Familie - 26 Menschen inzwischen, wenn ich nur die direkten Nachkommen und

Angeheirateten zähle - ist glücklich geworden in diesem Land. Und nicht nur wir: Viele Millionen Menschen sind seit dem Zweiten Weltkrieg in die Bundesrepublik eingewandert, die Vertriebenen und Aussiedler berücksichtigt mehr als die Hälfte der heutigen Bevölkerung. Das ist auch im internationalen Vergleich eine gewaltige demografische Veränderung, die das Land innerhalb einer einzigen Generation zu bewältigen hatte, und ich meine, dass Deutschland sie insgesamt gut bewältigt hat.

Es gibt, gerade in den Ballungsräumen, kulturelle, religiöse und vor allem soziale Konflikte. Es gibt Ressentiments bei Deutschen, und es gibt Ressentiments bei denen, die nicht nur deutsch sind. Leider gibt es auch Gewalt und sogar Terror und Mord. Aber aufs Ganze betrachtet geht es in Deutschland ausgesprochen friedlich, immer noch verhältnismäßig gerecht und sehr viel toleranter zu als noch in den 90er-Jahren. Ohne es eigentlich zu merken, hat die Bundesrepublik - und da spreche ich noch gar nicht von der Wiedervereinigung - eine grandiose Integrationsleistung vollbracht.

Vielleicht hat es hier und dort an Anerkennung gefehlt, einer deutlichen, öffentlichen Geste besonders der Generation meiner Eltern, der Gastarbeitergeneration gegenüber, wie viel sie für Deutschland geleistet hat.

(Beifall)

Doch umgekehrt haben vielleicht auch die Einwanderer nicht immer genügend deutlich gemacht, wie sehr sie die Freiheit schätzen, an der sie in Deutschland teilhaben,

(Beifall)

den sozialen Ausgleich, die beruflichen Chancen, kostenlose Schulen und Universitäten, übrigens auch ein hervorragendes Gesundheitssystem, Rechtsstaatlichkeit, eine bisweilen quälende und doch so wertvolle Meinungsfreiheit, die freie Ausübung der Religion.

So möchte ich zum Schluss meiner Rede tatsächlich einmal in Stellvertretung sprechen, und im Namen von - nein, nicht im Namen von allen Einwanderern, nicht im Namen von Djamaa Isu, der sich fast auf den Tag genau vor einem Jahr im Erstaufnahmelager Eisenhüttenstadt mit einem Gürtel erhängte aus Angst, ohne Prüfung seines Asylantrages in ein sogenanntes Drittland abgeschoben zu werden, nicht im Namen von Mehmet Kubasik und den anderen Opfern des Nationalsozialistischen Untergrunds, die von den ermittelnden Behörden und den größten Zeitungen des Landes über Jahre als Kriminelle verleumdet wurden, nicht im Namen auch nur eines jüdischen Einwanderers oder Rückkehrers, der die Ermordung beinahe seines ganzen Volkes niemals für bewältigt halten kann -, aber doch im Namen von vielen, von Millionen Menschen, im Namen der Gastarbeiter, die längst keine Gäste mehr sind, im Namen ihrer Kinder und Kindeskinde, die wie selbstverständlich mit zwei Kulturen und endlich auch zwei Pässen aufwachsen, im Namen meiner Schriftstellerkollegen, denen die deutsche Sprache ebenfalls ein Geschenk ist, im Namen der Fußballer, die in Brasilien alles für Deutschland geben werden, auch wenn sie die Nationalhymne nicht singen,

(Beifall)

im Namen auch der weniger Erfolgreichen, der Hilfsbedürftigen und sogar der Straffälligen, die gleichwohl - genauso wie die Özils und Podolskis - zu Deutschland gehören, im Namen zumal der Muslime, die in Deutschland Rechte genießen, die zu unserer Beschämung Christen in vielen islamischen Ländern heute verwehrt sind, im Namen also auch meiner frommen Eltern und einer inzwischen 26-köpfigen Einwandererfamilie möchte ich sagen und mich dabei auch wenigstens symbolisch verbeugen: Danke, Deutschland.

(Langanhaltender Beifall - Die Anwesenden erheben sich)

Weitere Informationen

- Grundgesetz

Broschüre: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland



Deutscher Bundestag

Grundgesetz
für die Bundesrepublik
Deutschland

Der Deutsche Bundestag im Reichstagsgebäude



Bestellen/Download

Ausdruck aus dem Internet-Angebot des Deutschen Bundestages
/dokumente/textarchiv/2014/-/280688
Stand: 01.09.2015

■ Zahlen und Fakten

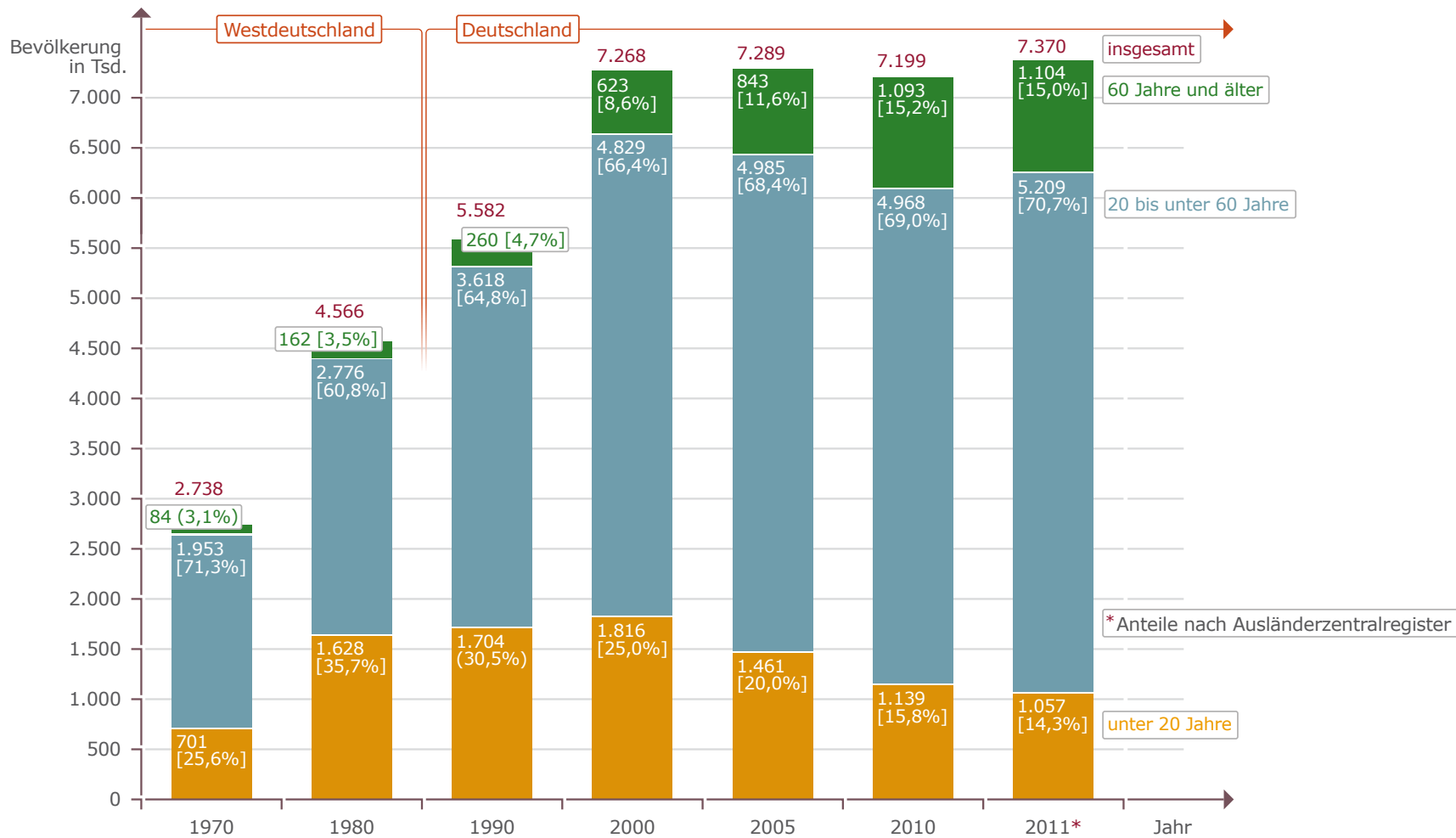
■ Die soziale Situation in Deutschland

Migration - Inhalt

- | | | |
|----|--|----|
| 01 | ■ Ausländische Bevölkerung
Nach Altersgruppen, in absoluten Zahlen und Anteile in Prozent, 1970 bis 2011 | 41 |
| 05 | ■ Ausländische Bevölkerung nach Ländern
In absoluten Zahlen und Anteil in Prozent, 2011 | 47 |
| 09 | ■ Ausländische Bevölkerung nach Aufenthaltsdauer
In absoluten Zahlen, Aufenthaltsdauer und Durchschnittsalter in Jahren, 31.12.2011 | 52 |
| 13 | ■ Ausländische Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit
In absoluten Zahlen, 31.12.2011 | 59 |
| 19 | ■ Asyl
Asylsuchende in absoluten Zahlen und Gesamtschutzquote in Prozent, 1975 bis 2011 | |
| 27 | ■ Eingebürgerte Personen
In absoluten Zahlen, 2011 nach bisheriger Staatsangehörigkeit, 1990 bis 2011 | |
| 34 | ■ Wanderungen über die Grenzen Deutschlands
In absoluten Zahlen, 1975 bis 2011 | |
| | ■ Zuzug von (Spät-)Aussiedlern und ihren Familienangehörigen
Nach Herkunftsgebieten, in absoluten Zahlen, 1990 bis 2011 | |
| | ■ Bevölkerung mit Migrationshintergrund I
In absoluten Zahlen, Anteile an der Gesamtbevölkerung in Prozent, 2011 | |
| | ■ Bevölkerung mit Migrationshintergrund II
Nach ausgewählten Merkmalen, Anteile der Personengruppen in Prozent, Personen in absoluten Zahlen, 2011 | |
| | ■ Bevölkerung mit Migrationshintergrund III
Nach Altersgruppen, in absoluten Zahlen und Anteil an der Altersgruppe in Prozent, 2011 | |

Ausländische Bevölkerung

Nach Altersgruppen, in absoluten Zahlen und Anteile in Prozent, 1970 bis 2011*



Quelle: Statistisches Bundesamt: Ausländische Bevölkerung, Online-Datenbank: Fortschreibung des Bevölkerungsstandes (Stand: 08/2012)

Lizenz: Creative Commons by-nc-nd/3.0/de

Bundeszentrale für politische Bildung, 2012, www.bpb.de



■ ■ **Ausländische Bevölkerung**

■ **Fakten**

Der 1950 in Westdeutschland einsetzende wirtschaftliche Aufschwung führte zu einem ständig wachsenden Bedarf an Arbeitskräften. Bis zum Bau der Berliner Mauer am 13. August 1961 konnte dieser Bedarf hauptsächlich durch die Aufnahme von Deutschen aus der ehemaligen DDR und Ost-Berlin gedeckt werden. Ab diesem Zeitpunkt kam dann der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer eine immer größere Bedeutung zu. In der Folge stieg die Zahl der Ausländer von 686.000 im Jahr 1961 auf gut 2,7 Millionen 1970. Auch durch den Anwerbestopp in den 1970er-Jahren und das Rückkehrhilfegesetz von 1983 ging die Zahl der Ausländer nur leicht zurück bzw. stagnierte die meiste Zeit auf relativ hohem Niveau. Durch Familienzusammenführungen und die verstärkte Einreise von Asylsuchenden stieg die Zahl der Ausländer seit Ende der 1980er-Jahre kontinuierlich. 1990 lebten knapp 5,6 Millionen, 2000 knapp 7,3 Millionen und im Jahr 2011 7,37 Millionen Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit in Deutschland.

Da die Zahl der Ausländer relativ gesehen schneller gestiegen ist als die der Gesamtbevölkerung, hat sich der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung erhöht. Während ihr Anteil 1961 noch bei 1,2 Prozent lag, betrug er im Jahr 1970 bereits 4,5 Prozent. 1973 lag der Anteil der ausländischen Bevölkerung bei 6,4 Prozent – seitdem ist er nicht wieder unter 6,3 Prozent gefallen. Nach Schwankungen um 7,5 Prozent in den 1980er-Jahren erhöhte sich der Anteil zwi-

schen 1990 und 1996 – also nach der Wiedervereinigung – von 7,0 auf 9,1 Prozent. Seitdem schwankt der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung leicht um 8,9 Prozent (2011: 9,0 Prozent), wobei zu berücksichtigen ist, dass seit der Einführung des neuen Staatsangehörigkeitsrechts im Jahr 2000 zahlreiche Ausländer eingebürgert wurden.

Wie bei der Gesamtbevölkerung hat sich auch bei der ausländischen Bevölkerung die Altersstruktur verändert: Zwischen 1970 und 2011 stieg der Anteil der Ausländer, die 60 Jahre und älter sind, kontinuierlich von 3,1 auf 15,0 Prozent. Bei der deutschen Bevölkerung war der entsprechende Anteil im Jahr 2010 mit 27,4 Prozent allerdings deutlich höher. Auf der anderen Seite sank bei der ausländischen Bevölkerung der Anteil der unter 20-Jährigen von 35,7 Prozent 1980 – über 25,0 Prozent im Jahr 2000 – auf 14,3 Prozent 2011. Bei der deutschen Bevölkerung reduzierte sich der Anteil der unter 20-Jährigen zwischen 1980 und 2010 von 25,7 auf 18,7 Prozent.

Neben der Altersstruktur hat sich auch das Verhältnis zwischen dem Anteil der Männer und dem Anteil der Frauen verändert. Ein Grund hierfür ist der Entschluss vieler ausländischer Familien, dauerhaft in Deutschland zu leben. Der Frauenanteil verschob sich von 37,8 Prozent im Jahr 1970 auf 45,5 Prozent im Jahr 1985. Zwischen 1990 und 2011 erhöhte sich der Frauenanteil von 44,8 auf 48,8 Prozent.

■ ■ **Ausländische Bevölkerung**

■ **Datenquelle**

Statistisches Bundesamt: Ausländische Bevölkerung, Online-Datenbank: Fortschreibung des Bevölkerungsstandes (Stand: 08/2012)

■ **Begriffe, methodische Anmerkungen oder Lesehilfen**

Grundlage der Ausländerbestandsstatistik ist der rechtliche Ausländerbegriff und nicht der Begriff des Migranten. Zur ausländischen Bevölkerung zählen alle Personen, die nicht Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) sind. Dies können direkt zugezogene Personen mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit sein oder auch deren im Land geborene Nachkommen, die selbst keine Migranten sind, sofern sie nicht die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten. Zur ausländischen Bevölkerung gehören auch die Staatenlosen und die Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit. Deutsche, die zugleich eine fremde Staatsangehörigkeit besitzen, gehören nicht zu den Ausländern und Ausländerinnen. Die Mitglieder der Stationierungstreitkräfte sowie der ausländischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen unterliegen mit ihren Familienangehörigen nicht den Bestimmungen des Ausländergesetzes und werden somit auch statistisch nicht erfasst.

Spätaussiedler, ihre Abkömmlinge und ihre bei Verlassen des Herkunftsgebietes seit mindestens drei Jahren mit ihnen verheirateten Ehegatten, die zu den Migranten zu rechnen sind, erwerben mit der Ausstellung der Bescheinigung nach § 15 Abs. 1 oder Abs. 2 des Bundesvertriebenengesetzes automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit.

Das bedeutet: Zum einen führen die Ausländerbestandszahlen zu einer Unterschätzung der Migration durch die Nichteinbeziehung der zugewanderten Spätaussiedler. Zum anderen führen sie zu einer Überschätzung der Migration durch die im Inland geborenen ausländischen Kinder.

■ Ausländische Bevölkerung

Nach Altersgruppen, in absoluten Zahlen und Anteile in Prozent, 1970 bis 2011*

	insgesamt	unter 20 Jahre	20 bis unter 60 Jahre	60 Jahre und älter
	Anzahl			
1970	2.737.905	700.851	1.953.416	83.638
1980	4.566.167	1.627.923	2.776.354	161.890
1990	5.582.357	1.704.364	3.617.906	260.087
2000	7.267.568	1.815.792	4.828.575	623.201
2005	7.289.149	1.460.866	4.985.239	843.044
2010	7.198.946	1.138.836	4.967.574	1.092.536
2011	7.369.909	1.056.800	5.209.494	1.103.616

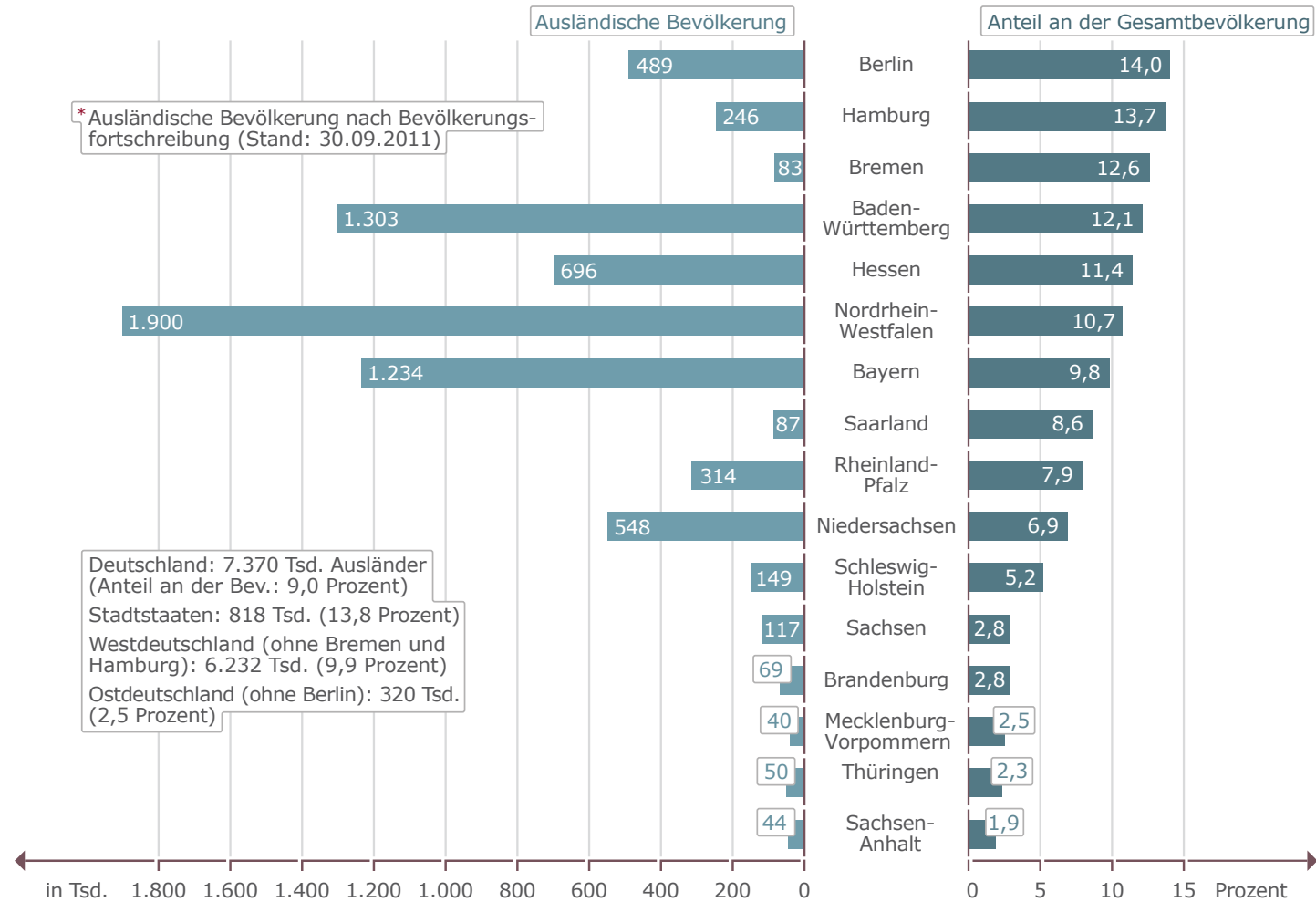
	insgesamt	unter 20 Jahre	20 bis unter 60 Jahre	60 Jahre und älter
	in Prozent			
1970	100,0	25,6	71,3	3,1
1980	100,0	35,7	60,8	3,5
1990	100,0	30,5	64,8	4,7
2000	100,0	25,0	66,4	8,6
2005	100,0	20,0	68,4	11,6
2010	100,0	15,8	69,0	15,2
2011	100,0	14,3	70,7	15,0

* 1970 und 1980: Westdeutschland, ab 1990: Deutschland; jeweils Jahresende; 2011: Anteile der Altersgruppen nach Ausländerzentralregister (AZR)

Quelle: Statistisches Bundesamt: Ausländische Bevölkerung, Online-Datenbank: Fortschreibung des Bevölkerungsstandes (Stand: 08/2012)

Ausländische Bevölkerung nach Ländern

In absoluten Zahlen und Anteil in Prozent, 2011*



Quelle: Statistisches Bundesamt: Ausländische Bevölkerung
 Lizenz: Creative Commons by-nc-nd/3.0/de
 Bundeszentrale für politische Bildung, 2012, www.bpb.de



Ausländische Bevölkerung nach Ländern

▪ Fakten

Die Höhe des Ausländeranteils an der Gesamtbevölkerung der Länder bzw. die regionale Verteilung der ausländischen Bevölkerung spiegeln vor allem die Einwanderungsgründe wider: Die Ausländer, die als Arbeitskräfte nach Deutschland kamen, ließen sich überwiegend in den industriellen Ballungsgebieten nieder. Personen, die im Zuge der Familienzusammenführung zu einem späteren Zeitpunkt einwanderten, folgten bereits vorhandenen Migrationspfaden. Und auch Asylberechtigte versuchen oft, an bestehende Netzwerke anzuknüpfen.

Die Verteilung der 7,37 Millionen Ausländer (2011) auf die einzelnen Länder des Bundes fällt recht unterschiedlich aus. Gut jeder vierte Ausländer lebt in Nordrhein-Westfalen (25,8 Prozent) und jeweils mehr als jeder Sechste in Baden-Württemberg (17,7 Prozent) und Bayern (16,7 Prozent) – zusammen leben in diesen drei Bundesländern also gut 60 Prozent aller Ausländer. In Ostdeutschland (ohne Berlin) waren im Jahr 2011 lediglich 4,3 Prozent aller Ausländer ansässig und damit unterdurchschnittlich viele: Der Anteil der ostdeutschen Bevölkerung (ohne Berlin) an der Gesamtbevölkerung lag im selben Jahr bei 15,7 Prozent.

Der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung der Länder war im Jahr 2011 in den Stadtstaaten Berlin (14,0 Prozent), Hamburg (13,7 Prozent) und Bremen (12,6 Prozent) am größten. Es folgten die Flächenländer Baden-Württemberg (12,1 Prozent), Hessen (11,4 Prozent) und Nordrhein-Westfalen (10,7 Prozent). Am niedrigsten ist der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung in den ostdeutschen Bundesländern. Dabei war der Anteil im Jahr 2011 in Sachsen und Brandenburg mit 2,8 Prozent am höchsten. Den niedrigsten Ausländeranteil hatten Sachsen-Anhalt und Thüringen mit 1,9 und 2,3 Prozent. In Ostdeutschland (ohne Berlin) lag der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung im Jahr 2011 bei lediglich 2,5 Prozent. In Westdeutschland lag er im selben Jahr bei 9,9 und in den Stadtstaaten bei 13,8 Prozent.

▪ Datenquelle

Statistisches Bundesamt: Ausländische Bevölkerung

■ Ausländische Bevölkerung nach Ländern (Teil 1)

In absoluten Zahlen und Anteil in Prozent, 2011*

	Gesamtbevölkerung	Ausländische Bevölkerung	Anteile an der Gesamtbevölkerung
	Anzahl		in Prozent
Berlin	3.490.445	488.680	14,0
Hamburg	1.796.077	245.930	13,7
Bremen	660.042	83.430	12,6
Baden-Württemberg	10.783.791	1.303.291	12,1
Hessen	6.087.166	695.627	11,4
Nordrhein-Westfalen	17.844.472	1.900.162	10,7
Bayern	12.583.538	1.233.872	9,8
Deutschland	81.830.839	7.369.909	9,0
Saarland	1.014.166	87.420	8,6
Rheinland-Pfalz	4.000.461	314.493	7,9
Niedersachsen	7.920.456	548.344	6,9
Schleswig-Holstein	2.837.738	148.782	5,2
Sachsen	4.137.330	116.888	2,8
Brandenburg	2.497.828	68.691	2,8
Mecklenburg-Vorpommern	1.636.303	40.138	2,5
Thüringen	2.223.610	50.263	2,3
Sachsen-Anhalt	2.317.416	43.898	1,9

* Ausländische Bevölkerung nach Bevölkerungsfortschreibung (Stand: 30.09.2011)

Quelle: Statistisches Bundesamt: Ausländische Bevölkerung



■ Ausländische Bevölkerung nach Ländern (Teil 2)

In absoluten Zahlen und Anteil in Prozent, 2011*

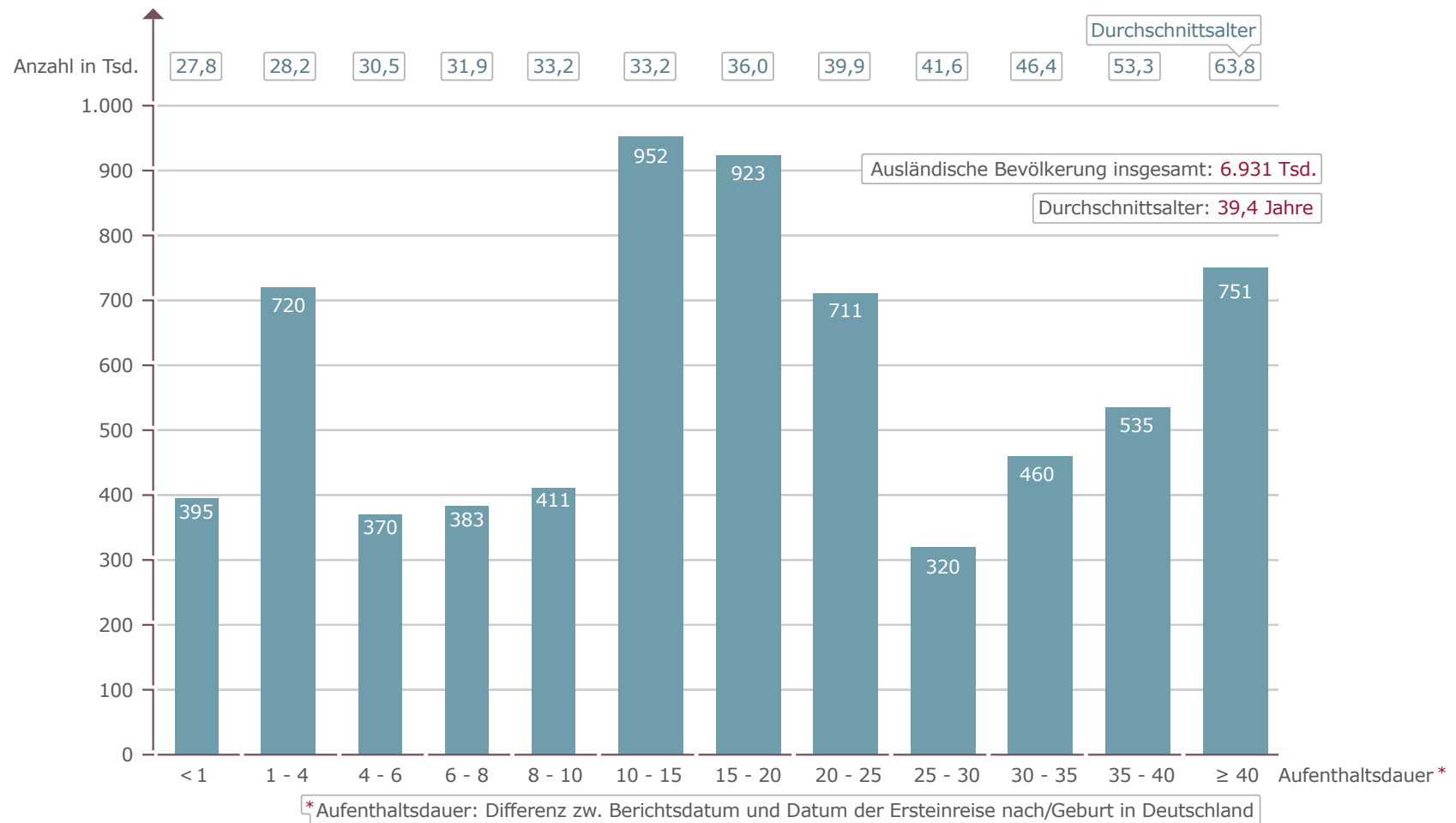
	Gesamtbevölkerung	Ausländische Bevölkerung	Anteile an der Gesamtbevölkerung
	Anzahl		in Prozent
Stadtstaaten	5.946.564	818.040	13,8
Westdeutschland (ohne Bremen und Hamburg)	63.071.788	6.231.991	9,9
Ostdeutschland (ohne Berlin)	12.812.487	319.878	2,5

* Ausländische Bevölkerung nach Bevölkerungsfortschreibung (Stand: 30.09.2011)

Quelle: Statistisches Bundesamt: Ausländische Bevölkerung

Ausländische Bevölkerung nach Aufenthaltsdauer

In absoluten Zahlen, Aufenthaltsdauer und Durchschnittsalter in Jahren, 31.12.2011



Quelle: Statistisches Bundesamt: Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters
 Lizenz: Creative Commons by-nc-nd/3.0/de
 Bundeszentrale für politische Bildung, 2012, www.bpb.de



Ausländische Bevölkerung nach Aufenthaltsdauer

■ Fakten

Ende 2011 lebten mehr als zwei Drittel aller Ausländer seit mindestens zehn Jahren in Deutschland (67,1 Prozent). 40,1 Prozent lebten seit mehr als zwanzig Jahren in Deutschland, ein Viertel sogar seit 30 Jahren oder länger (25,2 Prozent). Fast drei Viertel aller ausländischen Staatsbürger lebten Ende 2011 seit mindestens acht Jahren in Deutschland (73,0 Prozent) und erfüllten damit eine wichtige Voraussetzung für einen Anspruch auf Einbürgerung.

Unter den nach Staatsangehörigkeit größten Gruppen haben insbesondere ausländische Staatsangehörige aus den ehemaligen Anwerbeländern einen langjährigen Aufenthalt: 89,0 Prozent der Türken, 88,7 Prozent der Italiener, 87,5 Prozent der Griechen und 91,8 Prozent der Kroaten lebten im Jahr 2011 seit mindestens zehn Jahren in Deutschland. Die meisten Personen mit einer polnischen oder russischen Staatsangehörigkeit sind zu einem späteren Zeitpunkt nach Deutschland gekommen als die sogenannten Gastarbeiter. Entsprechend lag der Anteil der Personen mit einer Aufenthaltsdauer von mindestens zehn Jahren bei den polnischen und russischen Staatsangehörigen mit 36,3 beziehungsweise 42,8 Prozent auch deutlich niedriger. Bei Staaten, aus denen erst seit wenigen Jahren in größerem Umfang Personen zuwandern, liegt der entsprechende Anteil nochmals niedriger – zum Beispiel lebte Ende 2011 lediglich jeder fünfte Rumäne seit mindestens zehn Jahren in Deutschland (21,7 Prozent).

Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer aller Ausländer hat in den letzten Jahren beständig zugenommen. Während sie 1992 noch bei 12,0 Jahren lag, betrug sie Ende 2004 bereits 16,1 Jahre. 2011 lag die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der sich in Deutschland aufhaltenden Ausländer bei 19,0 Jahren.

Nach Angaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hatten Ende 2010 zwei Drittel der in Deutschland lebenden Ausländer einen unbefristeten Aufenthaltstitel (66,7 Prozent). Gut ein Fünftel der ausländischen Staatsangehörigen war im Besitz eines befristeten Aufenthaltstitels auf der Grundlage des bis Ende 2004 geltenden Ausländergesetzes oder einer Aufenthaltserlaubnis nach dem Aufenthaltsgesetz (21,7 Prozent). 1,3 Prozent aller sich in Deutschland aufhaltenden Ausländer besaßen eine Duldung und 0,5 Prozent eine Aufenthaltsgestattung. 7,5 Prozent der im Ausländerzentralregister erfassten Ausländer besaßen Ende 2010 weder einen Aufenthaltstitel noch eine Aufenthaltsgestattung oder Duldung. Auch unter den in Deutschland lebenden Ausländern aus Nicht-EU-Staaten hatte zum Jahresende 2010 eine klare Mehrheit einen unbefristeten Aufenthaltstitel (60,9 Prozent), 31,7 Prozent waren im Besitz eines befristeten Aufenthaltstitels.

■ **Ausländische Bevölkerung nach Aufenthaltsdauer**

Eine Betrachtung der ausländischen Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit zeigt, dass bei der größten Gruppe – den Türken – der Anteil der Personen mit einem unbefristeten Aufenthaltstitel im Jahr 2010 mit 73,5 Prozent überdurchschnittlich hoch war. Auffallend hoch war der entsprechende Anteil auch bei Personen mit kroatischer Staatsangehörigkeit (85,6 Prozent). Und trotz der vergleichsweise geringen durchschnittlichen Aufenthaltsdauer hatten 69,8 Prozent der Staatsangehörigen aus der Ukraine einen unbefristeten Aufenthaltstitel. Auf der anderen Seite war beispielsweise der Anteil der Staatsangehörigen mit einem unbefristeten Aufenthaltstitel aus China und dem Irak vergleichsweise gering (19,4 bzw. 27,4 Prozent). Mehr als zwei Drittel der Chinesen besaßen 2010 eine befristete Aufenthaltserlaubnis (68,1 Prozent) – überwiegend zum Zweck der Ausbildung und Erwerbstätigkeit. Irakische und afghanische Staatsangehörige mit befristeter Aufenthaltserlaubnis besaßen mehrheitlich eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen beziehungsweise eine Duldung oder Aufenthaltsgestattung.

■ **Datenquelle**

Statistisches Bundesamt: Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): Migrationsbericht 2010

■ **Begriffe, methodische Anmerkungen oder Lesehilfen**

Das Ausländerzentralregister (AZR) ist eine bundesweite personenbezogene Datei, die zentral vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) geführt wird. Sie enthält Informationen über Ausländer, die sich in Deutschland aufhalten oder aufgehalten haben. Im AZR sind etwa 20 Millionen personenbezogene Datensätze gespeichert.

Die Daten über die ausländische Bevölkerung des AZR und die der Bevölkerungsfortschreibung weichen infolge unterschiedlicher Erhebungsmethoden voneinander ab. Ein unmittelbarer Vergleich der aus diesen beiden Quellen stammenden Angaben ist damit nicht möglich.



Ausländische Bevölkerung nach Aufenthaltsdauer

In absoluten Zahlen, Aufenthaltsdauer und Durchschnittsalter in Jahren, 31.12.2011

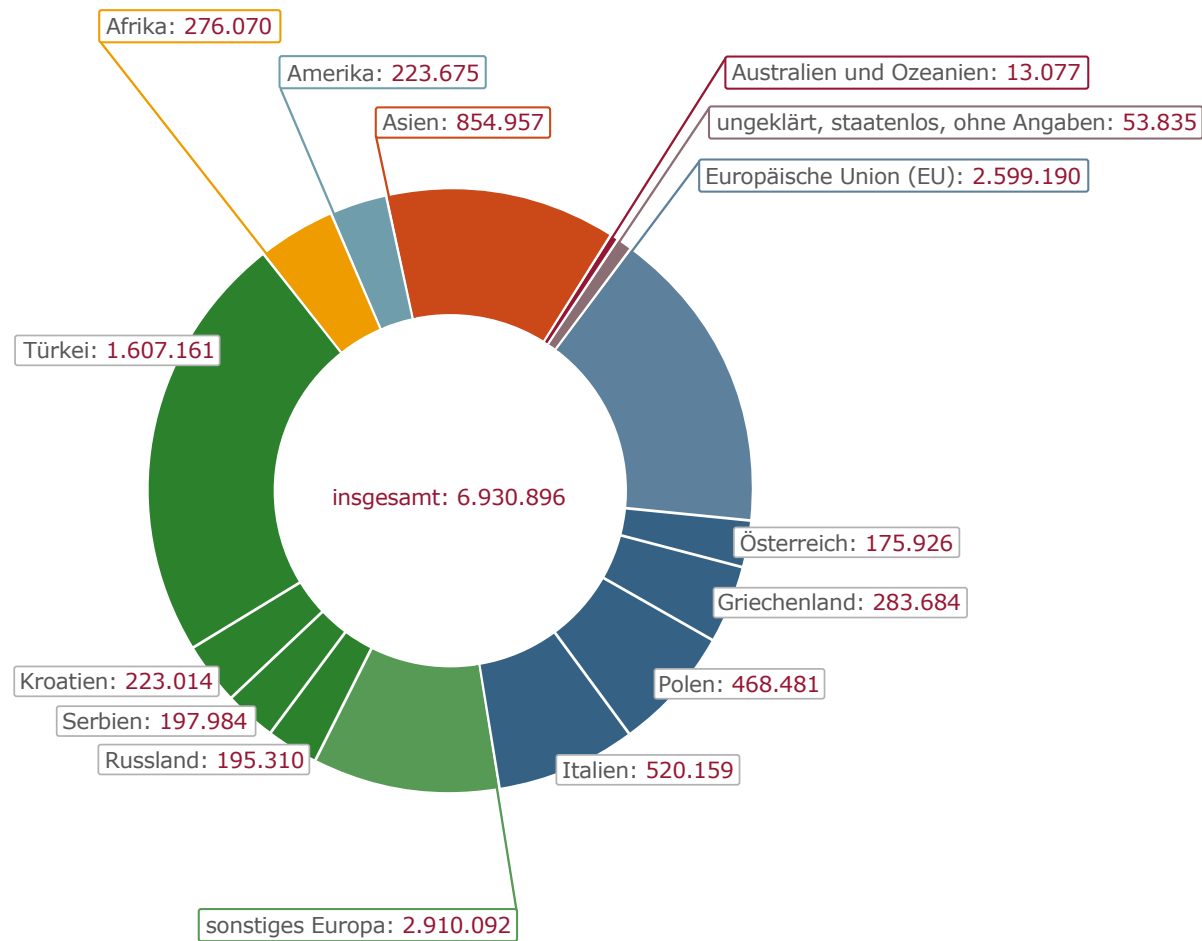
Aufenthaltsdauer von ... bis unter ... Jahre	Ausländische Bevölkerung	Durchschnittsalter
	Anzahl	in Jahren
insgesamt	6.930.896	39,4
unter 1	395.436	27,8
1 bis 4	720.306	28,2
4 bis 6	370.364	30,5
6 bis 8	382.853	31,9
8 bis 10	410.750	33,2
10 bis 15	951.936	33,2
15 bis 20	922.624	36,0
20 bis 25	710.527	39,9
25 bis 30	320.162	41,6
30 bis 35	459.996	46,4
35 bis 40	535.107	53,3
40 und mehr	750.835	63,8

* Die Aufenthaltsdauer ergibt sich ohne Berücksichtigung von Unterbrechungen als Differenz zwischen Berichtsdatum und Datum der Ersteinreise nach Deutschland bzw. der Geburt in Deutschland.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters

Ausländische Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit

In absoluten Zahlen, 31.12.2011



Quelle: Statistisches Bundesamt: Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters
Lizenz: Creative Commons by-nc-nd/3.0/de
Bundeszentrale für politische Bildung, 2012, www.bpb.de

■ **Ausländische Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit**

■ **Fakten**

Ausgehend vom Ausländerzentralregister (AZR) lebten Ende 2011 insgesamt 6.930.896 Ausländer in Deutschland. Davon hatten 37,5 Prozent die Staatsbürgerschaft von einem der 26 anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (2,60 Mio. Personen). Darunter die meisten die Staatsbürgerschaft von Italien (7,5 Prozent aller Ausländer), Polen (6,8 Prozent), Griechenland (4,1 Prozent), Österreich (2,5 Prozent), Rumänien (2,3 Prozent) sowie den Niederlanden (2,0 Prozent).

1,61 Millionen Ausländer besaßen Ende 2011 die türkische Staatsangehörigkeit – das entsprach fast einem Viertel aller in Deutschland lebenden Ausländer (23,2 Prozent). Gut 13 Prozent aller Ausländer besaßen die Staatsangehörigkeit eines jugoslawischen Nachfolgestaates – darunter Kroaten (3,2 Prozent aller Ausländer) und Serben (2,9 Prozent) sowie Personen aus Bosnien und Herzegowina (2,2 Prozent) und aus Kosovo (2,0 Prozent). 6,7 Prozent stammten aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion (ohne die baltischen Staaten) – die meisten aus Russland (2,8 Prozent aller Ausländer) und der Ukraine (1,8 Prozent). 12,3 Prozent aller Ausländer stammten Ende 2011 aus Asien – dabei vor allem aus China, Vietnam und dem Irak (jeweils 1,2 Prozent aller Ausländer) sowie aus Thailand, Afghanistan, dem Iran und Indien (jeweils 0,8 Pro-

zent). Der Anteil der Staatsangehörigen aus Afrika und Amerika an allen ausländischen Staatsangehörigen lag bei 4,0 bzw. 3,2 Prozent – 0,9 Prozent aller Ausländer hatten dabei die Staatsbürgerschaft Marokkos, 1,5 Prozent die der USA.

Bezogen auf die 15 größten Personengruppen unter den Ausländern ist festzustellen, dass die Staatsangehörigen aus den ehemaligen Anwerbeländern Türkei (24,8 Jahre), Italien (28,4 Jahre), Griechenland (27,1 Jahre) und Kroatien (29,1 Jahre) eine überdurchschnittlich hohe Aufenthaltsdauer haben – bei allen Ausländern lag diese Ende 2011 bei 19,0 Jahren. Auch bei den Ausländern aus den beiden EU-Staaten Österreich (28,0 Jahre) und den Niederlanden (23,2 Jahre) lag die Aufenthaltsdauer über dem Durchschnitt. Hingegen war die Aufenthaltsdauer der Personen aus den osteuropäischen Staaten Polen (9,7 Jahre), Russland (9,2 Jahre), Rumänien (6,0 Jahre), Kosovo (13,9 Jahre) und der Ukraine (9,8 Jahre) unterdurchschnittlich hoch. Beim Lebensalter fällt das hohe Durchschnittsalter der Personen mit einer kroatischen (46,6 Jahre), österreichischen (49,5 Jahre) bzw. niederländischen (47,0 Jahre) Staatsangehörigkeit auf. Auf der anderen Seite lag das Durchschnittsalter der Personen aus Rumänien (33,7 Jahre) und Kosovo (30,1 Jahre) deutlich unter dem Altersdurchschnitt aller Ausländer (39,4 Jahre).



Ausländische Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit

■ **Datenquelle**

Statistisches Bundesamt: Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): Ausländerzentralregister (AZR)

■ **Begriffe, methodische Anmerkungen oder Lesehilfen**

Das Ausländerzentralregister (AZR) ist eine bundesweite personenbezogene Datei, die zentral vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) geführt wird. Sie enthält Informationen über Ausländer, die sich in Deutschland aufhalten oder aufgehalten haben. Im AZR sind etwa 20 Millionen personenbezogene Datensätze gespeichert.

Die Bestandszahlen über die ausländische Bevölkerung aus dem AZR und aus der Bevölkerungsfortschreibung weichen infolge unterschiedlicher Erhebungsmethoden voneinander ab. Grundsätzlich sind die Zahlen aus dem AZR niedriger als diejenigen aus der Bevölkerungsfortschreibung, da das AZR nicht die nur vorübergehend in Deutschland aufhältige ausländische Bevölkerung erfasst. Die Abweichungen haben sich nach einer Registerbereinigung des AZR im Zeitraum von 2000 bis 2004 erheblich verstärkt. Ein unmittelbarer Vergleich der aus diesen beiden Quellen stammenden Angaben ist damit nicht möglich.

Die Zahl der Ausländer sowie die Verteilung der Staatszugehörigkeit werden auch durch die Einbürgerungen beeinflusst.

■ Ausländische Bevölkerung nach ausgewählten Merkmalen (Teil 1)

Nach Staatsangehörigkeit in absoluten Zahlen, Alter und Aufenthaltsdauer in Jahren, 31.12.2011

	Bevölkerung	Durchschnittsalter	Durchschnitts- aufenthaltsdauer
		in Jahren	
insgesamt	6.930.896	39,4	19,0
Europäische Union (EU)	2.599.190	41,4	19,5
davon:			
Italien	520.159	42,8	28,4
Polen	468.481	37,7	9,7
Griechenland	283.684	43,7	27,1
Österreich	175.926	49,5	28,0
Rumänien	159.222	33,7	6,0
Niederlande	137.664	47,0	23,2
Portugal	115.530	41,1	22,7
Frankreich	110.938	41,7	18,8
Spanien	110.193	44,0	26,5
Großbritannien	98.406	46,0	20,5

Quelle: Statistisches Bundesamt: Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters

■ Ausländische Bevölkerung nach ausgewählten Merkmalen (Teil 2)

Nach Staatsangehörigkeit in absoluten Zahlen, Alter und Aufenthaltsdauer in Jahren, 31.12.2011

	Bevölkerung	Durchschnittsalter	Durchschnitts- aufenthaltsdauer
		in Jahren	
insgesamt	6.930.896	39,4	19,0
sonstiges Europa	2.910.092	39,7	22,2
davon:			
Türkei	1.607.161	39,3	24,8
Kroatien	223.014	46,6	29,1
Serbien	197.984	37,7	20,9
Russland	195.310	38,6	9,2
Bosnien und Herzegowina	153.470	41,5	22,2
Kosovo	136.937	30,1	13,9
Ukraine	123.300	42,3	9,8
Afrika	276.070	34,1	12,1
davon:			
Marokko	63.037	38,3	16,6
Tunesien	23.610	36,6	14,1
Ghana	22.063	36,4	13,2

Quelle: Statistisches Bundesamt: Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters

■ Ausländische Bevölkerung nach ausgewählten Merkmalen (Teil 3)

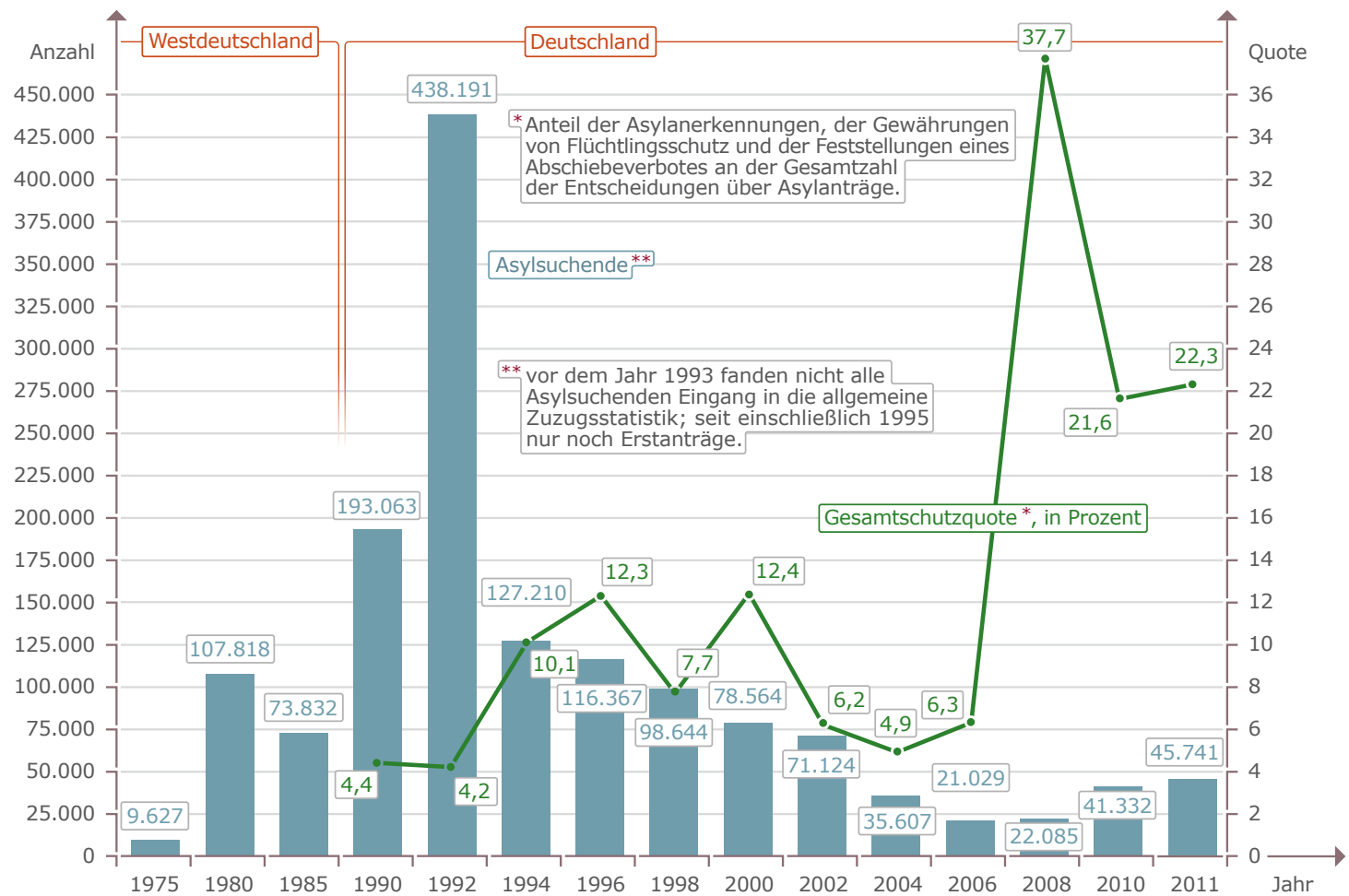
Nach Staatsangehörigkeit in absoluten Zahlen, Alter und Aufenthaltsdauer in Jahren, 31.12.2011

	Bevölkerung	Durchschnittsalter	Durchschnitts- aufenthaltsdauer
		in Jahren	
insgesamt	6.930.896	39,4	19,0
Amerika	223.675	39,7	13,3
davon:			
USA	101.643	44,0	16,8
Brasilien	33.865	35,1	9,5
Kanada	13.936	41,7	14,1
Asien	854.957	34,0	10,4
davon:			
China	86.435	31,1	6,7
Vietnam	83.830	34,7	14,5
Irak	82.438	27,4	7,1
Thailand	57.078	39,0	12,5
Afghanistan	56.563	31,0	9,5
Australien und Ozeanien	13.077	39,0	11,2
ungeklärt, staatenlos, ohne Angaben	53.835	32,6	17,8

Quelle: Statistisches Bundesamt: Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters

Asyl

Asylsuchende in absoluten Zahlen und Gesamtschutzquote* in Prozent, 1975 bis 2011



Quelle: BAMF: Migrationsbericht 2010, www.bamf.de; Statistisches Bundesamt: Datenreport
 Lizenz: Creative Commons by-nc-nd/3.0/de
 Bundeszentrale für politische Bildung, 2012, www.bpb.de



■ ■ Asyl

■ Fakten

In Westdeutschland erhöhte sich die Zahl der Asylsuchenden zwischen 1972 und 1980 von 5.289 auf 107.818. In den drei Folgejahren ist die Zahl dreimal gesunken – auf unter 20.000 im Jahr 1983. Mit Ausnahme des Jahres 1987 nahm die Zahl der Asylsuchenden in Westdeutschland bzw. später in Deutschland zwischen 1983 und 1992 jedes Jahr zu. Mit 438.191 Asylsuchenden im Jahr 1992 wurde der bisherige Höchststand erreicht.

Durch die Asylrechtsreform 1992/1993, das Ende der Kriegshandlungen im ehemaligen Jugoslawien sowie die Stabilisierung Osteuropas und anderer Regionen sank die Zahl der Asylsuchenden auf 322.599 im Jahr 1993 bzw. auf unter 128.000 in den Jahren 1994/1995. In den Folgejahren ist die Zahl der Asylbewerber – bis auf eine leichte Steigerung 2001 – kontinuierlich gesunken. 1998 lag sie erstmals seit 1987 unter 100.000 und im Jahr 2007 erreichte die Zahl der Asylbewerber mit 19.164 den niedrigsten Stand seit 1977. Seit 2007 ist die Asylbewerberzahl allerdings vier Jahre in Folge gestiegen – auf 45.741 Asylbewerber im Jahr 2011.

Nach Angaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) haben in Deutschland zwischen 1990 und Ende 2010 gut 2,36 Millionen Menschen politisches Asyl beantragt. Bis zum Ende der 1990er-Jahre stammte der größte Teil der Asylbewerber aus Europa (einschließlich der Türkei und der UdSSR/Russland). Ab

dem Jahr 2000 stellten dann jeweils mehr Antragsteller aus asiatischen als aus europäischen Herkunftsstaaten einen Asylantrag in Deutschland – dies jedoch bei insgesamt deutlich gesunkenen Asylbewerberzahlen.

Im Zeitraum von 2006 bis 2010 stammten die meisten Asylbewerber aus dem Irak (19,3 Prozent). Darauf folgten Serbien bzw. Serbien und Montenegro (8,8 Prozent) sowie Afghanistan (8,2 Prozent). Viertstärkstes Herkunftsland war die Türkei (5,8 Prozent), gefolgt vom Iran (4,3 Prozent). Zusammen stammten aus diesen fünf Staaten 46,4 Prozent aller Asylantragsteller in den Jahren 2006 bis 2010. In den Jahren 2002 bis 2006 setzten sich die „Top 5“ noch etwas anders zusammen: Türkei (12,0 Prozent), Serbien und Montenegro (11,7 Prozent), Irak (9,4 Prozent), Russland (6,3 Prozent) und Vietnam (4,0 Prozent).

Bei diesen Angaben ist allerdings zu berücksichtigen, dass zum Beispiel innerstaatliche Konflikte die ethnische Zusammensetzung der Gruppe der Asylsuchenden beeinflussen können. So hatten beispielsweise im Jahr 2009 die Kurden einen Anteil von 79,5 Prozent an allen Antragsstellern aus der Türkei und einen Anteil von 44,5 Prozent an allen Antragsstellern aus dem Irak. Weiter waren 45,9 Prozent aller Asylbewerber aus Russland Tschetschenen.

■ ■ Asyl

Im Jahr 2010 wurden fast zwei Drittel aller Erstanträge auf Asyl von Männern gestellt (63,3 Prozent). Im Jahr 2003 lag der Anteil noch bei 69,9 Prozent. Bezogen auf die Altersstruktur der Asylantragsteller im Jahr 2010 ist festzustellen, dass drei Viertel der Antragsteller jünger als dreißig Jahre waren (74,9 Prozent) und mehr als ein Drittel minderjährig war (37,4 Prozent).

Das BAMF hat zwischen 1990 und 2011 über rund 3 Millionen Asylanträge entschieden. Dabei wurden 136.870 Asylantragsteller vom BAMF als asylberechtigt anerkannt und 1,94 Millionen Anträge auf Asyl abgelehnt. Die Asylanerkennungsquote lag dabei durchgängig unter 10 Prozent, seit 1997 unter 6 Prozent. Im Jahr 2006 wurde mit 0,8 Prozent die bis dahin niedrigste Quote registriert. 2010 lag die Anerkennungsquote bei 1,3 Prozent, 2011 bei 1,5 Prozent.

Im Jahr 2011 hat das BAMF über 43.362 Asylanträge entschieden. Neben den 652 Personen (1,5 Prozent), die als Asylberechtigte anerkannt wurden, waren darunter 6.446 Personen (14,9 Prozent), die Flüchtlingsschutz erhielten. Darüber hinaus hat das BAMF bei 2.577 Personen (5,9 Prozent) ein Abschiebungsverbot festgestellt („subsidiärer Schutz“). Abgelehnt wurden die Anträge von 23.717 Personen (54,7 Prozent). Die Anträge von 9.970 Personen (23,0 Prozent) erledigten sich anderweitig (zum Beispiel durch Verfahrens-

einstellungen wegen Rücknahme des Asylantrags). Die Gesamt-schutzquote – also der Anteil der Asylanerkennungen, der Ge-währungen von Flüchtlingsschutz und der Feststellungen eines Abschiebeverbotes an der Gesamtzahl der Entscheidungen über Asylanträge – lag damit 2011 bei 22,3 Prozent (2010: 21,6 Prozent).

Zwischen 1996 und 2009 sank die Zahl der Empfänger von Regel-leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz von 489.742 auf 121.235 Personen – dabei war sie jedes Jahr niedriger als im Vorjahr. Am Jahresende 2010 erhielten 130.297 Personen Regel-leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, 2011 waren es 143.698 Personen. Parallel zur Empfängerzahl entwickelten sich auch die Bruttoausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz: Zwischen 1996 und 2009 reduzierten Sie sich von 2,88 auf 0,79 Milliarden Euro. Im Jahr 2011 lagen die Bruttoausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bei 0,91 Milliarden Euro. Die Nettoausgaben lagen im selben Jahr bei 0,89 Milliarden Euro bzw. 11 Euro je Einwohner.

■ **Datenquelle**

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): Migrationsbe-richt 2006, 2009, 2010, www.bamf.de, Statistisches Bundesamt: Datenreport

■ ■ Asyl

■ **Begriffe, methodische Anmerkungen oder Lesehilfen**

Nach Art. 16a Abs. 1 Grundgesetz (GG) genießen politisch verfolgte Ausländer das Recht auf Asyl in Deutschland. Damit ist das Asylrecht in Deutschland als individuell einklagbarer Rechtsanspruch mit Verfassungsrang ausgestaltet. Für die Prüfung der Asylanträge ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zuständig.

Das Grundrecht auf Asyl gilt allein für politisch Verfolgte, das heißt für Personen, die eine staatliche Verfolgung erlitten haben bzw. denen eine solche nach einer Rückkehr in das Herkunftsland konkret droht (Dem Staat stehen dabei solche staatsähnlichen Organisationen gleich, die den jeweiligen Staat ersetzt haben). Zur Begriffsbestimmung der politischen Verfolgung wird dabei auf Art. 1 A Nr. 2 der Genfer Flüchtlingskonvention zurückgegriffen (Verfolgung von Personen „wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung“). Neben dem Recht auf politisches Asyl existiert die Möglichkeit der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention. Personen, die nicht die Voraussetzungen für eine Anerkennung als Asylberechtigte oder Flüchtlinge erfüllen, können subsidiären Schutz erhalten, wenn ihnen im Herkunftsland Gefahren drohen.

Die Gesamtschutzquote entspricht dem Anteil der Asylanerkennungen, der Gewährungen von Flüchtlingsschutz und der Feststellungen eines Abschiebeverbotes an der Gesamtzahl der Entscheidungen über Asylanträge in einem bestimmten Zeitraum.

Eine Berufung auf das Grundrecht auf Asyl ist für Personen ausgeschlossen, die aus sicheren Drittstaaten einreisen (§ 26a AsylVfG). Dies gilt auch, wenn eine Rückführung in einen Drittstaat nicht möglich ist, etwa weil dieser mangels entsprechender Angaben des Asylbewerbers nicht konkret bekannt ist. Sichere Drittstaaten sind alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Norwegen und die Schweiz.

■ Asyl (Teil 1)

1975 bis 1999

	Asylsuchende*	Gesamtzahl der Entscheidungen über Asylanträge	Asylberechtigte nach Art.16/16a GG	Anerkennungsquote, in Prozent	Abschiebungsschutz bzw. Flüchtlingsschutz gemäß § 51 Abs. 1 AuslG bzw. § 3 Abs. 4 AsylVfG i.V.m. § 60 Abs. 1 AufenthG
Westdeutschland					
1975	9.627	–	2.928	22,2	–
1980	107.818	–	12.783	12,0	–
1985	73.832	–	11.224	29,2	–
Deutschland					
1990	193.063	148.842	6.518	4,4	–
1991	256.112	168.023	11.597	6,9	–
1992	438.191	216.356	9.189	4,2	–
1993	322.599	513.561	16.396	3,2	–
1994	127.210	352.572	25.578	7,3	9.986
1995	127.937	200.188	18.100	9,0	5.368
1996	116.367	194.451	14.389	7,4	9.611
1997	104.353	170.801	8.443	4,9	9.779
1998	98.644	147.391	5.883	4,0	5.437
1999	95.113	135.504	4.114	3,0	6.147

* vor dem Jahr 1993 fanden nicht alle Asylsuchenden Eingang in die allgemeine Zuzugsstatistik; seit einschließlich 1995 nur noch Erstanträge.

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): Migrationsbericht 2010, www.bamf.de; Statistisches Bundesamt: Datenreport

■ Asyl (Teil 2)

2000 bis 2011

	Asylsuchende	Gesamtzahl der Entscheidungen über Asylanträge	Asylberechtigte nach Art.16/16a GG	Anerkennungsquote, in Prozent	Abschiebungsschutz bzw. Flüchtlingsschutz gemäß § 51 Abs. 1 AuslG bzw. § 3 Abs. 4 AsylVfG i.V.m. § 60 Abs. 1 AufenthG
Deutschland					
2000	78.564	105.502	3.128	3,0	8.318
2001	88.287	107.193	5.716	5,3	17.003
2002	71.124	130.128	2.379	1,8	4.130
2003	50.563	93.885	1.534	1,6	1.602
2004	35.607	61.961	960	1,5	1.107
2005	28.914	48.102	411	0,9	2.053
2006	21.029	30.759	251	0,8	1.097
2007	19.164	28.572	304	1,1	6.893
2008	22.085	20.817	233	1,1	7.058
2009	27.649	28.816	452	1,6	7.663
2010	41.332	48.187	643	1,3	7.061
2011	45.741	43.362	652	1,5	6.446

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): Migrationsbericht 2010, www.bamf.de; Statistisches Bundesamt: Datenreport

■ Asyl (Teil 3)

1975 bis 2000

	Abschiebungs- verbot gemäß § 53 AuslG bzw. § 60 Abs. 2, 3, 5, 7 AufenthG	Gesamt- schutzquote**, in Prozent	abgelehnte Anträge	Anteil der abgelehnten Anträge an allen Entscheidungen, in Prozent	sonstige Verfahrens- erledigung***
Deutschland					
1990	–	4,4	116.268	78,1	26.056
1991	–	6,9	128.820	76,7	27.606
1992	–	4,2	163.637	75,6	43.530
1993	–	3,2	347.991	67,8	149.174
1994	–	10,1	238.386	67,6	78.622
1995	–	11,7	117.939	58,9	58.781
1996	–	12,3	126.652	65,1	43.799
1997	–	10,7	101.886	59,7	50.693
1998	–	7,7	91.700	62,2	44.371
1999	2.100	9,1	80.231	59,2	42.912
2000	1.597	12,4	61.840	58,6	30.619

** Anteil der Asylanerkennungen, der Gewährungen von Flüchtlingsschutz und der Feststellungen eines Abschiebeverbotes an der Gesamtzahl der Entscheidungen über Asylanträge.

*** u.a. Rücknahme des Antrags (zum Beispiel wegen Rück- oder Weiterreise).

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): Migrationsbericht 2010, www.bamf.de; Statistisches Bundesamt: Datenreport

■ Asyl (Teil 4)

2001 bis 2011

	Abschiebungs- verbot gemäß § 53 AuslG bzw. § 60 Abs. 2, 3, 5, 7 AufenthG	Gesamt- schutzquote**, in Prozent	abgelehnte Anträge	Anteil der abgelehnten Anträge an allen Entscheidungen, in Prozent	sonstige Verfahrens- erledigung***
Deutschland					
2001	3.383	24,4	55.402	51,7	25.689
2002	1.598	6,2	78.845	60,6	43.176
2003	1.567	5,0	63.002	67,1	26.180
2004	964	4,9	38.599	62,3	20.331
2005	657	6,5	27.452	57,1	17.529
2006	603	6,3	17.781	57,8	11.027
2007	673	27,5	12.749	44,6	7.953
2008	562	37,7	6.761	32,5	6.203
2009	1.611	33,8	11.360	39,4	7.730
2010	2.691	21,6	27.255	56,6	10.537
2011	2.577	22,3	23.717	54,7	9.970

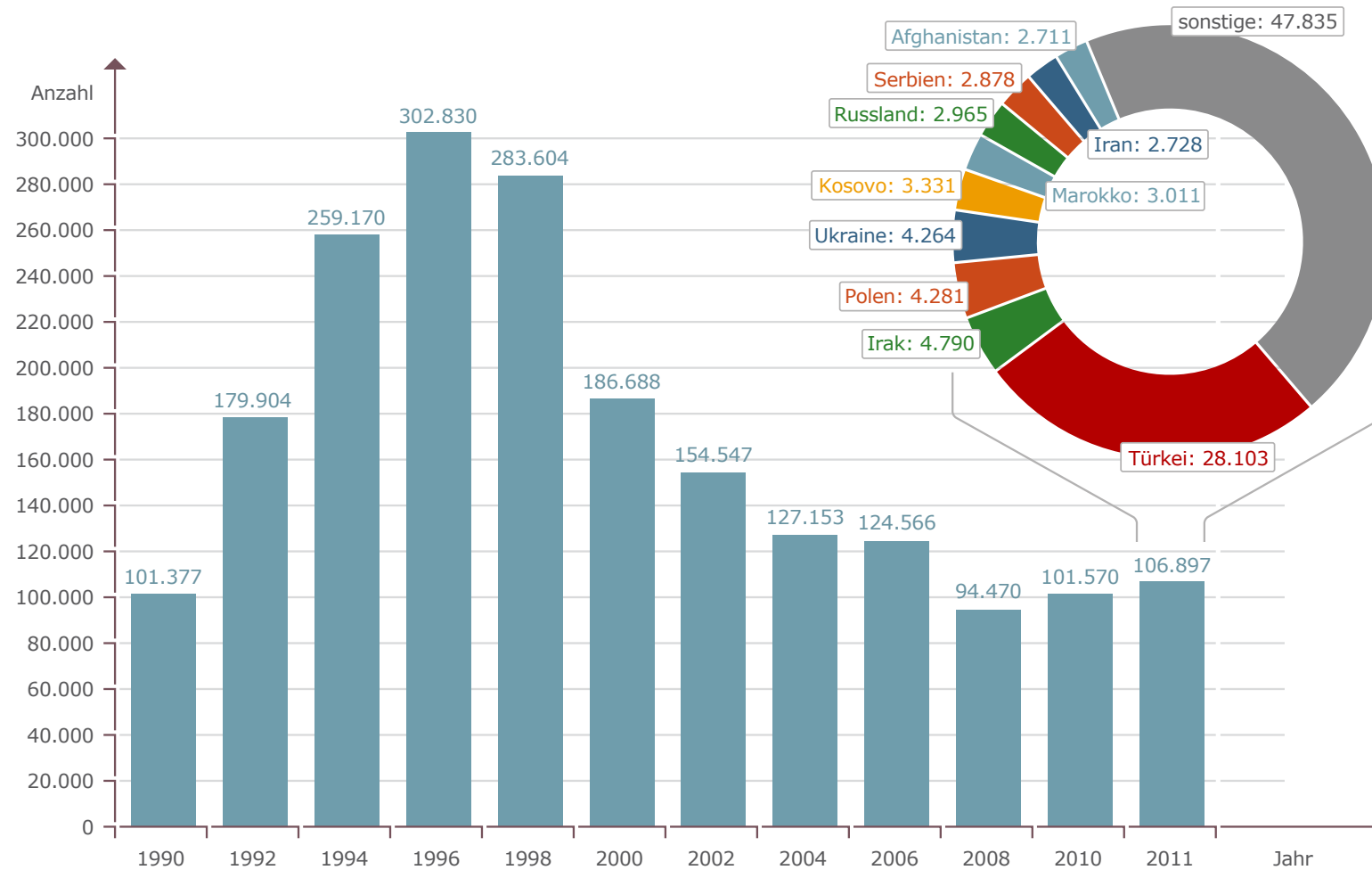
** Anteil der Asylanerkennungen, der Gewährungen von Flüchtlingsschutz und der Feststellungen eines Abschiebeverbotes an der Gesamtzahl der Entscheidungen über Asylanträge.

*** u.a. Rücknahme des Antrags (zum Beispiel wegen Rück- oder Weiterreise).

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): Migrationsbericht 2010, www.bamf.de; Statistisches Bundesamt: Datenreport

■ Eingebürgerte Personen

In absoluten Zahlen, 2011 nach bisheriger Staatsangehörigkeit, 1990 bis 2011



Quelle: Statistisches Bundesamt: Einbürgerungen
 Lizenz: Creative Commons by-nc-nd/3.0/de
 Bundeszentrale für politische Bildung, 2012, www.bpb.de

■ ■ Eingebürgerte Personen

■ Fakten

In den Jahren 1990 bis 1999 wurden 2.295.309 Personen eingebürgert – bezogen auf die bisherige Staatsangehörigkeit stammten dabei die meisten aus Russland und der Türkei. Seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts am 1. Januar 2000 wurden weitere 1.541.113 Personen eingebürgert (Stand 31.12.2011). In den Jahren nach der Einführung des neuen Staatsangehörigkeitsrechts ist die Zahl der Einbürgerungen tendenziell gesunken – von 186.688 im Jahr 2000 auf 94.470 im Jahr 2008. Allerdings ist sie zwischen 2008 und 2011 dreimal in Folge gestiegen (2011: 106.897).

Die größte Gruppe der im Jahr 2011 Eingebürgerten waren – wie schon in den Jahren zuvor – Personen aus der Türkei (28.103). Allerdings ist die Zahl der Einbürgerungen von Personen mit türkischer Herkunft seit dem Jahr 2000 (82.861) deutlich zurückgegangen. Parallel sank ihr Anteil an allen Einbürgerungen von damals 44,4 Prozent auf 26,3 Prozent im Jahr 2011. Damit war der Anteil an den Einbürgerungen zuletzt nur wenige Prozentpunkte höher als der Anteil der türkischen Staatsangehörigen an der ausländischen Bevölkerung insgesamt (23,2 Prozent).

Mit großem Abstand folgten bei den Einbürgerungen im Jahr 2011 Personen aus dem Irak (4,5 Prozent), Polen und der Ukraine (jeweils 4,0 Prozent), Kosovo (3,1 Prozent), Marokko und Russland (jeweils 2,8 Prozent). Der Anteil der eingebürgerten Personen aus Serbien,

dem Iran und Afghanistan lag bei 2,7, 2,6 und 2,5 Prozent. Bezogen auf die Personen aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) lag die Zahl der Einbürgerungen im Jahr 2011 bei gut 16.750 – das entsprach insgesamt einem Anteil von 15,7 Prozent an allen Einbürgerungen. Nach den Neubürgern aus Polen folgten Personen aus Rumänien (2,2 Prozent), Griechenland (2,1 Prozent) sowie Italien (1,6 Prozent). Weiter erhielten 2011 insgesamt 10.701 Personen aus Afrika die deutsche Staatsbürgerschaft – das entsprach einem Anteil von 10,0 Prozent an allen Einbürgerungen. Auf Südamerika, Mittelamerika und die Karibik entfielen zusammen 3,1 Prozent aller Einbürgerungen (3.291 Personen).

Etwas mehr als die Hälfte der im Jahr 2011 Eingebürgerten waren weiblich (51,3 Prozent). 28,7 Prozent aller eingebürgerten Personen waren unter 20 Jahre alt, zwei Drittel gehörten zur Gruppe der 20- bis unter 55-Jährigen (66,7 Prozent) und lediglich 4,6 Prozent waren 55 Jahre oder älter. Das Durchschnittsalter aller 106.897 Eingebürgerten lag 2011 bei 29,7 Jahren. Bezogen auf die in der Tabelle betrachteten Staaten war das Durchschnittsalter der Eingebürgerten aus dem Iran mit 37,5 Jahren mit Abstand am höchsten. Aber auch das Durchschnittsalter der eingebürgerten Personen aus den EU-Staaten sowie aus der Ukraine lag bei mehr als 33 Jahren und damit klar über dem Durchschnitt. Auffallend niedrig war hingegen das Durchschnittsalter der 2011 Eingebürgerten aus Vietnam (24,3 Jahre) und der Türkei (24,7 Jahre).

■ ■ Eingebürgerte Personen

Von den Personen, die 2011 eingebürgert wurden, hielten sich 38,2 Prozent zum Zeitpunkt der Einbürgerung neun bis 14 Jahre in Deutschland auf. Bei gut einem weiteren Fünftel waren es sogar 20 Jahre oder mehr (21,9 Prozent). Bei knapp einem Fünftel betrug die Aufenthaltsdauer 15 bis 19 Jahre (18,2 Prozent). Die verbleibenden 21,7 Prozent entfielen auf Eingebürgerte, die die deutsche Staatsbürgerschaft nach acht Jahren Aufenthalt (9,3 Prozent) oder weniger Jahren (12,5 Prozent) erhielten. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer aller Eingebürgerten lag im Jahr 2011 bei 15,6 Jahren.

Im Jahr 2011 wurden 50,4 Prozent aller Einbürgerungen unter Fortbestehen der bisherigen Staatsangehörigkeit vollzogen (Ausnahmeregelungen § 12 StAG). Bei der größten Einbürgerungsgruppe, den türkischen Staatsbürgern, lag der Anteil der Personen, bei denen die bisherige Staatsangehörigkeit fortbesteht, im Jahr 2011 bei 26,3 Prozent. Bei den nächstgrößeren Nicht-EU-Einbürgerungsgruppen war der entsprechende Wert sehr unterschiedlich hoch: Irak (72,9 Prozent), Ukraine (16,4 Prozent), Kosovo (15,6 Prozent), Marokko (100,0 Prozent) sowie Russland (31,9 Prozent) – dabei gehört Marokko zu den Staaten, die eine Entlassung aus ihrer Staatsangehörigkeit verweigern. Für EU-Bürger und Staatsangehörige der Schweiz gelten generelle Ausnahmeregelungen (§ 12 Abs. 2 StAG).

■ **Datenquelle**

Statistisches Bundesamt: Einbürgerungen; Bundesministerium des Innern: www.bmi.bund.de

■ **Begriffe, methodische Anmerkungen oder Lesehilfen**

Mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts durch Gesetz vom 15. Juli 1999 wurden wesentliche Neuerungen aufgenommen. Insbesondere die Ergänzung des Abstammungsprinzips durch das Geburtsortsprinzip sowie die Verkürzung der Aufenthaltszeiten für eine Einbürgerung.

Seit Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 2000 haben Ausländer bereits nach acht Jahren rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalts in Deutschland bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen einen Anspruch auf Einbürgerung (§ 10 Abs. 1 StAG). Ehegatten und minderjährige Kinder können mit eingebürgert werden, auch wenn sie sich noch nicht seit acht Jahren im Bundesgebiet aufhalten (§ 10 Abs. 2 StAG). Weist ein Ausländer die erfolgreiche Teilnahme an einem Integrationskurs nach, wird die Frist auf sieben Jahre verkürzt. Bei Vorliegen besonderer Integrationsleistungen (insbesondere im Bereich der Sprachkenntnisse) kann die Frist auf sechs Jahre verkürzt werden (§ 10 Abs. 3 StAG).

■ ■ Eingebürgerte Personen

Der Einbürgerungswillige muss sich außerdem zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennen und erklären, dass er keine Bestrebungen verfolgt oder unterstützt, die gegen diese Grundordnung gerichtet sind. Zusätzlich muss er den Lebensunterhalt für sich und seine Familienangehörigen grundsätzlich selbst bestreiten können, prinzipiell seine bisherige Staatsangehörigkeit aufgeben und er darf nicht wegen einer Straftat verurteilt worden sein. Zudem muss er über ausreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügen.

Ferner sollen Einbürgerungsbewerber – gemäß des am 28. August 2007 in Kraft getretenen Richtlinienumsetzungsgesetzes – ab dem 1. September 2008 auch Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung sowie der Lebensverhältnisse in Deutschland aufweisen. Diese sind durch einen Einbürgerungstest nachzuweisen (§ 10 Abs. 5 StAG).

■ Eingebürgerte Personen (Teil 1)

In absoluten Zahlen, 1990 bis 2011

	eingebürgerte Personen insgesamt	ausgeschöpftes Einbürgerungs- potential (aEP)*
1990	101.377	–
1991	141.630	–
1992	179.904	–
1993	199.443	–
1994	259.170	–
1995	313.606	–
1996	302.830	–
1997	271.773	–
1998	283.604	–
1999	241.972	–
2000	186.688	4,85

	eingebürgerte Personen insgesamt	ausgeschöpftes Einbürgerungs- potential (aEP)*
2001	178.098	4,43
2002	154.547	3,69
2003	140.731	3,17
2004	127.153	2,76
2005	117.241	2,79
2006	124.566	2,85
2007	113.030	2,57
2008	94.470	2,11
2009	96.122	2,12
2010	101.570	2,20
2011	106.897	2,28

* in Abstimmung mit den Integrationsindikatoren des Bundes und der Länder werden die Einbürgerungen auf die Ausländer mit einer Aufenthaltsdauer von 10 Jahren und mehr zu Beginn des Berichtsjahres zu bezogen.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Einbürgerungsstatistik

■ ■ Eingebürgerte Personen (Teil 2)

In absoluten Zahlen, nach Geschlecht und nach bisheriger Staatsangehörigkeit, 2008 bis 2011

	2008	2009	2010	2011
eingebürgerte Personen insgesamt	94.470	96.122	101.570	106.897
darunter:				
männlich	47.033	47.573	49.723	52.082
weiblich	47.437	48.549	51.847	54.815
Europäische Union (EU)	14.029	13.863	14.783	16.757
Gebiet der ehemaligen Sowjetunion*	8.293	8.336	10.109	11.986
Afrika	9.671	10.068	9.835	10.701
Gebiet des ehemaligen Jugoslawien**	11.003	8.994	10.241	9.590
Südamerika, Mittelamerika und Karibik	2.922	3.182	3.342	3.291
staatenlos, ungeklärt und ohne Angabe	1.691	1.748	1.520	1.932

* Gebiet der ehemaligen Sowjetunion: Armenien, Aserbaidschan, Estland, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Lettland, Litauen, Republik Moldau, Russische Föderation, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine, Usbekistan, Weißrussland (Belarus) einschließlich Personen mit der Staatsangehörigkeit der ehemaligen Sowjetunion ohne nähere Angabe.

** Gebiet des ehemaligen Jugoslawien: Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Montenegro, Serbien, Slowenien einschließlich Personen mit der Staatsangehörigkeit des ehemaligen Serbien und Montenegro und des ehemaligen Jugoslawiens ohne nähere Angabe.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Einbürgerungsstatistik

■ Eingebürgerte Personen (Teil 3)

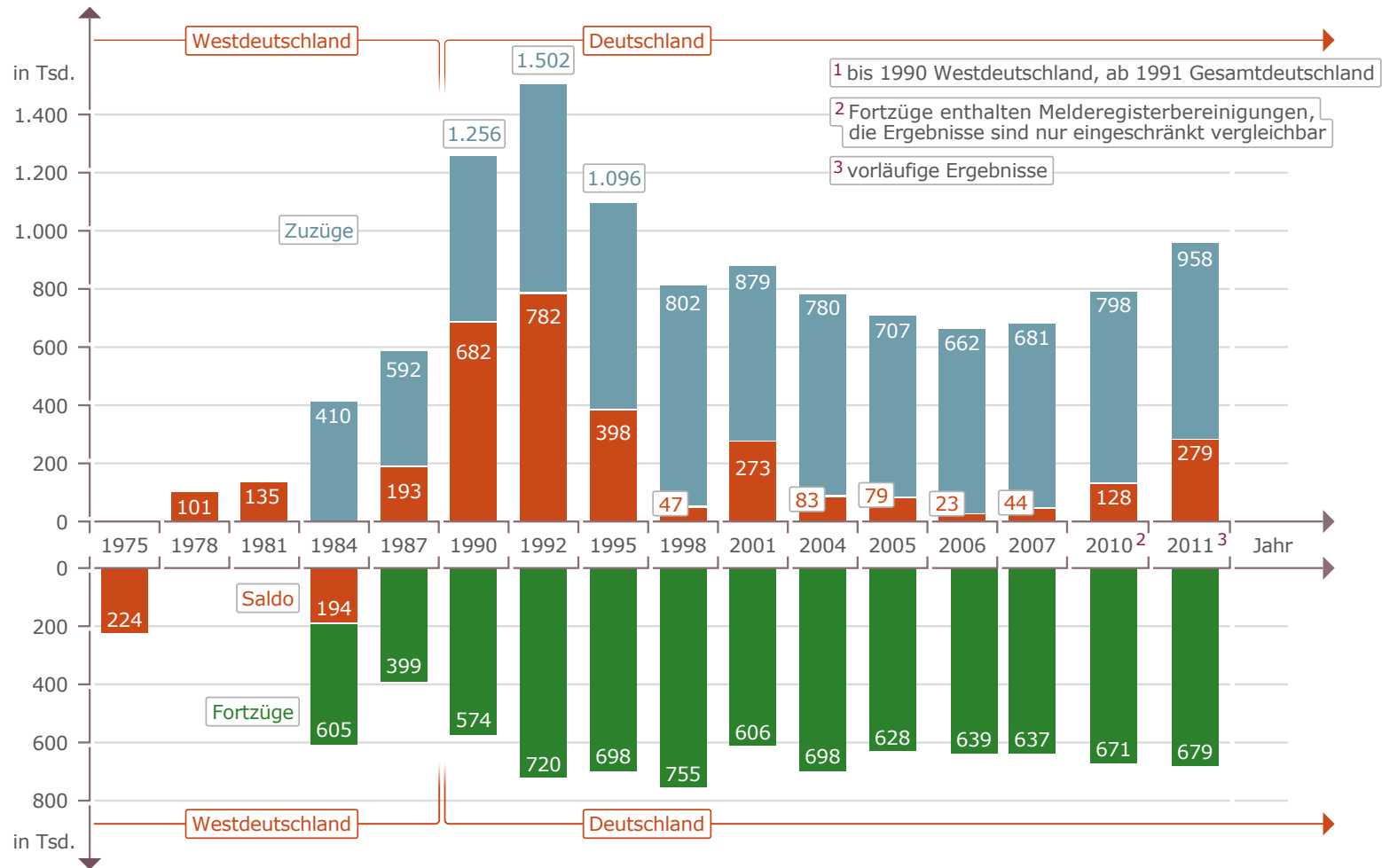
In absoluten Zahlen, nach bisheriger Staatsangehörigkeit, 2008 bis 2011

	2008	2009	2010	2011
eingebürgerte Personen insgesamt	94.470	96.122	101.570	106.897
darunter:				
Türkei	24.449	24.647	26.192	28.103
Irak	4.229	5.136	5.228	4.790
Polen	4.245	3.841	3.789	4.281
Ukraine	1.953	2.345	3.118	4.264
Kosovo	419	1.423	3.117	3.331
Marokko	3.130	3.042	2.806	3.011
Russland	2.439	2.477	2.753	2.965
Serbien	6.267	4.174	3.285	2.878
Iran	2.734	3.184	3.046	2.728
Afghanistan	2.512	3.549	3.520	2.711
Vietnam	1.048	1.513	1.738	2.428
Rumänien	2.137	2.357	2.523	2.399
Griechenland	1.779	1.362	1.450	2.290
Israel	1.971	1.681	1.649	1.971
Kasachstan	1.602	1.439	1.601	1.923

Quelle: Statistisches Bundesamt: Einbürgerungsstatistik

Wanderungen über die Grenzen Deutschlands

In absoluten Zahlen, 1975 bis 2011*



Quelle: Statistisches Bundesamt: Wanderungen 2010 und 2011, www.destatis.de
 Lizenz: Creative Commons by-nc-nd/3.0/de
 Bundeszentrale für politische Bildung, 2012, www.bpb.de



Wanderungen über die Grenzen Deutschlands

■ Fakten

Nach Angaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) wurden von 1991 bis 2010 etwa 18,0 Millionen Zuzüge vom Ausland nach Deutschland registriert. Gleichzeitig wurden für denselben Zeitraum 13,7 Millionen Fortzüge ins Ausland verzeichnet. Im Saldo betrachtet ergibt sich somit ein Wanderungsüberschuss von etwa 4,3 Millionen.

Vier Faktoren sind für diese hohen Zuzugszahlen maßgeblich verantwortlich. Erstens der – bis Mitte der 1990er-Jahre – erhöhte Zuzug von (Spät-)Aussiedlern. Zweitens die bis 1992 gestiegene Zahl von Asylsuchenden, die seitdem jedoch auf ein niedriges Niveau gesunken ist. Drittens die hohe Zahl der seit 1991/92 aus dem ehemaligen Jugoslawien geflohenen Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge, von denen die meisten bereits wieder in ihre Heimat zurückgekehrt sind. Und viertens die gestiegene, aber zeitlich begrenzte Arbeitsmigration (insbesondere Werkvertrags- und Saisonarbeitnehmer).

Nachdem im Jahr 2006 mit rund 662.000 Zuzügen die niedrigste Zuwanderungszahl seit der Wiedervereinigung registriert wurde, war in den Folgejahren wieder ein Anstieg der Zugangszahlen festzustellen. Von 2009 auf 2010 wurde ein Anstieg um 10,7 Prozent auf 798.282 Zuzüge registriert. Nach vorläufigen Ergebnissen

hat sich dieser Trend von 2010 auf 2011 noch einmal verstärkt: mit gut 958.000 Zuzügen wurde der höchste Wert seit 1996 ermittelt – eine Steigerung um 20 Prozent gegenüber dem Vorjahr.

Die höchsten Zuzugszahlen im Jahr 2010 wurden für Nordrhein-Westfalen (162.808 Zuzüge), Bayern (139.820), Baden-Württemberg (136.216), Hessen (77.039) und Niedersachsen (76.783) registriert – knapp drei Viertel aller Zuzüge entfielen auf diese fünf Bundesländer (74,2 Prozent). Bezogen auf die jeweilige Bevölkerungszahl hatte im Jahr 2010 Berlin den höchsten Zuzug pro Kopf (17,3 Zuzüge pro 1.000 Einwohner) – vor Hamburg (14,8), Bremen (13,4), Baden-Württemberg und Hessen (jeweils 12,7). Die niedrigsten Zuzüge pro Kopf hatten im Jahr 2010 Thüringen (3,6 Zuzüge pro 1.000 Einwohner), Sachsen-Anhalt (3,7) und Mecklenburg-Vorpommern (4,1). Deutschlandweit sind im selben Jahr 9,8 Personen pro 1.000 Einwohner zugezogen.

Trotz der hohen Zuwanderung pro Kopf war Berlin 2010 das einzige Bundesland mit einem negativen Wanderungssaldo (minus 1.172 Personen). Die höchsten Wanderungsüberschüsse entfielen im selben Jahr auf Bayern (34.869), Nordrhein-Westfalen (27.449 Zuzüge) und Baden-Württemberg (18.879).

■ Wanderungen über die Grenzen Deutschlands

Nach Angaben verschiedener offizieller Institutionen gab es 2010 folgende Zuwanderungsgruppen: Saisonarbeitnehmer und Schauspielergehilfen (293.711 Personen), EU-14-Binnenmigranten (107.008), Bildungsausländer/Studienanfänger (66.413), Asylbewerber (41.332), Familiennachzügler (40.210), Werkvertragsarbeitnehmer (17.983), (Spät-)Aussiedler und ihre Familienangehörigen (2.350), IT-Fachkräfte (2.347) und jüdische Zuwanderer (1.015). Aufgrund unterschiedlicher Erhebungskriterien können die einzelnen Zuwanderungsgruppen allerdings nicht einfach addiert werden.

Mit 683.530 Zuzügen von Ausländern stieg der Anteil der ausländischen Staatsangehörigen an der Gesamtzuwanderung im Jahr 2010 auf 85,6 Prozent (1995: 72,3 Prozent). Der Anteil der Deutschen an der Zuwanderung (2010: 114.752) sank entsprechend auf 14,4 Prozent. Grund hierfür ist vor allem der anhaltende Rückgang des (Spät-)Aussiedlerzuzugs. Der Anteil der Spätaussiedler an den Zuzügen von Deutschen lag im Jahr 2010 bei lediglich 2,0 Prozent. Im Jahr 2005 waren es noch 24,0 Prozent und 1992 sogar noch 79,3 Prozent. Alle anderen waren Personen, die nach temporärem Aufenthalt im Ausland nach Deutschland zurückkehrten – wie zum Beispiel Techniker, Manager, Kaufleute, Rentner, Studenten, Wissenschaftler sowie deren Angehörige.

Im Jahr 2010 stammten 57,9 Prozent aller zugewanderten Personen aus der EU – 19,9 Prozent aus den alten EU-Mitgliedstaaten (EU-14) und 38,0 Prozent aus den zwölf seit 2004 beigetretenen

neuen EU-Mitgliedstaaten. Wie in den Jahren zuvor war Polen erneut das Hauptherkunftsland (und auch Hauptzielland) – 2010 wurden knapp 126.000 Zuzüge registriert (15,8 Prozent aller Zuzüge). Allerdings ist der Anteil der Zuzüge aus Polen seit einigen Jahren rückläufig. Weiter angestiegen ist hingegen die Zahl der Zuzüge aus Rumänien (2010: 74.585 Zuzüge / 9,3 Prozent) und Bulgarien (2010: 39.387 Zuzüge / 4,9 Prozent). Im Falle Rumäniens hat sich die Zahl der Zuzüge im Vergleich zu 2006, also dem Jahr vor dem EU-Beitritt, etwa verdreifacht, im Falle Bulgariens etwa verfünffacht. Gegenüber diesen beiden Ländern wurden deshalb auch deutliche Wanderungsgewinne registriert.

Die wichtigsten Herkunftsländer außerhalb der EU waren 2010 die Türkei (3,8 Prozent aller Zuzüge), die USA (3,7 Prozent) und Russland (2,3 Prozent). Gegenüber der Türkei ist seit 2006 ein jährlicher Wanderungsverlust festzustellen, der allerdings 2010 geringer ausfiel als im Vorjahr. Bezogen auf die einzelnen Weltregionen stammten im Jahr 2010 73,3 Prozent der Zuwanderer aus Europa, 13,8 Prozent aus Asien, 7,3 Prozent aus Amerika sowie 3,8 Prozent aus Afrika.

Im Gegensatz zu den Zuzügen blieb die Zahl der Fortzüge relativ konstant – sie schwankte zwischen 1995 und 2011 zwischen 600.000 und 760.000. Im Jahr 2010 wurden 670.605 Fortzüge gezählt und nach vorläufigen Ergebnissen lag die Zahl auch 2011 mit 679.000 nur wenig höher. Der Anteil der deutschen Staatsangehörigen an der



Wanderungen über die Grenzen Deutschlands

Abwanderung im Jahr 2010 betrug 21,0 Prozent (141.000), der der ausländischen Staatsangehörigen lag entsprechend bei 79,0 Prozent.

Während der Wanderungsüberschuss zwischen 2001 und 2007 tendenziell gesunken ist und der Wanderungssaldo 2008 und 2009 – nicht zuletzt aufgrund der Bereinigung der Melderegister – negativ war, wurde für 2010 der höchste Wanderungsüberschuss seit 2003 registriert (plus 127.677). Der nach vorläufigen Ergebnissen ermittelte Wanderungsüberschuss des Jahres 2011 – 279.000 Personen – ist sogar der höchste seit 1996.

Der insgesamt positive Wanderungssaldo im Jahr 2010 setzt sich aus einem Wanderungsverlust bei den Deutschen (minus 26.248) und einem Wanderungsüberschuss bei den Ausländern (plus 153.925) zusammen. Im Vergleich zum Vorjahr lag der Wanderungsüberschuss bei den Ausländern 5,6-fach höher. Hingegen ist bei den Deutschen seit 2005 ein Wanderungsverlust zu verzeichnen (2009: minus 40.288).

Ein Vergleich der Wanderungsbewegungen auf europäischer Ebene zeigt, dass Deutschland weiterhin ein Hauptziel ist und im Vergleich zu den anderen europäischen Staaten in den letzten beiden Jahren an Attraktivität gewonnen hat. Dagegen ist die Zuwanderung nach Spanien, primäres Aufnahmeland in den Jahren von 2006 bis 2008 deutlich rückläufig. Hohe Zuwanderungszahlen haben auch Großbritannien und Italien aufzuweisen.

■ Datenquelle

Statistisches Bundesamt: Wanderungen 2010 und 2011, www.destatis.de; Bundesverwaltungsamt: www.bva.bund.de; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): Migrationsbericht 2010, www.bamf.de; Auswärtiges Amt; Bundesagentur für Arbeit

■ Begriffe, methodische Anmerkungen oder Lesehilfen

Eine hier nicht betrachtete Gruppe ist die der illegal Zugewanderten. In der öffentlichen Diskussion werden zwar immer wieder Schätzungen zur Größenordnung der sich illegal in Deutschland aufhaltenden Ausländer genannt. Diese sind aber oft wenig fundiert und daher als Grundlage ungeeignet. Hinzu kommt, dass der Umfang dieser (mobilen) Gruppe ständig von Zu- und Fortzügen, Geburten und Sterbefällen, dem Zugang in die Illegalität oder der Erlangung eines legalen Status abhängt. Zudem ist Deutschland in den letzten Jahren verstärkt Transitland illegaler Migration geworden. Entsprechend fehlt eine aussagekräftige Statistik, die illegale Migration umfassend abbildet.

Ausländer, die beim Versuch der unerlaubten Einreise aufgegriffen werden, gehen in die Statistik der Bundespolizei ein. Demnach wurden 2010 insgesamt 17.831 unerlaubt eingereiste Personen registriert und 3.559 beim Versuch der unerlaubten Einreise zurückgewiesen. Seit dem Jahr 2003 liegt die Zahl der Feststellungen unter 20.000 pro Jahr und damit deutlich niedriger als im Durchschnitt der 1990er-Jahre (33.000 Feststellungen pro Jahr).

■ Wanderungen über die Grenzen Deutschlands (Teil 1)

Zuzüge nach ausgewählten Zuwanderungsgruppen, in absoluten Zahlen, 1984 bis 2011¹

	Personen insgesamt	davon:					
		Deutsche			Ausländer		
		insgesamt	darunter: Aussiedler ³	Aussiedler, in Prozent aller Deutschen	insgesamt	darunter: Asylsuchende ⁴	Asylsuchende, in Prozent aller Ausländer
1984	410.387	79.247	–	–	331.140	–	–
1987	591.765	119.429	–	–	472.336	–	–
1990	1.256.250	420.548	–	–	835.702	–	–
1992	1.502.198	290.850	230.565 ²	79,3	1.211.348	438.191	36,2
1995	1.096.048	303.347	211.601	69,8	792.701	127.937	16,1
1998	802.456	196.956	97.331	49,4	605.500	98.644	16,3
2001	879.217	193.958	86.637	44,7	685.259	88.287	12,9
2004	780.175	177.993	49.815	28,0	602.182	35.607	5,9
2005	707.352	128.051	30.779	24,0	579.301	28.914	5,0
2006	661.855	103.388	7.113	6,9	558.467	21.029	3,8
2007	680.766	106.014	5.792	5,5	574.752	19.164	3,3
2008	682.146	108.331	4.362	4,0	573.815	22.085	3,8
2009	721.014	114.700	3.360	2,9	606.314	27.649	4,6
2010	798.282	114.752	2.350	2,0	683.530	41.332	6,0
2011⁶	958.156	116.474	2.148	1,8	841.682	45.741	5,4

¹ bis 1990 Westdeutschland, ab 1991 Gesamtdeutschland

² einschließlich nichtdeutsche Angehörige von Spätaussiedlern i. S.v.§ 8 Abs.2 BVFG

³ Angaben des Bundesverwaltungsamtes, Köln

⁴ Angaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg. Ab 1995 Erstanträge.

⁶ vorläufige Ergebnisse, außer Angaben zu „Aussiedler“ und „Asylsuchende“

■ Wanderungen über die Grenzen Deutschlands (Teil 2)

Fortzüge nach ausgewählten Zuwanderungsgruppen, in absoluten Zahlen, 1984 bis 2011¹

	Personen insgesamt	davon:					
		Deutsche			Ausländer		
		insgesamt	darunter: Aussiedler ³	Aussiedler, in Prozent aller Deutschen	insgesamt	darunter: Asylsuchende ⁴	Asylsuchende, in Prozent aller Ausländer
1984	604.832	59.764	–	–	545.068	–	–
1987	398.518	64.534	–	–	333.984	–	–
1990	574.378	108.908	–	–	465.470	–	–
1992	720.127	105.171	–	–	614.956	–	–
1995	698.113	130.672	–	–	567.441	–	–
1998	755.358	116.403	–	–	638.955	–	–
2001	606.494	109.507	–	–	496.987	–	–
2004	697.633	150.667	–	–	546.966	–	–
2005	628.399	144.815	–	–	483.584	–	–
2006	639.064	155.290	–	–	483.774	–	–
2007	636.854	161.105	–	–	475.749	–	–
2008⁵	737.889	174.759	–	–	563.130	–	–
2009⁵	733.796	154.988	–	–	578.808	–	–
2010⁵	670.605	141.000	–	–	529.605	–	–
2011⁶	678.949	140.122	–	–	538.827	–	–

¹ bis 1990 Westdeutschland, ab 1991 Gesamtdeutschland

³ Angaben des Bundesverwaltungsamtes, Köln

⁴ Angaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg. Ab 1995 Erstanträge.

⁵ die den Wanderungsdaten zugrunde liegenden Meldungen der Meldebehörden enthalten zahlreiche Melderegisterbereinigungen, die infolge der Einführung der persönlichen Steuer-Identifikationsnummer durchgeführt worden sind. Die Ergebnisse sind mit dem jeweiligen Vorjahr nur eingeschränkt vergleichbar.

⁶ vorläufige Ergebnisse, außer Angaben zu „Aussiedler“ und „Asylsuchende“

■ Wanderungen über die Grenzen Deutschlands (Teil 3)

Wanderungssaldo nach ausgewählten Zuwanderungsgruppen, in absoluten Zahlen, 1975 bis 2011¹

	Personen insgesamt	davon:					
		Deutsche			Ausländer		
		insgesamt	darunter: Aussiedler ³	Aussiedler, in Prozent aller Deutschen	insgesamt	darunter: Asylsuchende ⁴	Asylsuchende, in Prozent aller Ausländer
1975	-223.902	-	-	-	-	-	-
1978	100.851	-	-	-	-	-	-
1981	135.104	-	-	-	-	-	-
1984	-194.445	19.483	-	-	-213.928	-	-
1987	193.247	54.895	-	-	138.352	-	-
1990	681.872	311.640	-	-	370.232	-	-
1992	782.071	185.679	-	-	596.392	-	-
1995	397.935	172.675	-	-	225.260	-	-
1998	47.098	80.553	-	-	-33.455	-	-
2001	272.723	84.451	-	-	188.272	-	-
2004	82.542	27.326	-	-	55.216	-	-
2005	78.953	-16.764	-	-	95.717	-	-
2006	22.791	-51.902	-	-	74.693	-	-
2007	43.912	-55.091	-	-	99.003	-	-
2008	-55.743	-66.428	-	-	10.685	-	-
2009	-12.782	-40.288	-	-	27.506	-	-
2010	127.677	-26.248	-	-	153.925	-	-
2011⁶	279.207	-23.648	-	-	302.855	-	-

¹ bis 1990 Westdeutschland, ab 1991 Gesamtdeutschland

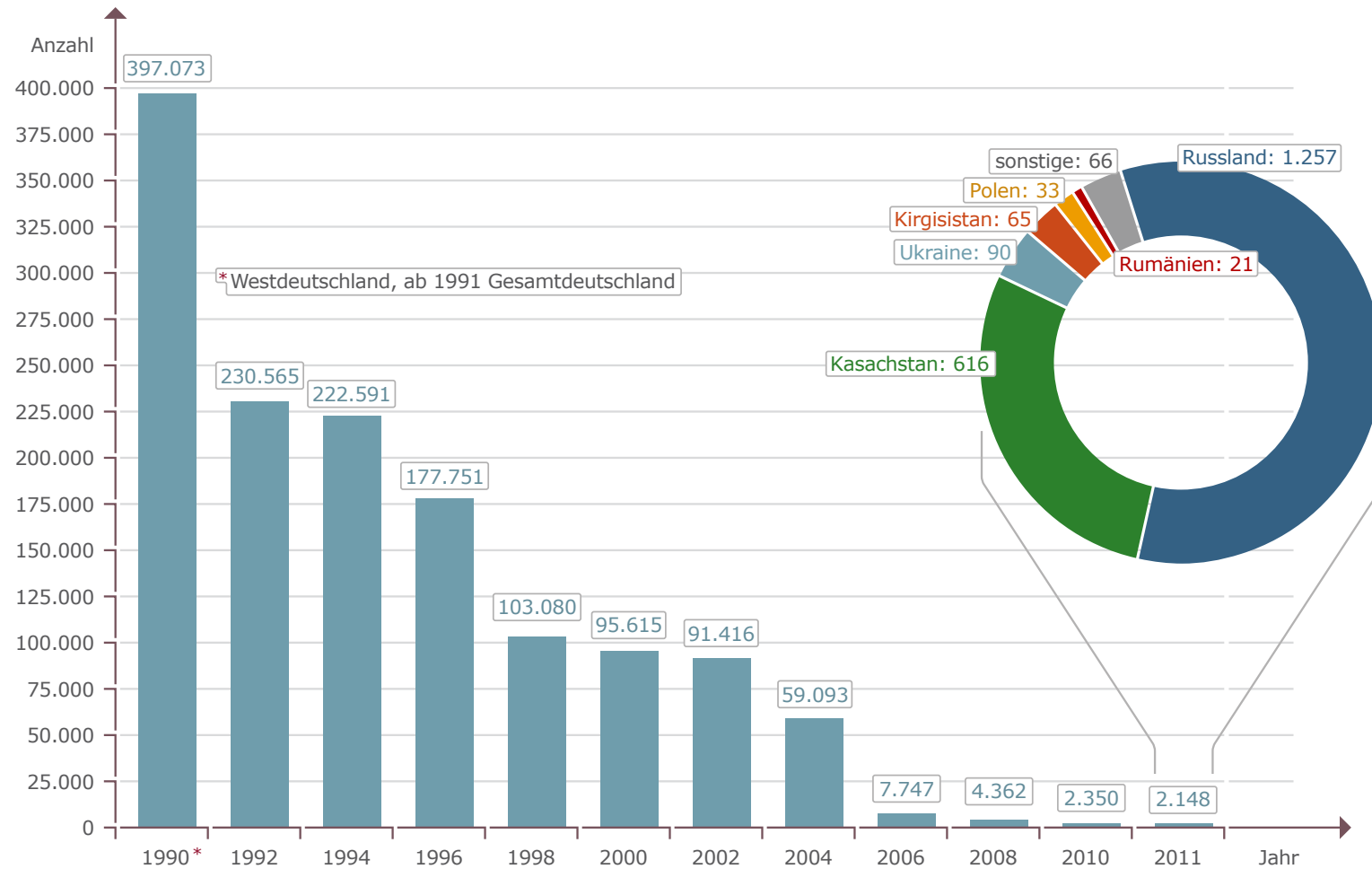
³ Angaben des Bundesverwaltungsamtes, Köln

⁴ Angaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg. Ab 1995 Erstanträge.

⁶ vorläufige Ergebnisse, außer Angaben zu „Aussiedler“ und „Asylsuchende“

■ Zuzug von (Spät-)Aussiedlern und ihren Familienangehörigen

Nach Herkunftsgebieten, in absoluten Zahlen, 1990 bis 2011



Quelle: Bundesverwaltungsamt: www.bva.bund.de; BAMF: Migrationsbericht 2010
 Lizenz: Creative Commons by-nc-nd/3.0/de
 Bundeszentrale für politische Bildung, 2012, www.bpb.de

■ Zuzug von (Spät-)Aussiedlern und ihren Familienangehörigen

■ Fakten

Spätaussiedler sind deutsche Volkszugehörige aus der ehemaligen Sowjetunion und anderen osteuropäischen Staaten, die im Wege eines speziellen Aufnahmeverfahrens ihren Aufenthalt in Deutschland begründet haben. Die statistische Erfassung der (Spät-)Aussiedleraufnahme findet personenbezogen beim Bundesverwaltungsamt statt. Im Zeitraum von 1990 bis 2011 wanderten zweieinhalb Millionen Menschen im Rahmen des (Spät-)Aussiedlerzuzugs nach Deutschland ein (2.507.950). Die Mehrheit von ihnen bleibt dauerhaft in Deutschland: Im Mikrozensus 2011 gaben 3,2 Millionen zugewanderte Deutsche (einschließlich zeitgleich eingereister Ehegatten und Kinder) an, mit dem Aussiedler- bzw. Spätaussiedlerstatus nach Deutschland eingereist zu sein. Damit hielten sich 2011 noch gut 71 Prozent aller 4,5 Millionen insgesamt seit 1950 zugewanderten Aussiedler und Spätaussiedler in Deutschland auf. Die meisten (Spät-)Aussiedler kommen aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion (1,45 Mio.) – darunter vor allem aus Russland (612.000) und aus Kasachstan (575.000). Daneben sind Polen (579.000) und Rumänien (213.000) wichtige Herkunftsländer.

Nachdem die Zuwanderung von Personen, die entweder als Aussiedler oder Spätaussiedler einschließlich ihrer Angehörigen nach Deutschland kamen, im Jahr 1990 ihren Höhepunkt erreichte (397.073), sind die Zuzugszahlen stetig zurückgegangen. Im Jahr 2000 sank der Zuzug erstmals auf unter 100.000 Personen. 2011 wurde mit 2.148 Personen der niedrigste (Spät-)Aussiedlerzuzug seit Beginn der Aussiedleraufnahme im Jahr 1950 registriert. Das

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) nennt mehrere Gründe für den stetigen Rückgang der (Spät-)Aussiedlerzahlen seit Mitte der 1990er-Jahre: Die Abnahme des Zuzugspotenzials, die Änderung der Aufnahmevoraussetzungen (zuletzt die Einführung der Sprachstandstests) sowie die zunehmende Beseitigung der Ursachen für die Auswanderung. In diesem Zusammenhang vermutet das BAMF, dass auch die von der Bundesregierung für die deutschen Minderheiten gewährten Hilfen Wirkung zeigen.

Nach Angaben des BAMF sinkt seit 1999 auch die Anzahl der neu gestellten Aufnahmeanträge kontinuierlich (lediglich von 2005 auf 2006 gab es eine leichte Steigerung von rund 21.300 auf 23.800 Aufnahmeanträge). Im Jahr 2010 wurden nur noch 3.908 Aufnahmeanträge gestellt, gegenüber rund 34.600 im Jahr 2004 oder 117.000 im Jahr 1999. Insgesamt wurden zwischen 1990 und 2010 etwa 2,77 Millionen Aufnahmeanträge gestellt.

Nicht nur die Größenordnung, sondern auch die Zusammensetzung des (Spät-)Aussiedlerzuzuges nach Herkunftsgebieten hat sich seit Beginn der 1990er-Jahre stark verändert. Kam im Jahr 1990 noch etwa ein Drittel aller Aussiedler aus Polen (33,7 Prozent / 133.872 Personen) und deutlich mehr als ein Viertel aller Aussiedler aus Rumänien (28,0 Prozent / 111.150), so lag der Anteil der (Spät-)Aussiedler aus diesen beiden Ländern im Jahr 2000 zusammen bei lediglich 1,1 Prozent. In den Jahren 1985 bis 1989 stellten Personen aus Polen die zahlenmäßig stärkste Gruppe. Seit 1990

■ Zuzug von (Spät-)Aussiedlern und ihren Familienangehörigen

wurden sie von Personen aus der ehemaligen Sowjetunion abgelöst – ihr Anteil am gesamten (Spät-)Aussiedlerzuzug stieg von 37,3 Prozent 1990 auf 94,7 Prozent 1993, seit 1994 ist der Anteil nicht unter 95 Prozent gefallen. Bezogen auf den Zeitraum 1990 bis 2011 kamen die meisten Personen aus Kasachstan (926.367 Personen), Russland (699.395), Polen (206.846), Rumänien (187.925), Kirgisistan (73.807) sowie der Ukraine (41.198). Die größten Herkunftsgebiete im Jahr 2011 waren Russland (1.257 Personen), Kasachstan (616), die Ukraine (90) und Kirgisistan (65).

In der Vergangenheit hat die Zuwanderung von (Spät-)Aussiedlern – ebenso wie die Zuwanderung von Ausländern – die Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland beeinflusst, da bei beiden Bevölkerungsgruppen die jüngeren Altersgruppen einen größeren Anteil haben als bei den Personen ohne Migrationshintergrund. Von den Spätaussiedlern und ihren Angehörigen im Jahr 2011 waren 36,5 Prozent 24 Jahre oder jünger, weitere 33,2 Prozent waren 25 bis 44 Jahre alt. Inzwischen sind die jährlichen Zuzugszahlen jedoch so niedrig (2011: 2.148 Personen), dass der Einfluss auf die Altersstruktur vernachlässigt werden kann.

■ Datenquelle

Bundesverwaltungsamt: www.bva.bund.de; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): Migrationsbericht 2006 und 2010; Statistisches Bundesamt: Mikrozensus

■ Begriffe, methodische Anmerkungen oder Lesehilfen

Spätaussiedler sind nach § 4 des Bundesvertriebenengesetzes (BVFG) deutsche Volkszugehörige, die unter einem Kriegsfolgen-schicksal gelitten haben und die im Bundesvertriebenengesetz benannten Aussiedlungsgebiete nach dem 31. Dezember 1992 im Wege des Aufnahmeverfahrens verlassen und innerhalb von sechs Monaten einen ständigen Aufenthalt im Bundesgebiet begründet haben. Wer erst nach dem 31. Dezember 1992 geboren wurde, ist kein Spätaussiedler mehr (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 BVFG).

■ Zuzug von (Spät-)Aussiedlern und ihren Familienangehörigen (Teil 1)

Nach Herkunftsgebieten, in absoluten Zahlen, 1990 bis 2011

	1990*	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
insgesamt	397.073	221.995	230.565	218.888	222.591	217.898	177.751	134.419
davon:								
ehem. Sowjetunion**	147.950	147.333	195.629	207.347	213.214	209.409	172.181	131.895
darunter:								
Russland	–	–	55.882	67.365	68.397	71.685	63.311	47.055
Kasachstan	–	–	114.426	113.288	121.517	117.148	92.125	73.967
Ukraine	–	–	2.700	2.711	3.139	3.650	3.460	3.153
Kirgisistan	–	–	12.620	12.373	10.847	8.858	7.467	4.010
Usbekistan	–	–	3.946	3.882	3.757	3.468	2.797	1.885
Tadschikistan	–	–	3.305	4.801	2.804	1.834	870	415
Polen	133.872	40.131	17.749	5.431	2.440	1.677	1.175	687
Rumänien	111.150	32.184	16.154	5.811	6.615	6.519	4.284	1.777
sonstige	4.101	2.347	3.783	3.226	3.075	3.059	2.262	1.470

* Westdeutschland, ab 1991 Gesamtdeutschland

** Gebiet der ehemaligen Sowjetunion: Armenien, Aserbaidschan, Estland, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Lettland, Litauen, Republik Moldau, Russische Föderation, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine, Usbekistan, Weißrussland (Belarus)

Quelle: Bundesverwaltungsamt: www.bva.bund.de; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): Migrationsbericht 2010

■ Zuzug von (Spät-)Aussiedlern und ihren Familienangehörigen (Teil 2)

Nach Herkunftsgebieten, in absoluten Zahlen, 1990 bis 2011

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
insgesamt	103.080	104.916	95.615	98.484	91.416	72.885	59.093	35.522
davon:								
ehem. Sowjetunion**	101.550	103.599	94.558	97.434	90.587	72.289	58.728	35.396
darunter:								
Russland	41.054	45.951	41.478	43.885	44.493	39.404	33.358	21.113
Kasachstan	51.132	49.391	45.657	46.178	38.653	26.391	19.828	11.206
Ukraine	2.983	2.762	2.773	3.176	3.179	2.711	2.299	1.306
Kirgisistan	3.253	2.742	2.317	2.020	2.047	2.040	1.634	840
Usbekistan	1.528	1.193	920	990	844	714	646	307
Tadschikistan	203	112	62	56	32	26	27	15
Polen	488	428	484	623	553	444	278	80
Rumänien	1.005	855	547	380	256	137	76	39
sonstige	1.434	1.482	1.377	1.176	1.359	1.018	947	616

* Westdeutschland, ab 1991 Gesamtdeutschland

** Gebiet der ehemaligen Sowjetunion: Armenien, Aserbaidschan, Estland, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Lettland, Litauen, Republik Moldau, Russische Föderation, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine, Usbekistan, Weißrussland (Belarus)

Quelle: Bundesverwaltungsamt: www.bva.bund.de; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): Migrationsbericht 2010

■ Zuzug von (Spät-)Aussiedlern und ihren Familienangehörigen (Teil 3)

Nach Herkunftsgebieten, in absoluten Zahlen, 1990 bis 2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
insgesamt	7.747	5.792	4.362	3.360	2.350	2.148
davon:						
ehem. Sowjetunion**	7.626	5.695	4.301	3.292	2.297	2.092
darunter:						
Russland	5.189	3.735	2.660	1.918	1.462	1257
Kasachstan	1.760	1.279	1.062	851	508	616
Ukraine	314	244	210	268	160	90
Kirgisistan	183	211	128	122	95	65
Usbekistan	62	96	123	44	12	9
Tadschikistan	6	10	11	1	6	8
Polen	80	70	44	45	34	33
Rumänien	40	21	16	23	15	21
sonstige	113	126	108	88	58	2

* Westdeutschland, ab 1991 Gesamtdeutschland

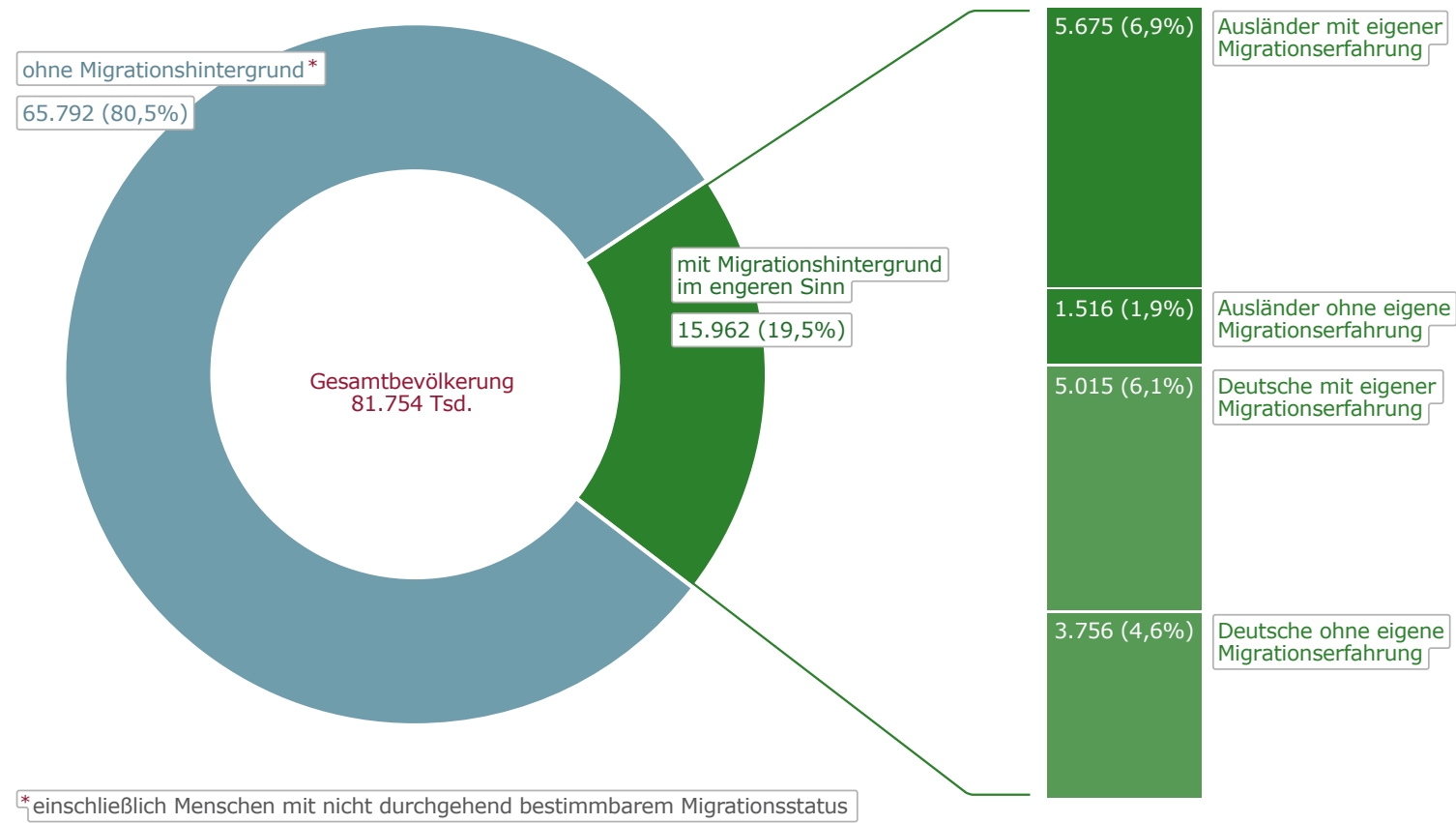
** Gebiet der ehemaligen Sowjetunion: Armenien, Aserbaidschan, Estland, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Lettland, Litauen, Republik Moldau, Russische Föderation, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine, Usbekistan, Weißrussland (Belarus)

Quelle: Bundesverwaltungsamt: www.bva.bund.de; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): Migrationsbericht 2010



Bevölkerung mit Migrationshintergrund I

In absoluten Zahlen, Anteile an der Gesamtbevölkerung in Prozent, 2011



Quelle: Statistisches Bundesamt: Mikrozensus
Lizenz: Creative Commons by-nc-nd/3.0/de
Bundeszentrale für politische Bildung, 2012, www.bpb.de



■ Bevölkerung mit Migrationshintergrund I

■ Fakten

Im Jahr 2011 hatten 15,96 Millionen der insgesamt 81,75 Millionen Einwohner in Deutschland einen Migrationshintergrund (Zugewanderte und ihre Nachkommen) – im Jahr 2005 lag die Zahl noch bei 14,8 Millionen. Von den 15,96 Millionen Personen mit Migrationshintergrund waren 8,77 Millionen Deutsche und 7,19 Millionen Ausländer (54,9 bzw. 45,1 Prozent). Der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung lag im Jahr 2011 bei 19,5 Prozent, 2005 betrug er noch 17,9 Prozent. Dieser Anstieg speist sich aus zwei Quellen: Von 2005 bis 2011 ist die Bevölkerung mit Migrationshintergrund durch Zuzug und Geburten um 1,18 Millionen angewachsen und die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund um 1,34 Millionen zurückgegangen.

Zwei Drittel der Personen mit Migrationshintergrund – 10,69 Millionen bzw. 67,0 Prozent – waren 2011 selbst Migranten (erste Generation), ein Drittel wurde bereits in Deutschland geboren (zweite oder dritte Generation). Eine Differenzierung der Personen mit Migrationshintergrund zeigt, dass die größte Gruppe im Jahr 2010 Ausländer mit eigener Migrationserfahrung waren – ihr Anteil lag bei 35,6 Prozent. Darauf folgte die Gruppe der Deutschen mit eigener Migrationserfahrung (31,4 Prozent) sowie die der Deutschen ohne eigene Migrationserfahrung (23,5 Prozent). 9,5 Prozent der Personen mit Migrationshintergrund waren Ausländer, die in Deutschland geboren wurden (zweite oder dritte Generation).

Die Gruppe der Deutschen mit Migrationshintergrund lässt sich noch genauer differenzieren: Insgesamt stellte diese Gruppe im Jahr 2011 mehr als die Hälfte der Personen mit Migrationshintergrund (54,9 Prozent). Dabei entfielen 11,3 Prozent auf selbst zugewanderte Eingebürgerte (etwa 1,8 Mio. Personen) und 2,7 Prozent auf Eingebürgerte ohne eigene Migrationserfahrung (rund 426.000 Personen). 20,1 Prozent waren selbst zugewanderte (Spät-)Aussiedler und weitere deutsche Zuwanderer ohne Einbürgerung. Bei den restlichen 20,9 Prozent handelte es sich um Deutsche ohne eigene Migrationserfahrung (etwa 3,3 Mio. Personen) – dies sind Personen mit mindestens einem zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil (zum Beispiel Kinder von Eingebürgerten, deutsche Kinder ausländischer Eltern oder Kinder von (Spät-)Aussiedlern).

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes lebten im Jahr 2011 96,3 Prozent der Personen mit Migrationshintergrund in Westdeutschland und Berlin. Mehr als jede vierte Person mit Migrationshintergrund lebte dabei in Nordrhein-Westfalen (27,0 Prozent), jeweils etwa jede Sechste in Baden-Württemberg und Bayern (17,7 bzw. 15,5 Prozent). Bezogen auf die jeweilige Bevölkerung der Bundesländer war ihr Anteil in den Stadtstaaten Bremen (28,2 Prozent), Hamburg (27,0 Prozent) und Berlin (24,8 Prozent) sowie in den Flächenländern Baden-Württemberg (26,2 Prozent), Hessen



Bevölkerung mit Migrationshintergrund I

(25,3 Prozent) und Nordrhein-Westfalen (24,2 Prozent) am höchsten. In Ostdeutschland lag der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung bei lediglich 4,7 Prozent.

Auf Gemeindeebene gilt, dass je größer die Einwohnerzahl der Gemeinde ist, desto größer ist tendenziell auch der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung. Während der entsprechende Anteil im Jahr 2011 in den Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern durchschnittlich deutlich unter zehn Prozent lag, hatte in den Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern durchschnittlich etwa jede vierte Person einen Migrationshintergrund.

Mittelfristig wird sich der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund weiter erhöhen: Insgesamt hatte in Deutschland 2011 gut ein Drittel aller Kinder unter fünf Jahren einen Migrationshintergrund (34,9 Prozent) – in der Gruppe der 35- bis unter 45-Jährigen lag der entsprechende Anteil im selben Jahr bei 22,3 Prozent und bei den 85- bis unter 95-Jährigen bei 5,8 Prozent.

Europa ist für die Migration in Deutschland besonders bedeutsam. 69,3 Prozent der 10,69 Millionen Personen mit eigener Migrationserfahrung stammen aus einem Staat Europas, 32,5 Prozent aus

einem der 26 anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die meisten der 15,96 Millionen Personen mit Migrationshintergrund stammen aus der Türkei (18,5 Prozent), gefolgt von Polen (9,2 Prozent), Russland (7,7 Prozent) und Italien (4,9 Prozent). Kasachstan ist mit 5,8 Prozent das einzige wichtige nicht-europäische Herkunftsland. Bei diesen Angaben ist allerdings zu berücksichtigen, dass für 7,6 Prozent der Personen mit Migrationshintergrund die Angaben zur derzeitigen beziehungsweise früheren Staatsangehörigkeit fehlen.

Die meisten (Spät-)Aussiedler kommen aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion (1,45 Mio.) – darunter vor allem aus Russland (612.000) und aus Kasachstan (575.000). Daneben sind Polen (579.000) und Rumänien (213.000) wichtige Herkunftsländer. Im Mikrozensus 2011 gaben 3,2 Millionen zugewanderte Deutsche (einschließlich zeitgleich eingereister Ehegatten und Kinder) an, mit dem Aussiedler- bzw. Spätaussiedlerstatus nach Deutschland eingereist zu sein. Damit hielten sich 2011 noch gut 71 Prozent aller 4,5 Millionen insgesamt seit 1950 zugewanderten Aussiedler und Spätaussiedler in Deutschland auf.

■ Datenquelle

Statistisches Bundesamt: Mikrozensus; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): Migrationsbericht 2010



Bevölkerung mit Migrationshintergrund I

▪ Begriffe, methodische Anmerkungen oder Lesehilfen

Menschen mit Migrationshintergrund sind seit 1950 nach Deutschland Zugewanderte und deren Nachkommen. Zu den Personen mit Migrationshintergrund gehört die ausländische Bevölkerung – unabhängig davon, ob sie im Inland oder im Ausland geboren wurde – sowie alle Zugewanderten unabhängig von ihrer Nationalität. Daneben zählen zu den Personen mit Migrationshintergrund auch die in Deutschland geborenen eingebürgerten Ausländer sowie eine Reihe von in Deutschland Geborenen mit deutscher Staatsangehörigkeit, bei denen sich der Migrationshintergrund aus dem Migrationsstatus der Eltern ableitet. Zu den letzteren gehören auch die deutschen Kinder (Nachkommen der ersten Generation) von Spätaussiedlern und Eingebürgerten und zwar auch dann, wenn nur ein Elternteil diese Bedingungen erfüllt, während der andere keinen Migrationshintergrund aufweist. Außerdem gehören zu dieser Gruppe seit dem Jahr 2000 auch die (deutschen) Kinder ausländischer Eltern, die die Bedingungen für das Optionsmodell erfüllen, das heißt mit einer deutschen und einer ausländischen Staatsangehörigkeit in Deutschland geboren wurden.

Ausländer/innen sind Personen, die nicht Deutsche im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 des Grundgesetzes sind. Dazu zählen auch Staatenlose und Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit. Sie können in Deutschland geboren oder zugewandert sein.

In den Jahren 2005 und 2009 konnte zusätzlich die Bevölkerung mit Migrationshintergrund „im weiteren Sinn“ abgebildet werden. Diese umfasst auch in Deutschland geborene Deutsche mit Migrationshintergrund, die nicht mehr mit ihren Eltern in einem Haushalt leben. Alle vier Jahre fragt der Mikrozensus nach der Staatsangehörigkeit der nicht im selben Haushalt lebenden Eltern. Dadurch konnte 2009 bei 345.000 Personen ein Migrationshintergrund identifiziert werden, der in den anderen Jahren nicht erkennbar ist. Damit lag die Zahl der Bevölkerung mit Migrationshintergrund im weiteren Sinn 2009 bei 16,0 Millionen.

Der Mikrozensus ist eine repräsentative Haushaltsbefragung der amtlichen Statistik in Deutschland. Rund 830.000 Personen in etwa 370.000 privaten Haushalten und Gemeinschaftsunterkünften werden stellvertretend für die gesamte Bevölkerung zu ihren Lebensbedingungen befragt. Dies sind ein Prozent der Bevölkerung, die nach einem festgelegten statistischen Zufallsverfahren ausgewählt werden. Die Befragung ist absolut vertraulich und die Daten werden nur für statistische Zwecke verwendet.



Bevölkerung mit Migrationshintergrund I

In absoluten Zahlen, Anteile an der Gesamtbevölkerung in Prozent, 2011

	in Tsd.	in Prozent
Gesamtbevölkerung	81.754	100,0
davon:		
ohne Migrationshintergrund*	65.792	80,5
mit Migrationshintergrund im engeren Sinn	15.962	19,5
davon:		
Ausländer mit eigener Migrationserfahrung	5.675	6,9
Ausländer ohne eigene Migrationserfahrung	1.516	1,9
Deutsche mit eigener Migrationserfahrung	5.015	6,1
Deutsche ohne eigene Migrationserfahrung	3.756	4,6

* einschließlich Menschen mit nicht durchgehend bestimmbarem Migrationsstatus

Quelle: Statistisches Bundesamt: Mikrozensus

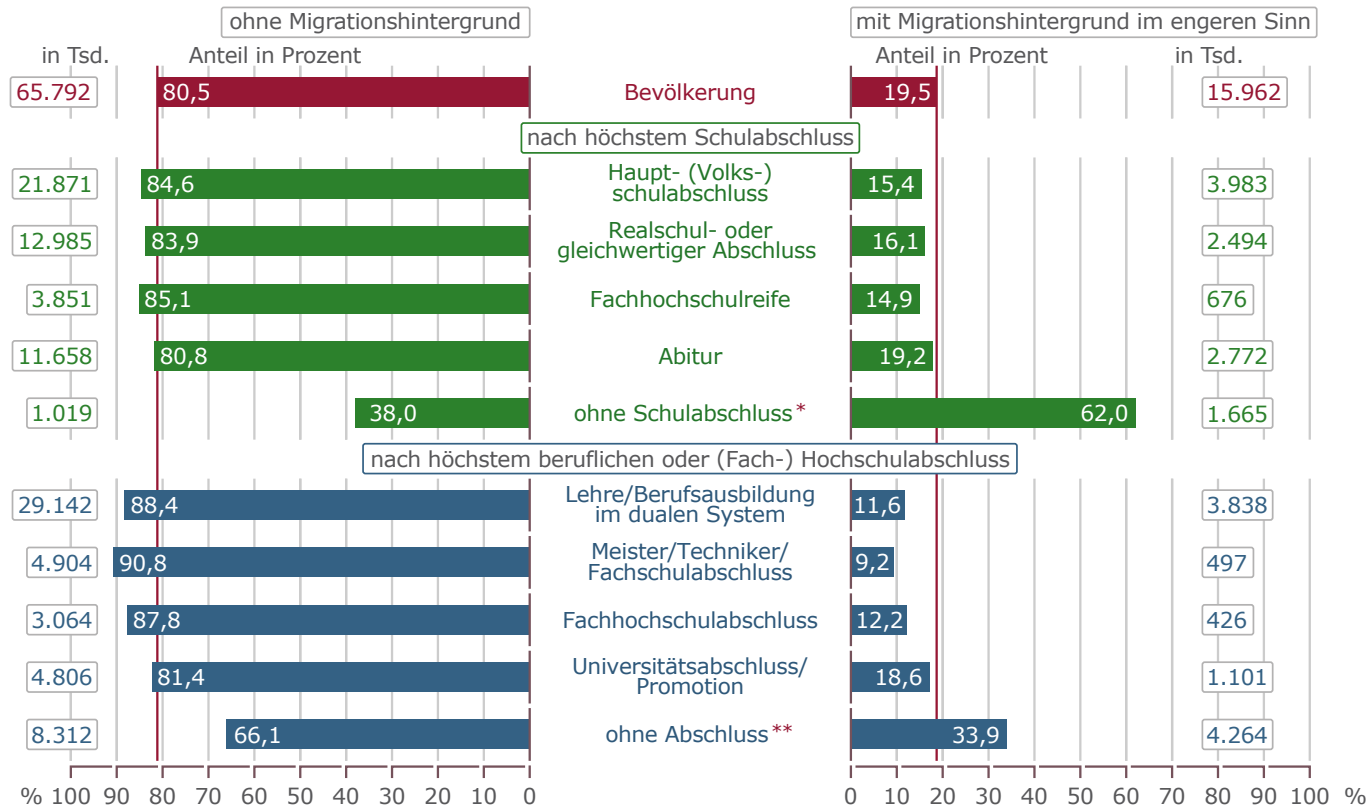
Bevölkerung mit Migrationshintergrund II (Teil 1)

Nach ausgewählten Merkmalen, Anteile der Personengruppen in Prozent, Personen in absoluten Zahlen, 2011

Lesebeispiel: Obwohl der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung im Jahr 2011 bei 19,5 Prozent lag, betrug ihr Anteil an den Personen ohne allgemeinen Schulabschluss 62,0 Prozent und war damit überdurchschnittlich hoch.

*ausschließlich "noch in Ausbildung/noch nicht schulpflichtig"

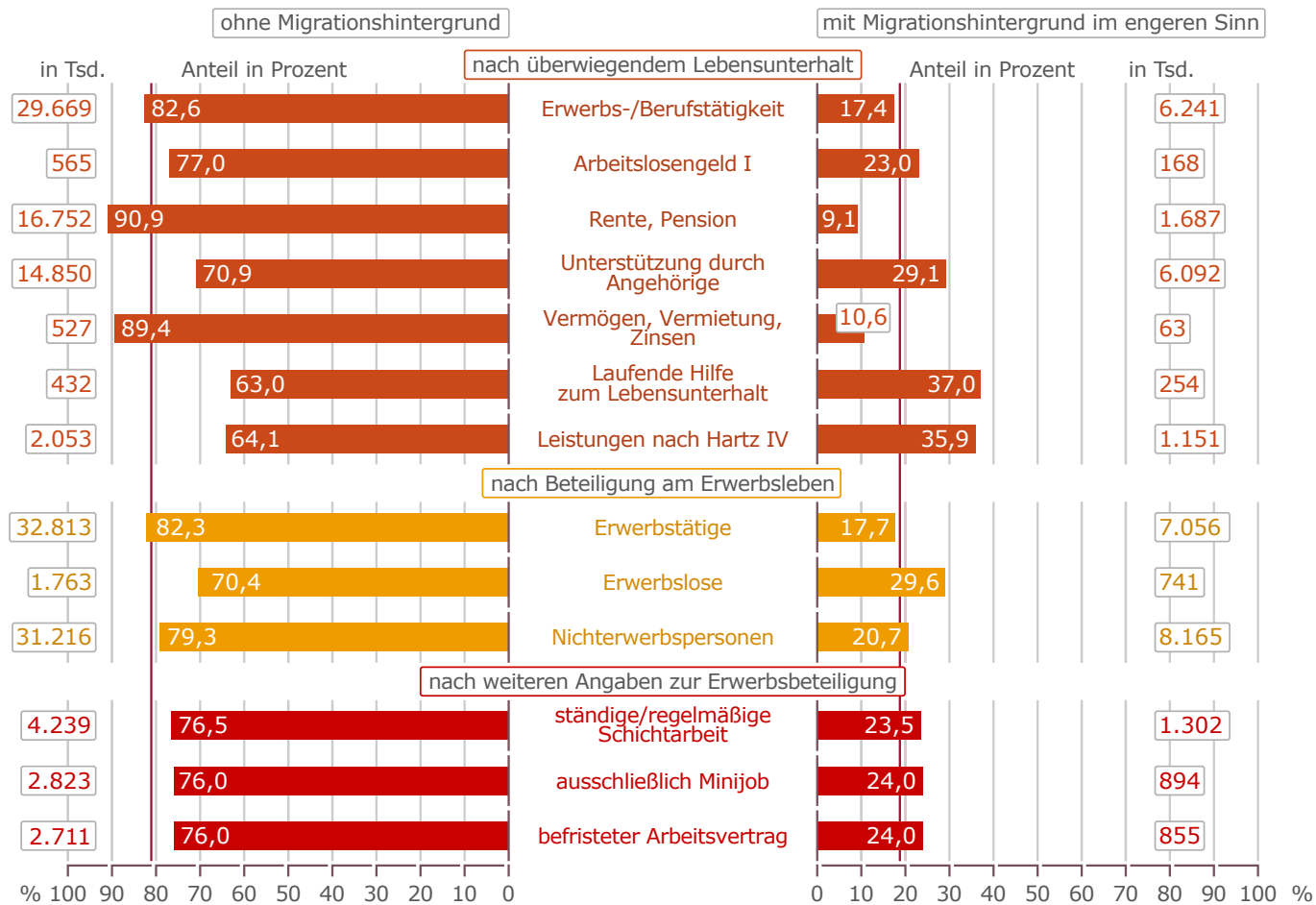
**ausschließlich "noch in schulischer Ausbildung/nicht schulpflichtig", "noch in berufsqualifizierender Ausbildung", "berufliches Praktikum", "Berufsvorbereitungsjahr"



Quelle: Statistisches Bundesamt: Mikrozensus
 Lizenz: Creative Commons by-nc-nd/3.0/de
 Bundeszentrale für politische Bildung, 2012, www.bpb.de

Bevölkerung mit Migrationshintergrund II (Teil 2)

Nach ausgewählten Merkmalen, Anteile der Personengruppen in Prozent, Personen in absoluten Zahlen, 2011



Quelle: Statistisches Bundesamt: Mikrozensus
 Lizenz: Creative Commons by-nc-nd/3.0/de
 Bundeszentrale für politische Bildung, 2012, www.bpb.de



Bevölkerung mit Migrationshintergrund II

▪ Fakten

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes lag der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung im Jahr 2011 bei 19,5 Prozent. Von den Zugewanderten und ihren Nachkommen waren 7,19 Millionen Ausländer (8,8 Prozent der Bevölkerung) und 8,77 Millionen Deutsche (10,7 Prozent der Bevölkerung). Von den 15,96 Millionen Personen mit Migrationshintergrund hatten 10,69 Millionen eigene Migrationserfahrungen.

Nach den Ergebnissen des Mikrozensus 2011 sind Personen mit Migrationshintergrund im Vergleich zur Bevölkerung ohne Migrationshintergrund geringer qualifiziert und schlechter in den Arbeitsmarkt integriert. Beispielsweise hatten 14,1 Prozent der Personen mit Migrationshintergrund keinen allgemeinen Schulabschluss und 40,6 Prozent keinen berufsqualifizierenden Abschluss. Bei den Personen ohne Migrationshintergrund lagen die entsprechenden Werte bei lediglich 1,8 bzw. 15,9 Prozent (in allen Fällen wurden Personen, die sich zum Zeitpunkt der Befragung noch in schulischer oder beruflicher Ausbildung befanden, nicht berücksichtigt).

Obwohl – wie in der Grafik dargestellt – der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung im Jahr 2011 bei 19,5 Prozent lag, betrug ihr Anteil an den Personen ohne allgemeinen Schulabschluss 62,0 Prozent und war damit überdurchschnittlich hoch. Die Personen ohne Migrationshintergrund hatten entsprechend einen Anteil von 38,0 Prozent an allen Personen ohne allgemeinen Schulabschluss. Insgesamt hatten in Deutschland im Jahr 2011 2,68 Millionen Personen keinen allgemeinen Schulab-

schluss (ohne Personen, die sich zum Zeitpunkt der Befragung noch in der Ausbildung befanden bzw. noch nicht schulpflichtig waren). An den Personen ohne berufsqualifizierenden Abschluss – insgesamt 12,58 Millionen – hatten die Personen mit Migrationshintergrund mit 33,9 Prozent ebenfalls einen überdurchschnittlich hohen Anteil.

Im Jahr 2011 waren Personen mit Migrationshintergrund im Alter von 25 bis 65 Jahren fast doppelt so häufig erwerbslos wie Personen ohne Migrationshintergrund (9,3 gegenüber 4,9 Prozent aller Erwerbspersonen). Zudem waren Menschen mit Migrationshintergrund häufiger ausschließlich geringfügig beschäftigt – zum Beispiel als „Minijobber“ (12,7 gegenüber 8,6 Prozent aller Erwerbstätigen). Weiter waren Erwerbstätige mit Migrationshintergrund fast doppelt so häufig als Arbeiterinnen und Arbeiter tätig wie Erwerbstätige ohne Migrationshintergrund (38,8 gegenüber 21,2 Prozent) – Angestellte und Beamte sind unter ihnen entsprechend seltener zu finden.

Innerhalb der Gruppe der Ausländer sind die Ausländer mit eigener Migrationserfahrung auffallend schlecht qualifiziert beziehungsweise in den Arbeitsmarkt integriert: Obwohl die Ausländer mit eigener Migrationserfahrung im Jahr 2011 nur einen Anteil von 6,9 Prozent an der Gesamtbevölkerung hatten (siehe Tabelle unten), stellten sie 42,9 Prozent aller Personen ohne Schulabschluss und 19,9 Prozent aller Personen ohne berufsqualifizierenden Abschluss. Unter den Beziehern von Leistungen nach Hartz IV hatten sie einen Anteil von 18,2 Prozent und auch ihr Anteil an den Erwerbslosen war mit 15,1 Prozent überdurchschnittlich hoch.

■ Bevölkerung mit Migrationshintergrund II

Etwas weniger problematisch aber immer noch auffällig ist die Lage der Deutschen mit eigener Migrationserfahrung. Ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung von 6,1 Prozent im Jahr 2011 stand ein Anteil von 15,3 Prozent an allen Personen ohne Schulabschluss beziehungsweise ein Anteil von 10,8 Prozent an allen Personen ohne berufsqualifizierenden Abschluss gegenüber. Weiter stellten sie 10,4 Prozent aller Empfänger von Hartz IV-Leistungen und in der Gruppe der Erwerbslosen lag ihr Anteil bei überdurchschnittlichen 9,5 Prozent. Im Gegensatz hierzu sind Deutsche mit Migrationshintergrund, aber ohne eigene Migrationserfahrung, in allen vier Bereichen unterdurchschnittlich stark vertreten. Das heißt, dass sie im Durchschnitt besser qualifiziert und in den Arbeitsmarkt integriert sind als die Deutschen mit eigener Migrationserfahrung.

■ Datenquelle

Statistisches Bundesamt: Mikrozensus

■ Begriffe, methodische Anmerkungen oder Lesehilfen

Menschen mit Migrationshintergrund sind seit 1950 nach Deutschland Zugewanderte und deren Nachkommen. Zu den Personen mit Migrationshintergrund gehört die ausländische Bevölkerung – unabhängig davon, ob sie im Inland oder im Ausland geboren wurde – sowie alle Zugewanderten unabhängig von ihrer Nationalität. Daneben zählen zu den Personen mit Migrationshintergrund auch die in Deutschland geborenen eingebürgerten Ausländer sowie eine Reihe von in Deutschland Geborenen mit deutscher Staatsange-

hörigkeit, bei denen sich der Migrationshintergrund aus dem Migrationsstatus der Eltern ableitet. Zu den letzteren gehören auch die deutschen Kinder (Nachkommen der ersten Generation) von Spätaussiedlern und Eingebürgerten und zwar auch dann, wenn nur ein Elternteil diese Bedingungen erfüllt, während der andere keinen Migrationshintergrund aufweist. Außerdem gehören zu dieser Gruppe seit dem Jahr 2000 auch die (deutschen) Kinder ausländischer Eltern, die die Bedingungen für das Optionsmodell erfüllen, das heißt mit einer deutschen und einer ausländischen Staatsangehörigkeit in Deutschland geboren wurden.

Ausländer/innen sind Personen, die nicht Deutsche im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 des Grundgesetzes sind. Dazu zählen auch Staatenlose und Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit. Sie können in Deutschland geboren oder zugewandert sein.

In den Jahren 2005 und 2009 konnte zusätzlich die Bevölkerung mit Migrationshintergrund „im weiteren Sinn“ abgebildet werden. Diese umfasst auch in Deutschland geborene Deutsche mit Migrationshintergrund, die nicht mehr mit ihren Eltern in einem Haushalt leben. Alle vier Jahre fragt der Mikrozensus nach der Staatsangehörigkeit der nicht im selben Haushalt lebenden Eltern. Dadurch konnte 2009 bei 345.000 Personen ein Migrationshintergrund identifiziert werden, der in den anderen Jahren nicht erkennbar ist. Damit lag die Zahl der Bevölkerung mit Migrationshintergrund im weiteren Sinn 2009 bei 16,0 Millionen.

■ Bevölkerung mit Migrationshintergrund II (Teil 1)

Nach ausgewählten Merkmalen, Personen in absoluten Zahlen und Anteile der Personengruppen in Prozent, 2011

	insgesamt	ohne Migrationshintergrund	mit Migrationshintergrund im engeren Sinn	davon:			
				Deutsche mit eigener Migrationserfahrung	Deutsche ohne eigene Migrationserfahrung	Ausländer mit eigener Migrationserfahrung	Ausländer ohne eigene Migrationserfahrung
				Personen, in Tsd.	Anteile der Personengruppen, in Prozent	Anteile der Personengruppen, in Prozent	
Bevölkerung	81.754	80,5	19,5	6,1	4,6	6,9	1,9
	nach höchstem Schulabschluss						
Haupt-(Volks-)schulabschluss	25.854	84,6	15,4	6,6	0,8	6,6	1,4
Realschul- oder gleichwertiger Abschluss	15.479	83,9	16,1	8,0	1,5	5,0	1,6
Fachhochschulreife	4.527	85,1	14,9	7,0	1,5	5,0	1,4
Abitur	14.430	80,8	19,2	7,2	1,4	9,7	0,9
ohne Schulabschluss*	2.684	38,0	62,0	15,3	1,7	42,9	2,2
	nach höchstem berufsqualifizierenden Abschluss						
Lehre/Berufsausbildung im dualen System	32.981	88,4	11,6	6,0	0,7	3,9	1,0
Meister/Techniker/Fachschulabschluss	5.401	90,8	9,2	5,1	0,4	3,2	0,5
Fachhochschulabschluss	3.489	87,8	12,2	5,9	0,5	5,2	0,6
Universitätsabschluss Promotion	5.907	81,4	18,6	6,6	0,6	10,8	0,6
ohne Abschluss**	12.575	66,1	33,9	10,8	1,3	19,9	1,9

* ausschließlich „noch in Ausbildung/noch nicht schulpflichtig“

** ausschließlich „noch in schulischer Ausbildung/nicht schulpflichtig“, „noch in berufsqualifizierender Ausbildung“, „berufliches Praktikum“, „Berufsvorbereitungsjahr“



Bevölkerung mit Migrationshintergrund II (Teil 2)

Nach ausgewählten Merkmalen, Personen in absoluten Zahlen und Anteile der Personengruppen in Prozent, 2011

	insgesamt	ohne Migrationshintergrund	mit Migrationshintergrund im engeren Sinn	davon:			
				Deutsche mit eigener Migrationserfahrung	Deutsche ohne eigene Migrationserfahrung	Ausländer mit eigener Migrationserfahrung	Ausländer ohne eigene Migrationserfahrung
				Personen, in Tsd.	Anteile der Personengruppen, in Prozent	Anteile der Personengruppen, in Prozent	
Bevölkerung	81.754	80,5	19,5	6,1	4,6	6,9	1,9
	nach überwiegendem Lebensunterhalt						
Erwerbs-/Berufstätigkeit	35.910	82,6	17,4	7,4	1,2	7,3	1,5
Arbeitslosengeld I	733	77,0	23,0	9,5	1,1	10,4	2,0
Renten, Pension	18.439	90,9	9,1	5,0	0,1	3,8	0,2
Unterstützung durch Angehörige	20.942	70,9	29,1	3,9	14,9	6,5	3,8
Vermögen, Vermietung, Zinsen	589	89,4	10,6	3,0	/	6,2	/
Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt	686	63,0	37,0	10,0	1,4	23,3	2,2
Leistungen nach Hartz IV	3.204	64,1	35,9	10,4	4,2	18,2	3,1
	nach Beteiligung am Erwerbsleben						
Erwerbstätige	39.869	82,3	17,7	7,5	1,3	7,4	1,5
Erwerbslose	2.504	70,4	29,6	9,5	2,0	15,1	2,9
Nichterwerbspersonen	39.382	79,3	20,7	4,6	8,1	5,9	2,1

Quelle: Statistisches Bundesamt: Mikrozensus

■ Bevölkerung mit Migrationshintergrund II (Teil 3)

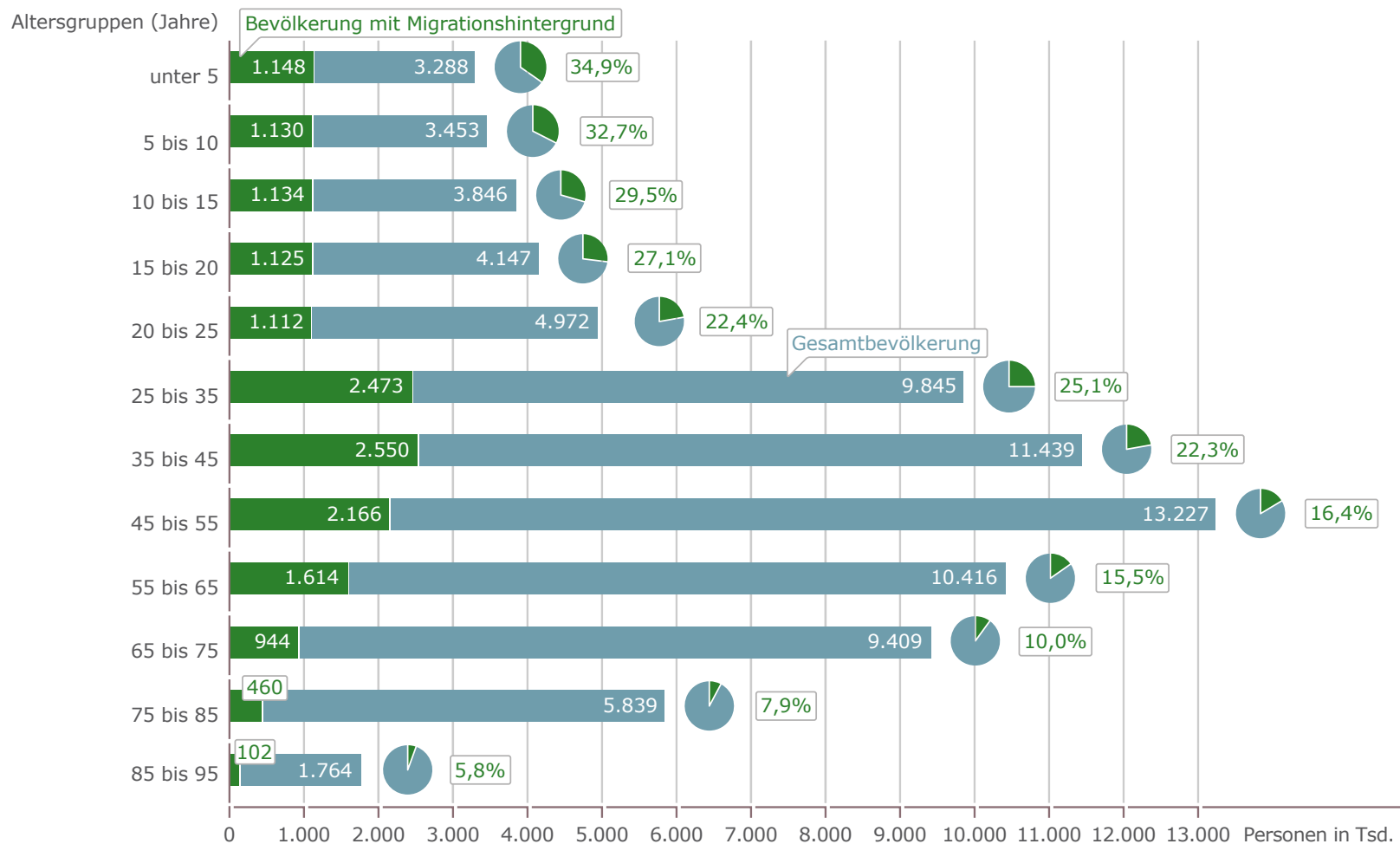
Nach ausgewählten Merkmalen, Personen in absoluten Zahlen und Anteile der Personengruppen in Prozent, 2011

	insgesamt	ohne Migrationshintergrund	mit Migrationshintergrund im engeren Sinn	davon:			
				Deutsche mit eigener Migrationserfahrung	Deutsche ohne eigene Migrationserfahrung	Ausländer mit eigener Migrationserfahrung	Ausländer ohne eigene Migrationserfahrung
				Personen, in Tsd.	Anteile der Personengruppen, in Prozent	Anteile der Personengruppen, in Prozent	
Bevölkerung	81.754	80,5	19,5	6,1	4,6	6,9	1,9
	nach weiteren Angaben zur Erwerbsbeteiligung						
Angestellte	21.823	85,7	14,3	6,2	1,1	5,7	1,3
Arbeiter/-innen	9.704	71,8	28,2	12,7	1,1	12,5	2,0
ständige/regelmäßige Schichtarbeit	5.541	76,5	23,5	11,7	1,4	8,4	2,0
ausschließlich Minijob	3.717	76,0	24,0	9,1	2,0	11,3	1,6
befristeter Arbeitsvertrag	3.566	76,0	24,0	8,4	2,3	11,0	2,2
unbefristeter Arbeitsvertrag	29.890	83,1	16,9	7,7	0,9	6,9	1,3

Quelle: Statistisches Bundesamt: Mikrozensus

Bevölkerung mit Migrationshintergrund III

Nach Altersgruppen, in absoluten Zahlen und Anteil an der Altersgruppe in Prozent, 2011



Quelle: Statistisches Bundesamt: Mikrozensus
 Lizenz: Creative Commons by-nc-nd/3.0/de
 Bundeszentrale für politische Bildung, 2012, www.bpb.de

■ Bevölkerung mit Migrationshintergrund III

■ Fakten

Im Jahr 2011 hatten 15,96 Millionen der insgesamt 81,75 Millionen Einwohner in Deutschland einen Migrationshintergrund. Von den Personen mit Migrationshintergrund waren 54,9 Prozent Deutsche und 45,1 Prozent Ausländer, zwei Drittel waren selbst Migranten (erste Generation), ein Drittel wurde bereits in Deutschland geboren (zweite oder dritte Generation).

Insgesamt lag der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung im Jahr 2011 bei 19,5 Prozent. Jedoch hat das Alter erheblichen Einfluss darauf, ob ein Migrationshintergrund in der eigenen Generation eine Ausnahme darstellt oder nicht: Bei den im Jahr 2011 85- bis unter 95-Jährigen hatten lediglich 5,8 Prozent aller Personen einen Migrationshintergrund. In der Gruppe der 35- bis unter 45-Jährigen steigt der entsprechende Anteil auf 22,3 Prozent und bei den Kindern unter fünf Jahren hatte 2011 mehr als jedes dritte Kind einen Migrationshintergrund (34,9 Prozent).

Erwartungsgemäß nimmt bei den einzelnen Altersgruppen der Anteil der Personen mit eigenen Migrationserfahrungen mit steigendem Alter zu. Bei den unter 5-Jährigen hatten 2011 lediglich 4,7 Prozent eigene Migrationserfahrungen. Bei den 10- bis unter 15-Jährigen steigt der entsprechende Anteil auf 15,1 Prozent und bei den 20- bis unter 25-Jährigen auf 58,0 Prozent. Schließlich hatten im selben Jahr bei den 45-Jährigen und Älteren mehr als 95 Prozent eigene Migrationserfahrungen.

Von dem insgesamt hohen Anteil der Personen mit Migrationshintergrund bei den jüngeren Altersgruppen lässt sich jedoch nicht ableiten, dass in der jüngeren Generation ein Migrationshintergrund überall in Deutschland gewöhnlich ist. Zwar hatten im Jahr 2010 nach Angaben des Statistischen Bundesamtes 29 Prozent aller Familien mit minderjährigen Kindern einen Migrationshintergrund, in Westdeutschland lag der Anteil mit 32 Prozent aber mehr als doppelt so hoch wie in Ostdeutschland (einschließlich Berlin) mit 15 Prozent. Zudem leben Familien mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich oft in Ballungsgebieten: Ihr Anteil in Großstädten ab 500.000 Einwohnern lag 2010 bei 43 Prozent, in kleinen Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern hatte hingegen nur rund jede achte Familie einen Migrationshintergrund (12 Prozent).

Bei 20,6 Prozent aller Migrationsfamilien mit Kindern unter 18 Jahren hatte mindestens ein Elternteil einen türkischen Migrationshintergrund. 15,7 Prozent der zugewanderten Familien stammten aus der ehemaligen Sowjetunion, darunter überwiegend Spätaussiedler/-innen. Darauf folgten Familien mit Wurzeln auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien (8,7 Prozent) sowie aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern Portugal, Spanien, Italien und Griechenland (zusammen 8,0 Prozent). Bei 6,4 Prozent aller Migrationsfamilien hatte mindestens ein Elternteil einen polnischen Migrationshintergrund.

■ ■ Bevölkerung mit Migrationshintergrund III

Die traditionelle Familienform – also Familien von Ehepaaren – war im Jahr 2010 unter den Migrationsfamilien mit minderjährigen Kindern deutlich stärker verbreitet als unter den Familien ohne Migrationshintergrund (80 gegenüber 69 Prozent). Entsprechend waren Familien von Alleinerziehenden (14 gegenüber 21 Prozent) und Lebensgemeinschaften (5 gegenüber 10 Prozent) bei den Familien mit Migrationshintergrund seltener zu finden als bei den Familien ohne Migrationshintergrund.

Die Ergebnisse einer sozialwissenschaftlichen Untersuchung des Sinus-Instituts im Zeitraum 2006 bis 2008 verdeutlichen, dass die Lebensauffassungen und Lebensweisen der Personen mit Migrationshintergrund mindestens genauso vielfältig sind, wie die der Personen ohne Migrationshintergrund. Zudem verbindet Menschen desselben Milieus – auch bei unterschiedlichem Migrationshintergrund – mehr miteinander als Menschen, die lediglich aus dem gleichen Land stammen.

Im Rahmen der repräsentativen Befragung von 2.072 Personen mit Migrationshintergrund gaben 83 Prozent der Befragten an, gern oder sogar sehr gern in Deutschland zu leben. 82 Prozent fühlen sich eng mit Deutschland verbunden. Gleichzeitig fühlen sich 68 Prozent mit ihrem Herkunftsland eng verbunden. Laut Sinus-Institut folgt daraus, dass die Verbundenheit mit dem Herkunftsland auf der einen und mit Deutschland auf der anderen Seite zwei unabhängige Merkmale sind, die einander nicht ausschließen.

Weiter gaben 65 Prozent der Personen mit Migrationshintergrund an, dass in der Familie Deutsch gesprochen wird (bei 34 Prozent ausschließlich oder hauptsächlich, bei 31 Prozent sowohl Deutsch als auch eine andere Sprache). 82 Prozent sprechen mit ihren engsten Freunden Deutsch – 30 Prozent ausschließlich, 17 Prozent überwiegend und 35 Prozent sowohl Deutsch als auch eine andere Sprache.

84 Prozent der Befragten sind der Meinung, Religion sei reine Privatsache (dabei bezeichnen sich 56 Prozent der Befragten als Angehörige einer der großen christlichen Konfessionen und 22 Prozent als Muslime). 61 Prozent sagen von sich, dass sie einen bunt gemischten internationalen Freundeskreis haben, wobei dieser Anteil in den „gehobenen Milieus“ deutlich höher liegt. Während von den befragten Personen mit Migrationshintergrund 69 Prozent der Meinung sind, dass sich jeder, der sich anstrengt, hocharbeiten kann, lag der entsprechende Anteil in der Gesamtbevölkerung bei lediglich 57 Prozent. Für 87 Prozent der Befragten war es „alles in allem“ richtig, dass sie (und ihre Familie) nach Deutschland gekommen sind.

Laut Sinus-Institut zeigt die Untersuchung, dass es sich bei den in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund nicht um eine besondere und schon gar nicht um eine einheitliche Gruppe in der Gesellschaft handelt. Die „den verbreiteten Negativ-Klischees entsprechenden Teilgruppen gibt es zwar [...], aber es sind marginale Randgruppen.“ Insgesamt werden laut Sinus-Institut die Defizite bei der Integration überschätzt und die Anpassungsleistungen, die Vorteile und die Chancen unterschätzt.

■ **Bevölkerung mit Migrationshintergrund III**

■ **Datenquelle**

Statistisches Bundesamt: Mikrozensus, Familien mit Migrationshintergrund: Traditionelle Werte zählen; SINUS Markt- und Sozialforschung: Zentrale Ergebnisse der Sinus-Studie über Migranten-Milieus in Deutschland; Carsten Wippermann und Berthold Bodo Flaig: Lebenswelten von Migrantinnen und Migranten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 5/2009

■ **Begriffe, methodische Anmerkungen oder Lesehilfen**

Menschen mit Migrationshintergrund sind seit 1950 nach Deutschland Zugewanderte und deren Nachkommen. Zu den Personen mit Migrationshintergrund gehört die ausländische Bevölkerung – unabhängig davon, ob sie im Inland oder im Ausland geboren wurde – sowie alle Zugewanderten unabhängig von ihrer Nationalität. Daneben zählen zu den Personen mit Migrationshintergrund auch die in Deutschland geborenen eingebürgerten Ausländer sowie eine Reihe von in Deutschland Geborenen mit deutscher Staatsangehörigkeit, bei denen sich der Migrationshintergrund aus dem Migrationsstatus der Eltern ableitet. Zu den letzteren gehören auch die deutschen Kinder (Nachkommen der ersten Generation) von Spätaussiedlern und Eingebürgerten und zwar auch dann, wenn nur ein Elternteil diese Bedingungen erfüllt, während der

andere keinen Migrationshintergrund aufweist. Außerdem gehören zu dieser Gruppe seit dem Jahr 2000 auch die (deutschen) Kinder ausländischer Eltern, die die Bedingungen für das Optionsmodell erfüllen, das heißt mit einer deutschen und einer ausländischen Staatsangehörigkeit in Deutschland geboren wurden.

Ausländer/innen sind Personen, die nicht Deutsche im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 des Grundgesetzes sind. Dazu zählen auch Staatenlose und Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit. Sie können in Deutschland geboren oder zugewandert sein.

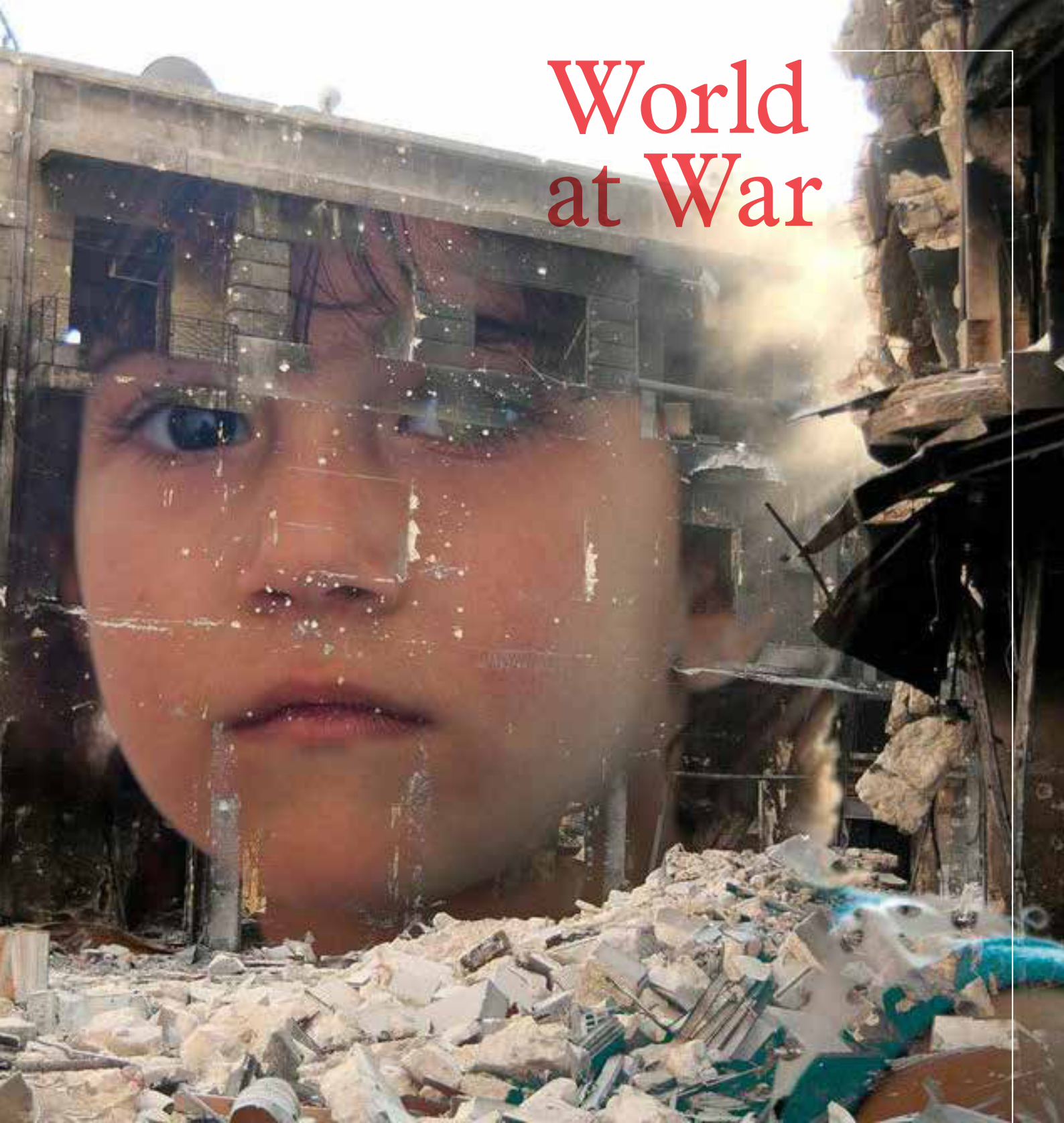
■ Bevölkerung mit Migrationshintergrund III

Nach Altersgruppen, in absoluten Zahlen und Anteil an den Altersgruppen in Prozent, 2011

	Gesamtbevölkerung	Bevölkerung mit Migrationshintergrund	Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund an der jeweiligen Altersgruppe
im Alter von ... bis unter ... Jahre	in Tsd.		in Prozent
unter 5	3.288	1.148	34,9
5 bis 10	3.453	1.130	32,7
10 bis 15	3.846	1.134	29,5
15 bis 20	4.147	1.125	27,1
20 bis 25	4.972	1.112	22,4
25 bis 35	9.845	2.473	25,1
35 bis 45	11.439	2.550	22,3
45 bis 55	13.227	2.166	16,4
55 bis 65	10.416	1.614	15,5
65 bis 75	9.409	944	10,0
75 bis 85	5.839	460	7,9
85 bis 95	1.764	102	5,8
insgesamt	81.754	15.962	19,5

Quelle: Statistisches Bundesamt: Mikrozensus

World at War



UNHCR

Global Trends

Forced Displacement in 2014



2014 IN REVIEW

Trends at a glance

Global forced displacement has seen accelerated growth in 2014, once again reaching unprecedented levels. The year saw the highest displacement on record. By end-2014, 59.5 million individuals were forcibly displaced worldwide as a result of persecution, conflict, generalized violence, or human rights violations. This is 8.3 million persons more than the year before (51.2 million) and the highest annual increase in a single year.

13.9 million

An estimated 13.9 million individuals were **newly displaced due to conflict or persecution** in 2014. This includes 11.0 million persons newly displaced within the borders of their own country, the highest figure on record.⁽¹⁾ The other 2.9 million individuals were new refugees.

42,500

The number of individuals **forced to leave their homes per day due to conflict and persecution** increased four-fold in four years. During 2014, conflict and persecution forced an average of 42,500 individuals per day to leave their homes and seek protection elsewhere, either within the borders of their own country or in other countries. This compares to 32,200 in 2013, 23,400 in 2012, 14,200 in 2011, and 10,900 in 2010.

1. Turkey (1.59 million)
2. Pakistan (1.51 million)
3. Lebanon (1.15 million)
4. Islamic Republic of Iran (982,000)
5. Ethiopia (659,500)
6. Jordan (654,100)

Top
hosts

For the first time, Turkey became the **largest refugee-hosting country worldwide**, with 1.59 million refugees. Turkey was followed by Pakistan (1.51 million), Lebanon (1.15 million), the Islamic Republic of Iran (982,000), Ethiopia (659,500), and Jordan (654,100).

59.5 million
forcibly displaced worldwide

If these 59.5 million persons were a nation, they would make up the 24th largest in the world.

19.5 million refugees

38.2 million internally displaced persons⁽²⁾

1.8 million asylum-seekers

14.4 million under UNHCR's mandate

5.1 million Palestinian refugees registered by UNRWA

10 million

Statelessness is estimated to have affected at least 10 million persons in 2014. However, data captured by governments and communicated to UNHCR were limited to 3.5 million stateless individuals in 77 countries.

86%

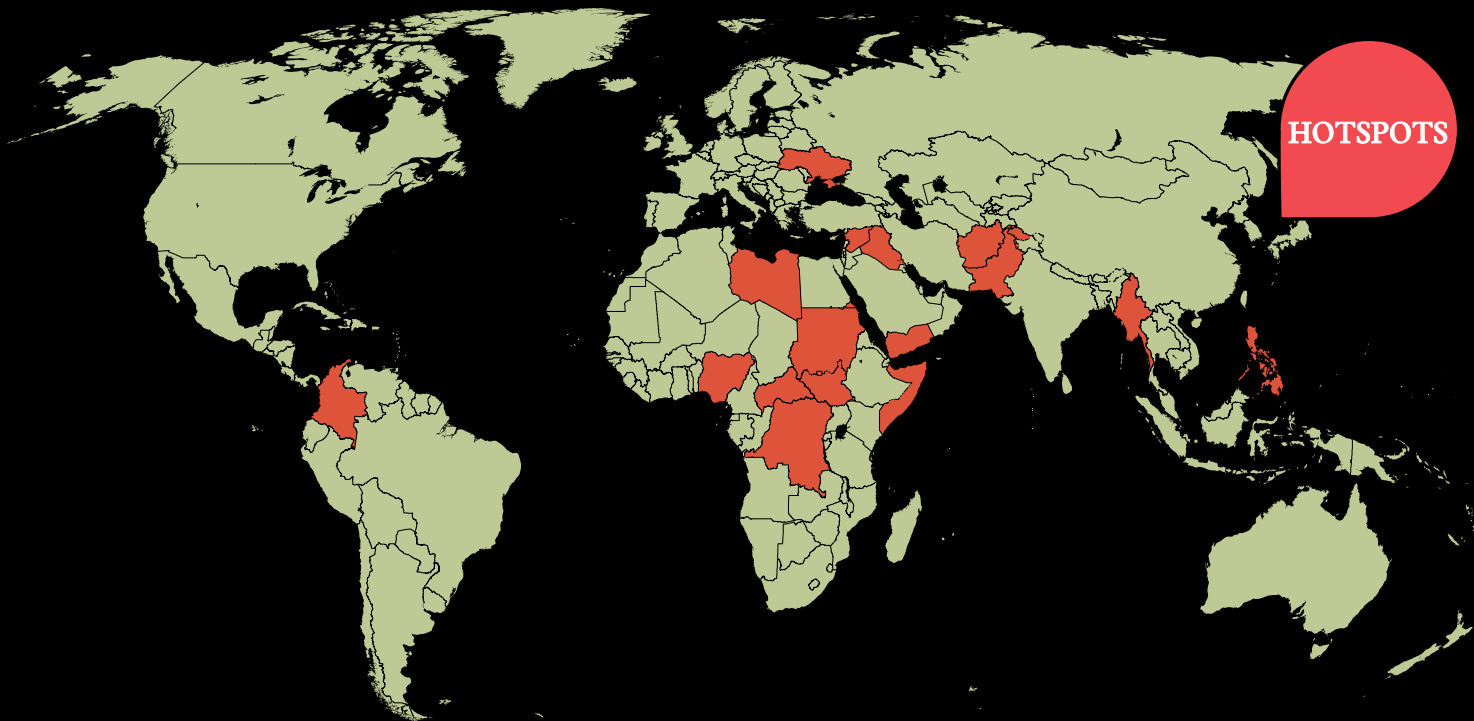
Developing regions hosted 86 per cent of the world's refugees – at 12.4 million persons, the highest value in more than two decades. The Least Developed Countries provided asylum to 3.6 million refugees or 25 per cent of the global total.

5.9 million

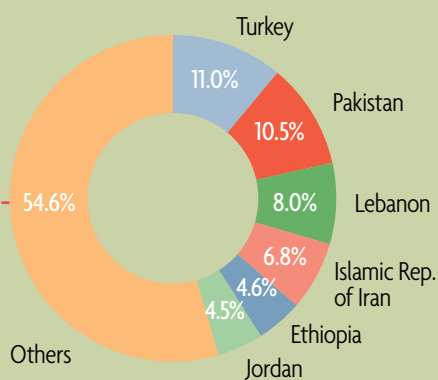
More than 5.9 million refugees under UNHCR's mandate (42%) resided in countries where the **GDP per capita was below USD 5,000**.

(1) Source: Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) of the Norwegian Refugee Council (NRC).

(2) Ibid.



See Annex Table 2 for detailed notes.



126,800

Over the course of 2014, 126,800 refugees **returned to their countries of origin**. Half of these returned to the Democratic Republic of the Congo (25,200), Mali (21,000), or Afghanistan (17,800). This figure was the lowest level of refugee returns since 1983.

“We are witnessing a paradigm change, an unchecked slide into an era in which the scale of global forced displacement as well as the response required is now clearly dwarfing anything seen before.”

ANTÓNIO GUTERRES,
UN HIGH COMMISSIONER
FOR REFUGEES

232/1000

Lebanon **hosted the largest number of refugees in relation to its national population**, with 232 refugees per 1,000 inhabitants. Jordan (87) and Nauru (39) ranked second and third, respectively.

Top
origins

1. Syrian Arab Republic (3.88 million)
2. Afghanistan (2.59 million)
3. Somalia (1.11 million)

More than half (53%) of all refugees worldwide **came from just three countries**: the Syrian Arab Republic (3.88 million), Afghanistan (2.59 million), and Somalia (1.11 million).

1.7 million

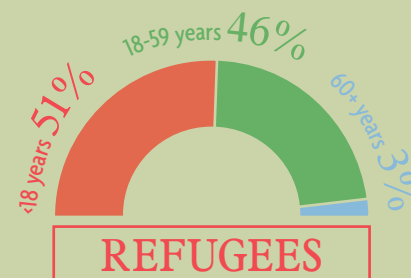
A record high of nearly 1.7 million individuals **submitted applications for asylum or refugee status** in 2014. UNHCR offices registered 245,700 or 15 per cent of these claims. With 274,700 asylum claims, the Russian Federation was the world's largest recipient of new individual applications, followed by Germany (173,100), the United States of America (121,200), and Turkey (87,800).

34,300

Some 34,300 asylum applications were lodged by **unaccompanied or separated children** in 82 countries in 2014, mostly by Afghan, Eritrean, Syrian, and Somali children. This was the highest number on record since UNHCR started collecting such data in 2006.

26 countries

During the year, UNHCR submitted 103,800 refugees to **States for resettlement**. According to government statistics, 26 countries admitted 105,200 refugees for resettlement during 2014 (with or without UNHCR's assistance). The United States of America admitted the highest number (73,000).



REFUGEES

Children below 18 years of age constituted 51 per cent of the refugee population in 2014, up from 41 per cent in 2009 and the highest figure in more than a decade.



UNHCR / J. PRICKETT

This young Kurdish refugee from the Syrian Arab Republic is helped across the Turkish border, where she seeks safety with her family. They were among hundreds of thousands of Kurds that fled Kobani between September 2014 and January 2015 as fighting intensified in the area.

INTRODUCTION

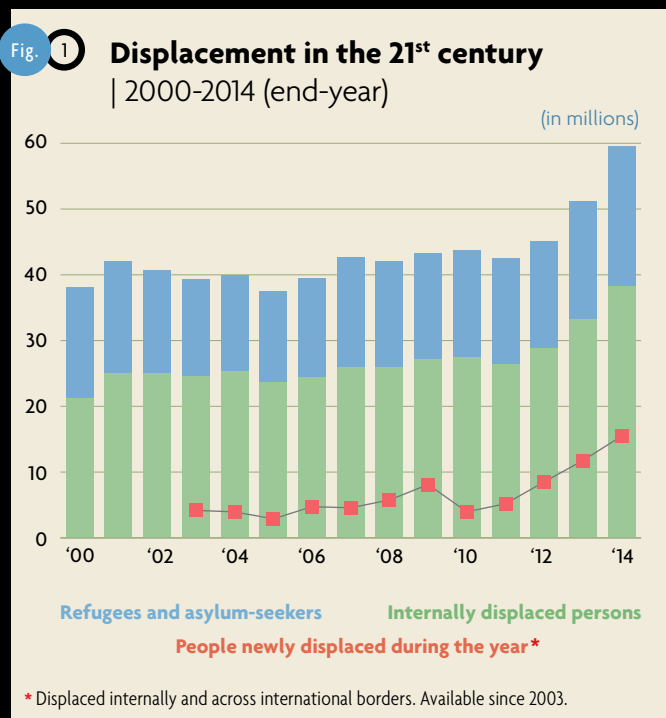
The year 2014 has seen continuing dramatic growth in mass displacement from wars and conflict, once again reaching levels unprecedented in recent history. One year ago, UNHCR announced that worldwide forced displacement numbers had reached 51.2 million, a level not previously seen in the post-World War II era. Twelve months later, this figure has grown to a staggering 59.5 million,⁽³⁾ roughly equalling the population of Italy or the United Kingdom. Persecution, conflict, generalized violence, and human rights violations have formed a ‘nation of the displaced’ that, if they were a country, would make up the 24th largest in the world.⁽⁴⁾

During this year of spiralling crises, with millions of people already forced to flee from their homes and many thousands dying while trying to get to safety, the global humanitarian system has been severely stretched. New crises have broken out in the Middle East and Africa, compounded by continuing unresolved conflicts in Afghanistan, the Democratic Republic of the Congo, Somalia, and elsewhere. In addition to the ongoing crisis in the Syrian Arab Republic, new conflicts in the Central African Republic, South Sudan, Ukraine, and Iraq, among others, have caused suffering and massive displacement. As a consequence, the combined number of refugees and internally displaced persons protected/assisted by UNHCR in 2014 increased by 11.0 million persons, reaching a record high of 46.7 million persons by year end.

It is not just the scale of global forced displacement that is disconcerting but also its rapid acceleration in recent years. For most of the past decade, displacement figures ranged between 38 million and 43 million persons annually. Since 2011, however, when levels stood at 42.5 million, these numbers have grown to the current 59.5 million – a 40 per cent increase within a span of just three years. Such growth poses challenges to finding adequate

responses to these crises, increasingly leading to the multiple displacement of individuals or secondary movements in search of safety.

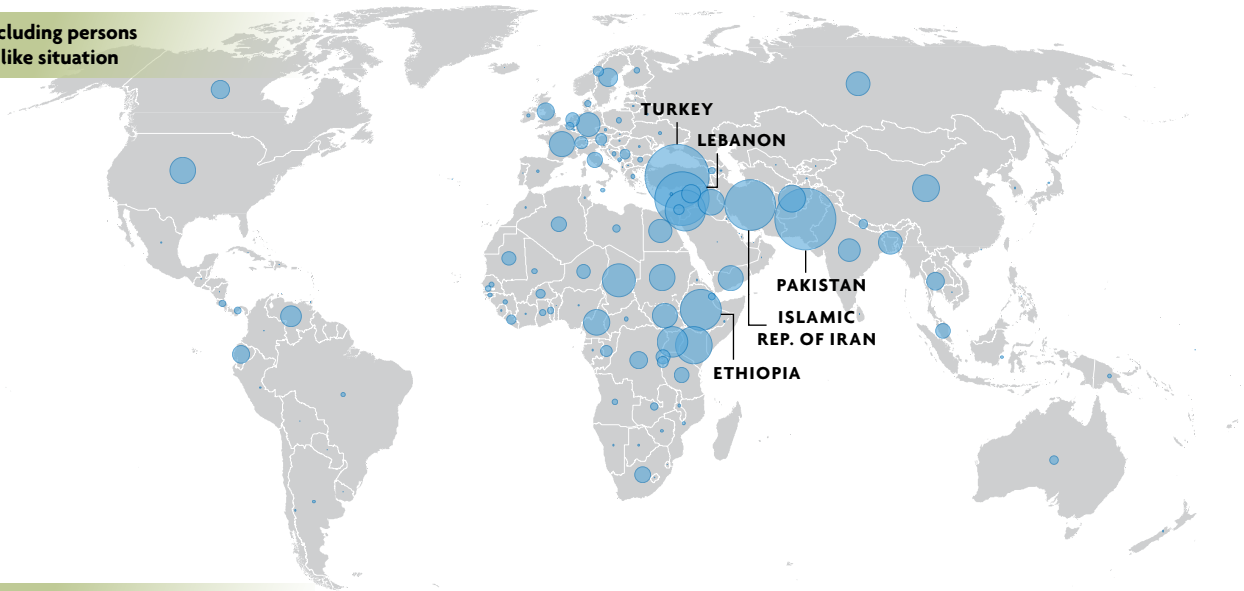
In Europe, more than 219,000 refugees and migrants crossed the Mediterranean Sea during 2014. That’s almost three times the previously known high of about 70,000, which took place in 2011



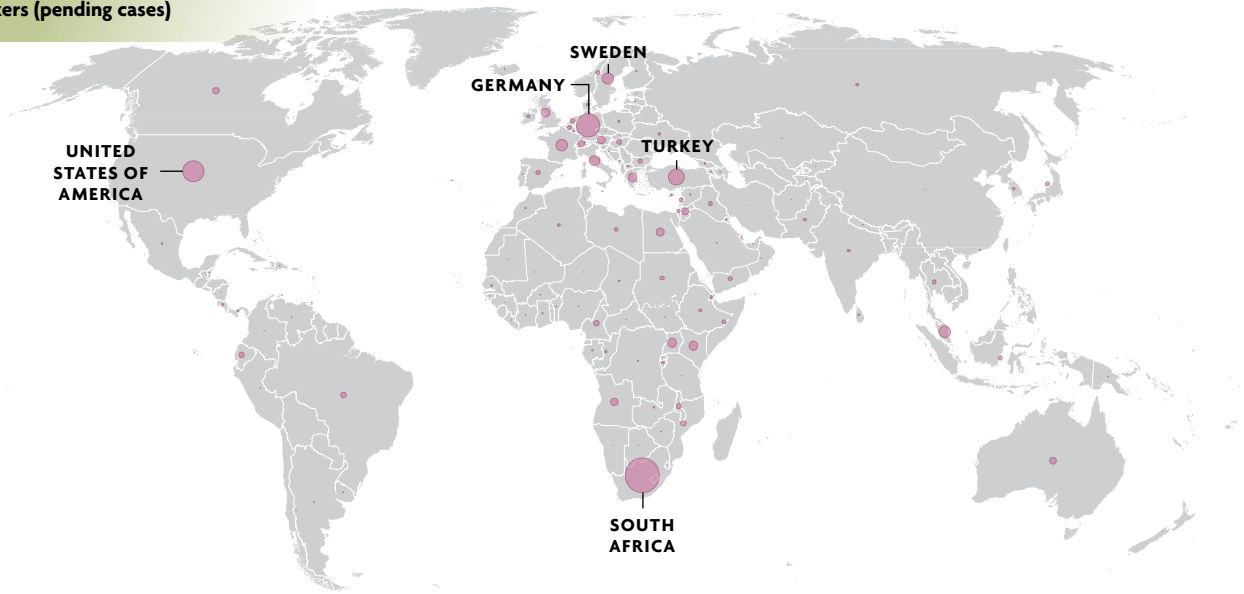
(3) These included 19.5 million refugees: 14.4 million under UNHCR’s mandate and 5.1 million Palestinian refugees registered with the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA). The global figure also included 38.2 million internally displaced persons (source: IDMC) and close to 1.8 million individuals whose asylum applications had not yet been adjudicated by the end of the reporting period.

(4) Source for national populations: United Nations, Population Division, *World Population Prospects: The 2012 Revision*, New York, 2013. For the purpose of this comparison, the medium fertility variant population of 2014 has been taken into account.

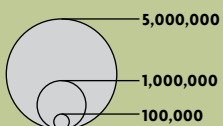
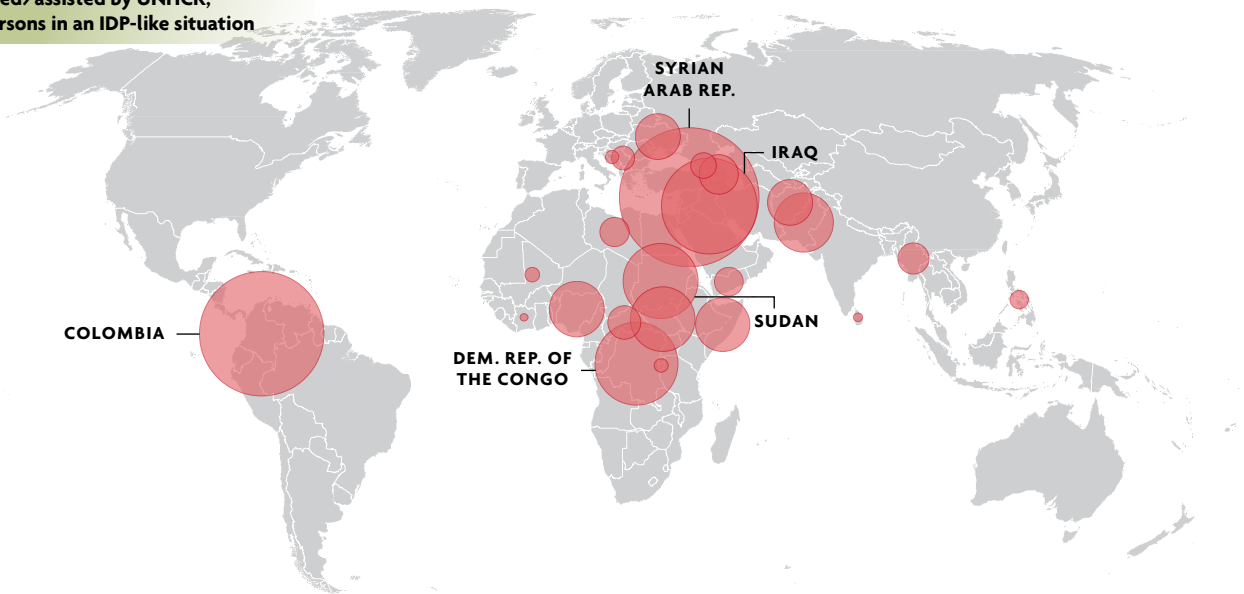
Refugees, including persons in a refugee-like situation



Asylum-seekers (pending cases)



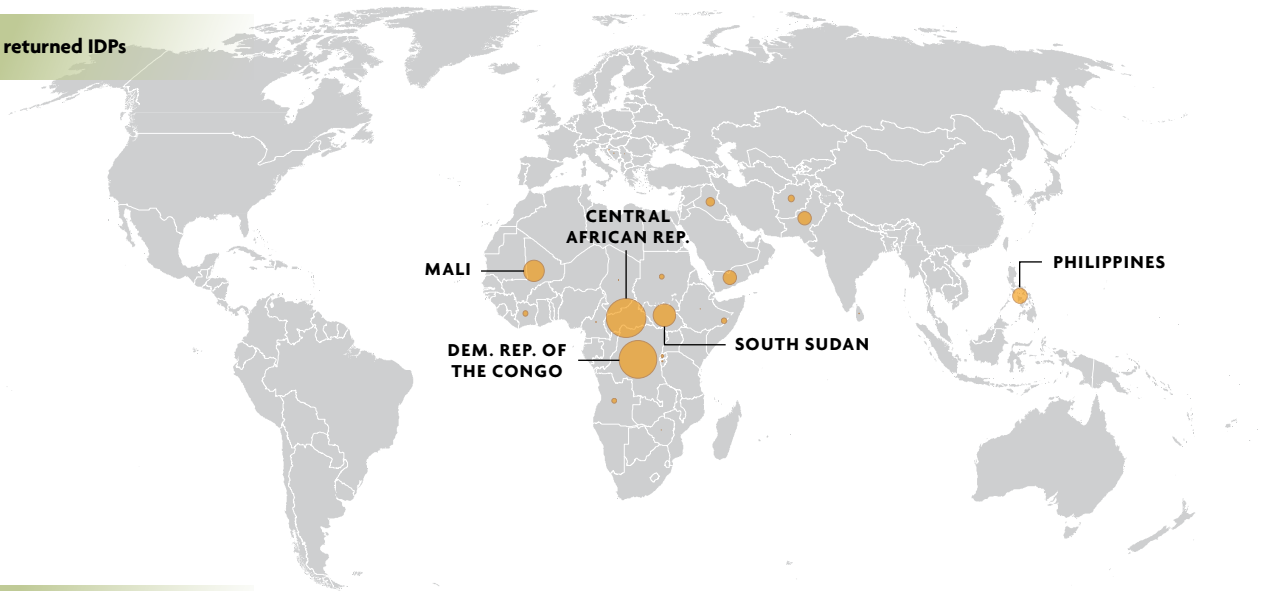
IDPs protected/assisted by UNHCR, including persons in an IDP-like situation



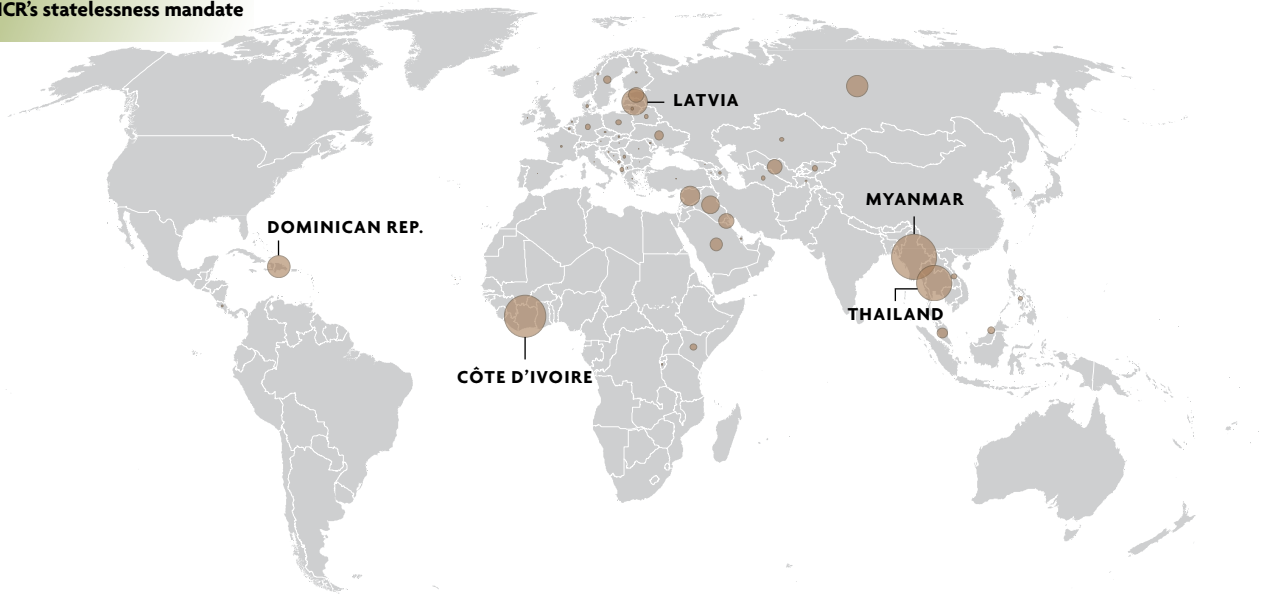
A country is listed if it features among the top-5 per population group.

The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations.

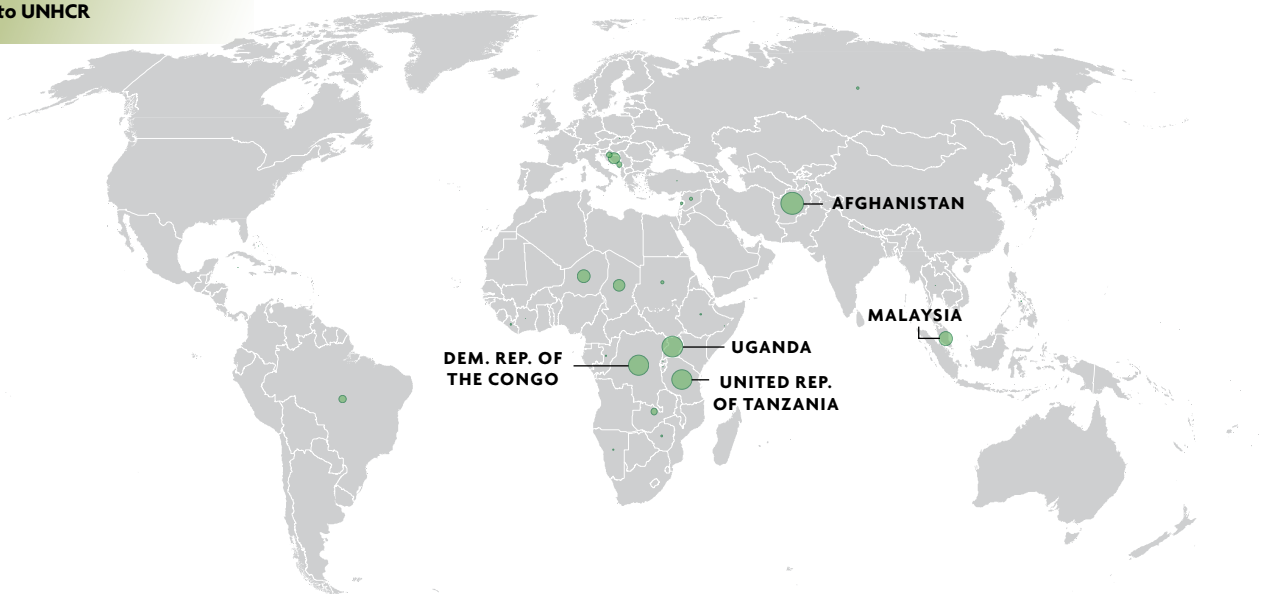
Returned refugees, returned IDPs



Persons under UNHCR's statelessness mandate



Others of concern to UNHCR





POPULATION OF CONCERN TO UNHCR

By the end of 2014, the total population of concern to UNHCR stood at an unprecedented 54.9 million persons. This includes persons who are forcibly displaced (refugees, asylum-seekers, IDPs, etc.), those who have found a durable solution (returnees), as well as stateless persons, most of whom have never been forcibly displaced. This categorization is neither identical to nor synonymous for the 59.5 million forcibly displaced persons worldwide, a figure that not only includes refugees and IDPs beyond UNHCR's mandate but also excludes returnees and stateless persons.

A detailed breakdown of UNHCR's population of concern by category and country is provided in Annex Table 1 on page 44 ●

during the 'Arab Spring'. Nearly half of these arrivals were coming from the Syrian Arab Republic and Eritrea. UNHCR has received information of over 3,500 women, men, and children reported dead or missing in the Mediterranean Sea during the year, clearly demonstrating how dangerous and unpredictable this situation has become.

While 2.9 million persons sought refuge abroad, mostly in neighbouring countries, 11.0 million⁽⁵⁾ were displaced within the borders of their countries. In addition, a record high of nearly 1.7 million persons lodged asylum claims on an individual basis during 2014. Conflict and persecution thus forced an average of 42,500 persons per day to leave their homes in 2014. This compares to 32,200 one year ago and constitutes a four-fold increase since 2010 (10,900).

The war in the Syrian Arab Republic, entering into its fourth year in 2014, was a major cause for the global increase. With at least 7.6 million Syrians estimated to be displaced within their country at year end, global forced displacement levels were heavily impacted by this one country. Globally, one in every five displaced persons worldwide was Syrian. The country also became the world's largest source country of refugees during 2014, overtaking Afghanistan, which had held this position for more than 30 years. The escalating crisis in the Syrian Arab Republic resulted in Turkey becoming the world's largest refugee-hosting country, a ranking that had been occupied by Pakistan for more than a decade.

Although a number of breakthroughs in Africa brightened prospects for some refugees in 2014, durable solutions remain a distant dream for the vast majority. Globally, only 126,800 refugees were able to return to their country of origin during the year, the lowest annual level in three decades. In contrast, UNHCR submitted 103,800 refugees for resettlement in 2014, some 10,000 more than in 2013. Nevertheless, the number of refugees considered to be in protracted situations⁽⁶⁾ was 6.4 million at year end.

Today, more than half of the world's refugees are children, a figure that has increased consistently. The number of unaccompanied or separated children filing an asylum application during the year also continued to increase, surpassing the figure of 34,000 for the

first time since UNHCR started systematically collecting such information in 2006. In previous years, this figure had never exceeded 25,000.

In November 2014, UNHCR launched a global campaign to end statelessness within a decade, building on the momentum created by a public awareness of the problem and a greater willingness by States to address it. This was only the first step in what will be a sustained effort, working closely with governments and civil society, to bring about the legislative changes necessary both to prevent new cases of statelessness and to resolve existing situations by 2024. Despite the progress in recent years, collecting reliable statistics on stateless populations remains a challenge. While UNHCR estimates that at least 10 million persons were stateless globally in 2014, statistics included in this report cover only some 3.5 million persons reported officially to UNHCR.⁽⁷⁾

This report analyzes statistical trends and changes from January to December 2014 for the populations for whom UNHCR has been entrusted with a responsibility by the international community. This includes refugees, asylum-seekers, returnees, stateless persons, and certain groups of internally displaced persons, collectively referred to as 'persons of concern'.⁽⁸⁾ The data presented are based on information available as of 8 May 2015, unless otherwise indicated.

The figures in this report are based on data reported by governments, non-governmental organizations, and UNHCR. The numbers are rounded to the closest hundred or thousand. As some adjustments may appear in the *2014 Statistical Yearbook*, to be released later this year, the figures contained in this report should be considered as provisional and may be subject to change. Unless otherwise specified, the report does not refer to events occurring after 31 December 2014. ■

⁽⁵⁾ Source: IDMC.

⁽⁶⁾ Defined as a situation in which 25,000 or more refugees of the same nationality have been in exile for five years or longer in a given asylum country.

⁽⁷⁾ Refugees, asylum-seekers, and internally displaced persons who are also stateless persons are not included in this figure but are reflected in the figures relating to the relevant refugee, asylum-seeker, or IDP groups.

⁽⁸⁾ See p. 56 for a definition of each population group.

REFUGEE POPULATION

The global number of refugees under UNHCR's mandate, including persons in refugee-like situations,⁽⁹⁾ was estimated at 14.4 million at year end, some 2.7 million more than at the end of 2013 (+23%). This was the highest level since 1995, when an estimated 14.9 million persons were considered to be refugees at year end. Historical refugee data suggest that such a year-to-year net increase is almost unprecedented in UNHCR's existence. Only in 1980 and 1990 were net increases of more than 2 million refugees recorded during the year (+2.2 and +2.7 million, respectively).

Some 1.55 million Syrian refugees were newly registered and granted temporary protection during the year, mainly in neighbouring countries, while an additional 96,100 were granted international protection on an individual basis. Armed conflict, human rights violations, and violence also heavily affected sub-Saharan Africa, where hundreds of thousands fled their country in 2014, notably from South Sudan, the Central African Republic, Eritrea, the Democratic Republic of the Congo, and Somalia. While 283,500 individuals fled outbreaks of violence in Pakistan and sought refuge in Afghanistan, the same is true for hundreds of thousands of Ukrainians who fled to the Russian Federation and other countries in Europe. Further increases in global refugee figures result from revisions of refugee estimates in the Islamic Republic of Iran, as explained further below. Refugee numbers were reduced through the return of 126,800 refugees, primarily to the Democratic Republic of the Congo, Mali, Afghanistan, and Angola.

RESETTLED REFUGEES IN UNHCR'S STATISTICS

Over the past 10 years, some 900,000 refugees have arrived in industrialized countries through resettlement programmes. They are not included in UNHCR's refugee statistics, owing to the fact that they have found a durable solution. However, they do remain of concern to UNHCR. ●

Table 1 shows that 3.8 million refugees, or about one quarter (27%) of the global total, were residing in countries covered by UNHCR's Asia and Pacific region. Of these, almost 2.5 million were Afghans (64%) in Pakistan and the Islamic Republic of Iran. Sub-Saharan Africa was host to 3.7 million of all refugees (26%), primarily from Somalia (753,000), Sudan (627,000), South Sudan (615,300), the Democratic Republic of the Congo (487,800), the Central African Republic (410,400), and Eritrea (239,600). Europe hosted some 3.1 million refugees (22%), particularly from the Syrian

⁽⁹⁾ Three quarters of the 694,500 people in a refugee-like situation were located in Bangladesh, the Bolivarian Republic of Venezuela, Ecuador, and Thailand.

Arab Republic (1.7 million), Ukraine (234,600), and Iraq (132,200), with Turkey alone hosting 1.6 million (51%). The Middle East and North Africa region hosted around 3.0 million or 21 per cent of the world's refugees, mainly from the Syrian Arab Republic (2.2 million). Finally, with 769,000 refugees, the Americas region hosted the smallest share (5%) of refugees globally, with Colombians (357,900) continuing to constitute the largest proportion.⁽¹⁰⁾

The Syrian crisis continued to have a major impact on refugee figures in the Middle East and North Africa region. Ongoing conflict in the country resulted in the number of Syrian refugees in Egypt, Iraq, Jordan, Lebanon, and other countries in the region swelling to almost 2.2 million by year end. This compares to 1.8 million at the beginning of 2014.

With 1 million Syrians newly registered in Turkey over the course of 2014, the refugee population in Europe increased sharply to 3.1 million. An additional 79,700 Syrian asylum-seekers were granted international protection on an individual basis in other European countries. In parallel, the first large-scale armed conflict on European soil since the end of the Balkan wars was another major driver of displacement across the region. Fighting in eastern Ukraine led the total number of refugees in the Russian Federation to swell to 231,800 by year end, up from 3,400 only 12 months earlier. Ukrainians constituted 98 per cent of all refugees in the Russian Federation.

In sub-Saharan Africa, the number of refugees increased for the fifth consecutive year, standing at 3.7 million by year end, some 759,000 more than 12 months earlier. Multiple refugee crises across sub-Saharan Africa in recent years have led to the highest such levels observed since 1996, when more

than 4.1 million persons benefited from refugee status in the region.

The outbreak of violence in South Sudan led to the new internal displacement of 1.5 million persons as well as outflows of half a million into surrounding countries including Ethiopia (188,500), Uganda (128,400), Sudan (115,500), and Kenya (67,000). Similarly, renewed fighting in the Democratic Republic of the Congo led to the new internal displacement of 1 million persons as well as outflows of thousands of Congolese into Uganda (13,300), Burundi (7,500), and Kenya (6,000).⁽¹¹⁾ The Central African Republic remained another hotspot during the year, with 160,300 persons fleeing, primarily into Cameroon (116,600), the Democratic Republic of the Congo (19,500), Chad (14,200), and the Republic of Congo (11,300).

The influx of Eritrean refugees into Ethiopia continued, with some 40,000 persons recognized as refugees over the course of the year, almost twice as many as a year earlier (21,400). This pushed the number of Eritrean refugees in the country to 123,800 by year end. As observed in earlier years, ongoing violence and drought in southern and central Somalia continued to force individuals to flee those areas. In 2014, 35,900 Somalis were recognized as refugees, mainly in Kenya (11,500), Ethiopia (6,300), and Yemen (17,600).

In the Americas, the refugee population decreased by around 5 per cent, to 769,000. This drop was mainly the result of a revision from

⁽¹⁰⁾ This figure includes 257,100 Colombians in Ecuador, the Bolivarian Republic of Venezuela, Costa Rica, and Panama considered to be in a refugee-like situation.

⁽¹¹⁾ Some 13,300 Congolese arriving in Uganda were granted refugee status on a prima facie basis, while 13,700 sought asylum on an individual basis. Those arriving in Burundi and Kenya went through individual refugee status determination.

TABLE 1 Refugee populations by UNHCR regions | 2014

UNHCR regions	Start-2014			End-2014			Change (total)	
	Refugees	People in refugee-like situations	Total refugees	Refugees	People in refugee-like situations	Total refugees	Absolute	%
- Central Africa and Great Lakes	508,600	7,400	516,000	625,000	37,600	662,600	146,600	28.4%
- East and Horn of Africa	2,003,400	35,500	2,038,900	2,568,000	33,400	2,601,400	562,500	27.6%
- Southern Africa	134,500	-	134,500	174,700	-	174,700	40,200	29.9%
- West Africa	242,300	-	242,300	252,000	-	252,000	9,700	4.0%
Total Africa*	2,888,800	42,900	2,931,700	3,619,700	71,000	3,690,700	759,000	25.9%
Americas	514,700	291,200	805,900	509,300	259,700	769,000	-36,900	-4.6%
Asia and Pacific	3,267,500	279,500	3,547,000	3,568,500	280,100	3,848,600	301,600	8.5%
Europe	1,771,100	11,400	1,782,500	3,089,400	18,200	3,107,600	1,325,100	74.3%
Middle East and North Africa	2,556,600	74,000	2,630,600	2,898,500	65,400	2,963,900	333,300	12.7%
Total	10,998,700	699,000	11,697,700	13,685,400	694,400	14,379,800	2,682,100	22.9%

* Excluding North Africa.



200,000 to 168,500 in the number of Colombians in a refugee-like situation in the Bolivarian Republic of Venezuela in view of a joint outreach campaign conducted between UNHCR and the National Commission for Refugees between 2010 and 2014. Overall, the United States of America hosted one third of refugees in this region, with a figure of 267,200 according to UNHCR estimates.⁽¹²⁾ Besides the Bolivarian Republic of Venezuela with 173,600 refugees at year end, Ecuador was the other major refugee-hosting country in the region, with an estimated 122,200 refugees.⁽¹³⁾

In the Asia and Pacific region, the total number of refugees, including individuals in a refugee-like situation, was estimated at more than 3.8 million at the end of 2014, a net increase of about 300,000 persons. This growth is partly explained by the Government of the Islamic Republic of Iran revising the estimated number of Afghan refugees in the country from 814,000 to 950,000 while 283,500 people from Pakistan crossed into the tribal areas of Afghanistan's Khost and Paktika provinces due to military operations in Pakistan's North Waziristan Agency. Yet refugee figures were also reduced following the non-renewal of 135,700 Proof of Registration cards for Afghan refugees in Pakistan. In addition, the voluntary repatriation of 17,500 Afghan refugees from Pakistan and the Islamic Republic of Iran, as well as the departures for re-settlement of more than 30,800 refugees out of Malaysia, Nepal, and Thailand, all facilitated by UNHCR, led to a further drop in these numbers.

COUNTRIES OF ASYLUM

The year 2014 was marked by a shift in the balance of both the main hosting and source countries of refugees, provoked by a combination of the Syrian crisis and large-scale displacement across parts of Africa. Turkey emerged as the largest refugee-hosting country in 2014, replacing Pakistan, which has occupied this rank for more than a decade. The driving factor behind the rankings of the world's four main refugee-hosting countries is the relatively recent Syrian crisis, together with the world's largest protracted refugee situation – Afghanistan. Together, Turkey, Pakistan, Lebanon,

(12) In the absence of official refugee statistics, UNHCR is required to estimate refugee populations in many of the industrialized countries. The refugee estimate for the United States of America is currently under review, which may lead to an adjustment in future reports.

(13) Figure in the Bolivarian Republic of Venezuela includes 168,500 Colombians in a refugee-like situation and about 5,100 refugees individually recognized by the National Commission for Refugees. Figure in Ecuador includes 68,300 Colombians in a refugee-like situation. All data for Ecuador pertain to the end of 2013 in the absence of updated statistics.

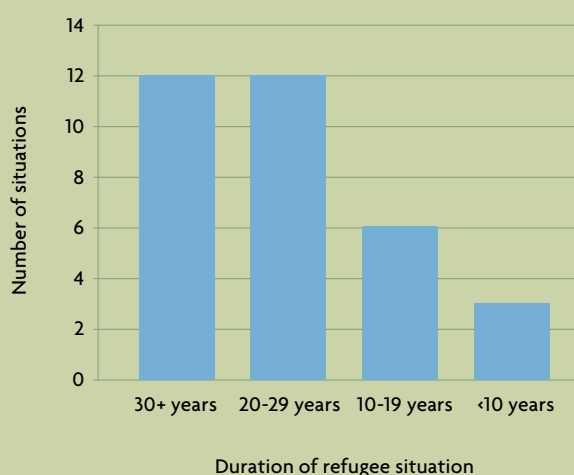
PROTRACTED REFUGEE SITUATIONS

UNHCR defines a **protracted refugee situation** as one in which 25,000 or more refugees from the same nationality have been in exile for five years or more in a given asylum country. While this criterion is applied for monitoring purposes, it does carry some statistical limitations. For instance, as long as a group of refugees from the same nationality does not reach the threshold of 25,000, it will never feature as protracted irrespective of the group's duration in exile. Further, returns and new arrivals of individuals from the same nationality can 'renew' the refugee population in a given country of asylum without this being perceptible. For instance, all refugees of a given nationality can repatriate within the same year without this population losing its status as a protracted situation if the number of new arrivals of the same nationality during the same year remains at 25,000 or more.

These limitations notwithstanding, estimating the number of refugees remaining in long-term exile is crucial from a solutions, protection, and operational perspective. Based on this definition, it is estimated that some 6.4 million refugees (45%) were in a protracted situation by the end of 2014. These refugees were living in 26 host countries, constituting an overall total of 33 protracted situations.

Estimating the average duration of years a specific situation has lasted gives an indication of how recent or protracted it is. This method looks at the year of arrival of the first significant number of refugees of a given nationality and estimates the average duration of stay thereafter for all protracted refugees of that nationality. While the average duration of the 33 protracted refugee situations at the end of 2014 is estimated to about 25 years, most of the situations (24) have been lasting for more than 20 years [see **Figure 2**]. It is important to stress that it is not necessarily individuals who are in a protracted situation themselves but rather the refugee situation as a whole. ●

Fig. 2 Protracted refugee situations by duration | end-2014



and the Islamic Republic of Iran hosted more than 5.2 million or 36 per cent of all refugees worldwide.

The top 10 refugee-hosting countries combined hosted 57 per cent of all refugees under UNHCR's mandate, with eight of these witnessing at times dramatic increases in their respective refugee figures during the year. One million Syrian refugees were registered in Turkey over the course of the year and granted temporary protection by the Government there. Combined with other refugee populations, the total number of refugees in Turkey stood at almost 1.6 million, making it for the first time the world's largest refugee-hosting country.

The refugee population in Pakistan dropped by 111,000 persons, primarily as a result of the non-renewal of 135,700 Proof of Registration cards for Afghan refugees. Voluntary repatriation and resettlement departures also contributed to this drop. As a result, Pakistan was hosting 1.5 million refugees at year end, nearly all from Afghanistan. This is the first time since 2002 that the country does not feature as the world's top refugee-hosting country.

With 403,600 Syrian refugees newly registered during the year, Lebanon remained the third-largest refugee-hosting country. By the end of 2014, Lebanon was host to 1.15 million refugees, stretching the country's socio-economic absorption capacity to its limit. This compares to just 8,000 refugees before the outbreak of the Syrian crisis in early 2011.

The Government of the Islamic Republic of Iran revised its estimated number of Afghan refugees in

the country from 814,000 to 950,000. Despite this significant increase, it dropped from the second to the fourth-largest refugee-hosting country by year end with a total of 982,000 refugees. Since the mass exodus from Afghanistan began in 1979, either Pakistan or the Islamic Republic of Iran has ranked as the world's top refugee-hosting country for 33 out of the past 36 years. Pakistan was the top country for 22 of those years, while the Islamic Republic of Iran held this spot for another 11 years.

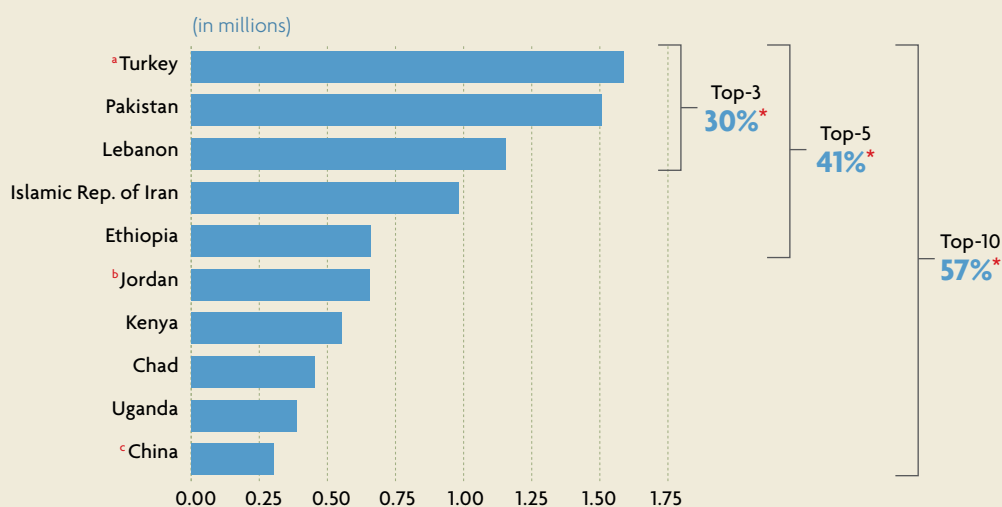
Ethiopia continued to receive new arrivals in 2014, with 235,800 persons recognized as refugees during the year, mostly from South Sudan (188,500), Eritrea (40,000), and Somalia (6,300). Since 2008, more than 582,000 refugees have arrived in Ethiopia, and by the end of 2014 the refugee population had grown to 659,500 – the fifth-largest such population in the world. As such, Ethiopia became the largest refugee-hosting country in sub-Saharan Africa, a ranking that had been held by Kenya since 2010.

Jordan was heavily affected by the Syrian crisis after having registered close to 119,000 Syrian refugees during the year. By the end of 2014, Jordan's overall refugee population stood at 654,100 and included 29,300 Iraqi refugees.⁽¹⁴⁾ It ranked as the world's sixth-largest refugee-hosting country.

With a total of 551,400 refugees, Kenya was the

⁽¹⁴⁾ The Government of Jordan estimates the number of Iraqis in the country at 400,000 individuals at the end of March 2015. This includes refugees and other categories of Iraqis.

Fig. 3 Major refugee-hosting countries | end-2014



* Reflects proportion out of global number of refugees at end-2014.

^a Refugee figure for Syrians in Turkey is a Government estimate.

^b Includes 29,300 Iraqi refugees registered with UNHCR in Jordan. The Government estimates the number of Iraqis at 400,000 individuals at the end of March 2015. This includes refugees and other categories of Iraqis.

^c The 300,000 Vietnamese refugees are well integrated and in practice receive protection from the Government of China.



REFUGEES FROM AFGHANISTAN: THE WORLD'S LARGEST PROTRACTED REFUGEE SITUATION

As fresh emergencies in the Middle East and Africa continue to attract global attention, the future of some 2.6 million Afghan refugees who have been living outside their country for over three decades still hangs in the balance. Up to 92 countries have provided a safe haven for Afghans in need of refuge, but around 95 per cent of the population is hosted by just two countries: Pakistan and the Islamic Republic of Iran.

Pakistan is hosting 1.5 million registered Afghan refugees; 67 per cent live in urban or rural areas, while 33 per cent reside in 76 refugee villages. According to figures provided by the Government, there are some 950,000 Afghan refugees in the Islamic Republic of Iran, 97 per cent of which live in urban or semi-urban areas. In addition, there are an estimated 2 million undocumented Afghans in both countries.

Since 2002, over 5.8 million Afghan refugees have returned home. More than 80 per cent of them were assisted through the largest voluntary repatriation programme in UNHCR's history. However, fewer Afghans have gone back in recent years, and returnee numbers hit an all-time low in 2014. Many continue to cite security and economic concerns as well as limited opportunities for sustainable reintegration inside Afghanistan as obstacles to return.

The regional multi-year Solutions Strategy for Afghan Refugees (SSAR), developed to identify and implement lasting solutions for Afghan refugees in the region, offers a comprehensive framework for joint action aimed at facilitating voluntary return and sustainable reintegration, while providing assistance to host countries.

The strategy prioritizes youth empowerment, including through inter-linked interventions in the field of education, as well as skills training and livelihoods support. With one of the youngest populations in the world, residing both in and outside of the country, Afghanistan is in need of such investment in order to ensure the sustainable reintegration of young returnees and capitalize on the human capital that this generation can offer in the context of future reconstruction efforts.

In 2014, Afghanistan underwent multiple transitions, including the first democratic handover of power, which led to the establishment of the National Unity Government. As such, 2015 is a pivotal year for Afghanistan, offering an unprecedented opportunity to pursue durable solutions for Afghan refugees in the region.

The new Government has shown ownership and commitment to the sustainable return and reintegration of Afghan refugees. It is critical that the international community steps up to support the Afghan Government, to ensure the necessary conditions for Afghans to return home and restart their lives in safety and dignity. A renewed commitment to the Afghan situation is imperative for the successful implementation of the Solutions Strategy, not only in the spirit of international solidarity and burden-sharing but also as a joint investment in stability and security in Afghanistan and beyond. ●

second-largest refugee-hosting country in sub-Saharan Africa by year end. This figure included 78,500 refugees who were recognized on a *prima facie* basis during the year, most of them from South Sudan (67,000). The increase in the refugee population on account of new arrivals was partly offset by a verification of registration records among Somali refugees in the Dadaab camps, leading to the deactivation of tens of thousands of individual records. It is assumed that many of these individuals had returned to Somalia spontaneously.

The refugee population in Chad increased for the 13th consecutive year, reaching a new high of 452,900 by the end of 2014. This growth was primarily due to refugee influx from the Central African Republic (14,200). Fighting in both South Sudan and the eastern part of the Democratic Republic of the Congo also impacted heavily on Uganda. Some 128,400 South Sudanese were recognized as *prima facie* refugees during 2014, as were 13,300 Congolese. By the end of the year, Uganda was the ninth-largest host country of refugees worldwide, with 385,500 persons, its highest level on record.

Finally, reported numbers of refugees in China (301,000) have remained largely unchanged since the early 1980s, placing the country as the 10th-largest refugee-hosting country for 2014.

COUNTRIES OF ORIGIN

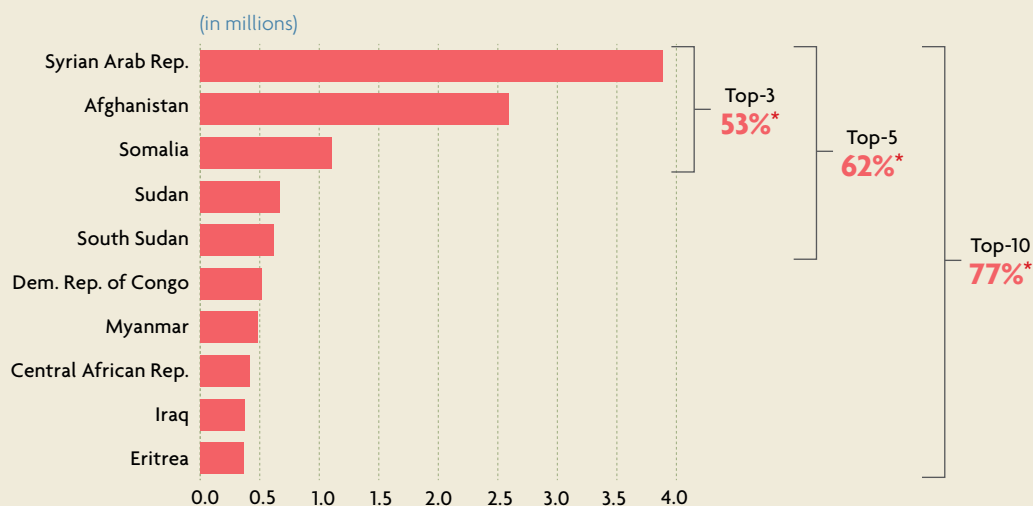
By the end of 2014, the Syrian Arab Republic had become the world's top source country of refugees,

overtaking Afghanistan, which has held this position for more than three decades. With Somalia as the third-largest source country, these three countries together accounted for 7.6 million or more than half (53%) of all refugees under UNHCR's responsibility at the end of 2014. While Afghanistan and Somalia were listed among this top three for a number of years, the Syrian Arab Republic did not feature among even the top 30 source countries just three years ago. This turnaround clearly demonstrates the rapid deterioration of the situation in that country.

With close to 3.9 million refugees in 107 countries, the Syrian Arab Republic became the leading country of origin of refugees in 2014. Adding the estimated 7.6 million persons displaced within the country makes Syrians the largest displaced population worldwide. Today, on average, almost one out of every four refugees is Syrian, with 95 per cent located in surrounding countries. The last time such a high refugee figure was observed was in 2001, when 3.8 million Afghans were reported as refugees worldwide. Outside the immediate region, Germany hosted the largest number of Syrians in 2014, an estimated 41,000 persons.

Conflict in the Syrian Arab Republic forced 1.55 million persons to flee abroad in 2014, mainly to neighbouring countries. Turkey (1.56 million; Government estimate), Lebanon (1.15 million), Jordan (623,100), Iraq (234,200), and Egypt (138,400) were shouldering the largest burden in hosting

Fig. 4 Major source countries of refugees | end-2014



* Reflects proportion out of global number of refugees at end-2014.

Syrian refugees by the end of 2014. In addition, Syrians lodged some 175,000 individual asylum applications worldwide during the year, most of them in Europe.

Afghans were the second-largest refugee group under UNHCR’s mandate, with some 2.6 million persons at the end of 2014. As in previous years, Pakistan and the Islamic Republic of Iran were the main hosting countries of this population, with 1.5 million and 950,000 refugees, respectively. Together, these two countries accounted for 95 per cent of all Afghan refugees worldwide. In addition, Germany hosted 27,800 Afghan refugees. In the Islamic Republic of Iran, the Government’s upward revision of the number of Afghan refugees in that country (from 814,000 to 950,000) was partly offset by the combined voluntary repatriation and resettlement departures of roughly 20,000 Afghans. The non-renewal of 137,500 Proof of Registration cards for Afghan refugees in Pakistan further decreased the size of this population.

Somalis remained the third-largest refugee group under UNHCR’s mandate with some 1.11 million persons at the end of 2014, a figure almost unchanged since the end of 2013 (1.12 million). The large-scale arrivals of hundreds of thousands Somalis into Kenya and Ethiopia witnessed during some previous years slowed considerably in 2014. Nevertheless, a total of 35,900 Somalis sought international protection during the year, notably in Yemen (17,600), Kenya (11,500), and Ethiopia (6,300).

With an estimated 666,000 refugees at year end, the number of Sudanese refugees remained relatively stable in relation to the start of the year

(648,900). Sudan was thus the fourth-largest country of origin for refugees. In contrast, the outbreak of violence in South Sudan, which started in December 2013, triggered a major outflow into neighbouring countries. The overall number of South Sudanese refugees grew from 114,400 to 616,200 within a span of just 12 months. By the end of the year, those fleeing South Sudan had found refuge predominantly in Ethiopia (251,800), Uganda (157,100), Sudan (115,500), and Kenya (89,200). As a result, South Sudan was the fifth-largest source country of refugees worldwide.

With 516,800 individuals at the end of 2014, the number of refugees originating from the Democratic Republic of the Congo reached an all-time high. This compares to 499,500 at the start of the year and is partly the result of 44,000 Congolese being recognized as refugees during the year, notably in Uganda (25,600),⁽¹⁵⁾ Burundi (6,800), and Kenya (3,400). These increases were partly offset by the return of 25,100 Congolese to their country in addition to 6,700 resettlement departures to third countries.

While estimates for refugees originating from Myanmar (the seventh-largest source country) remained virtually unchanged at 479,000, the number of refugees from the Central African Republic grew as conflict and violence continued in their country. As such, their number increased from 252,900 to 412,000 within the reporting period, turning the Central African Republic into the eighth-largest refugee source country. This dramatic development was particularly felt in Cameroon, where

(15) Some 13,200 Congolese were recognized on a prima facie basis, while 12,400 were recognized through individual refugee status determination.

116,600 persons were granted refugee status during the year. The Democratic Republic of the Congo (19,500), Chad (14,200), and the Republic of Congo (11,300) were other countries affected by the influx.

Iraqis dropped to the ninth-largest refugee group in 2014 with 369,900 persons, mainly in the Syrian Arab Republic (146,200), Germany (41,200), the Islamic Republic of Iran (32,000),⁽¹⁶⁾ and Jordan (29,300).⁽¹⁷⁾ This is lower than the figure reported at the end of 2013 (401,500), as the Government of the Islamic Republic of Iran revised its number of Iraqi refugees in that country from 43,300 to 32,000.

With 363,100 refugees at the end of the reporting period, Eritrea occupied the 10th place among the major source countries. This figure has now increased for a sixth consecutive year, starting in 2008 when the number of Eritrean refugees was estimated at 186,400. Since then, in light of continuous arrivals into Ethiopia and Sudan, among others, this number has almost doubled. The majority of Eritrean refugees reside in Ethiopia (123,800), Sudan (109,200), Israel (32,700), and European countries (81,100).

Other main source countries of refugees were Colombia, Pakistan, and Ukraine. The number of Colombian refugees (360,300)⁽¹⁸⁾ decreased by 36,300 persons compared to the start of the year, mainly as a result of a revision in the number in the Bolivarian Republic of Venezuela. In contrast, figures for both Pakistan and Ukraine increased dramatically. In Pakistan, some 283,500 individuals fled to Afghanistan as armed conflict in their country unfolded during the year; likewise, fighting in eastern Ukraine not only displaced more than 800,000 people within the country but also led to 271,200 persons applying for refugee status or temporary asylum in the Russian Federation.

DEVELOPING COUNTRIES ARE SHOULDERING THE RESPONSIBILITY

Developing regions⁽¹⁹⁾ have continued to receive millions of new refugees – and, during the past few years, in increasing numbers. Two decades ago, developing regions were hosting about 70 per cent of the world's refugees. By the end of 2014, this proportion had risen to 86 per cent – at 12.4 million persons, the highest figure in more than two decades. The Least Developed Countries⁽²⁰⁾ alone provided asylum to 3.6 million refugees or 25 per cent of the global total.

Comparing the size of a refugee population to the Gross Domestic Product (Purchasing Power

Fig. 5 Number of refugees per 1 USD GDP (PPP) per capita | 2014

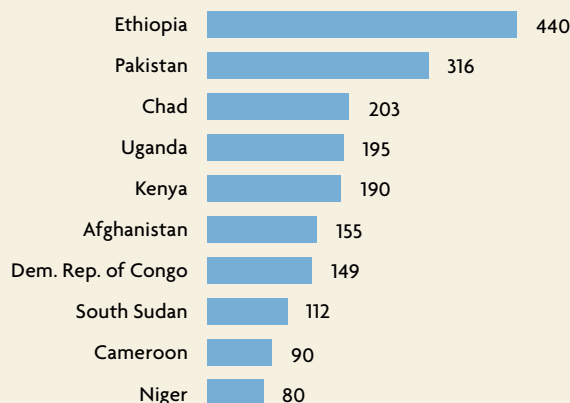
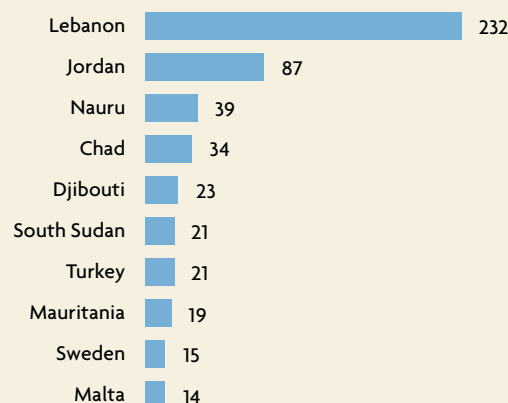


Fig. 6 Number of refugees per 1,000 inhabitants | 2014



(16) Figures for Iraqi refugees in the Syrian Arab Republic and the Islamic Republic of Iran are Government estimates.

(17) The Government of Jordan estimates the number of Iraqis in the country at 400,000 individuals at the end of March 2015. This includes refugees and other categories of Iraqis.

(18) This figure includes refugees as well persons in a refugee-like situation in Ecuador, the Bolivarian Republic of Venezuela, Costa Rica, and Panama.

(19) See <https://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm#ftnc> for a list of countries included under each region.

(20) Ibid.

“ For an age of unprecedented mass displacement, we need an unprecedented humanitarian response and a renewed global commitment to tolerance and protection for people fleeing conflict and persecution. ”

ANTÓNIO GUTERRES,
UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES

Parity)⁽²¹⁾ – the GDP (PPP) – per capita or to the national population size⁽²²⁾ provides a different perspective. When the number of refugees per 1 USD GDP (PPP) per capita is high, the relative contribution and effort made by countries, in relation to their national economy, can also be considered to be high.

In 2014, the 30 countries with the largest number of refugees per 1 USD GDP (PPP) per capita were all members of developing regions, and included 18 Least Developed Countries. More than 5.9 million refugees, representing 42 per cent of the world’s refugees, resided in countries whose GDP (PPP) per capita was below USD 5,000.

Ethiopia had the highest number of refugees in relation to its national economy during the year, hosting 440 refugees per 1 USD GDP (PPP) per capita [see **Figure 5**]. Pakistan was second with 316 refugees per 1 USD GDP (PPP) per capita, followed by Chad (203), Uganda (195), Kenya (190), and Afghanistan (155). The developed country with the highest number of refugees in relation to its national economy was the Russian Federation, in 34th place, with nine refugees per 1 USD GDP (PPP) per capita.

These rankings change when the number of refugees is compared to the national population of the host country. Here the Syrian crisis displays its full effect, with Lebanon and Jordan continuing to occupy the first two places. Lebanon tops the list with 232 refugees per 1,000 inhabitants, followed by Jordan (87), Nauru (39), Chad (34), and Djibouti (23) [see **Figure 6**]. In other words, in Lebanon almost one in four inhabitants was a refugee at the end of 2014. ■

(21) Source for Gross Domestic Product (Purchasing Power Parity): International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2015 (accessed 6 May 2015).

(22) Source for national populations: United Nations, Population Division, *World Population Prospects: The 2012 Revision*, New York, 2013. For the purpose of this analysis, the medium fertility variant population of 2014 has been taken into account.

HISTORICAL REVIEW OF THE 50 MAJOR SOURCE COUNTRIES OF REFUGEES, 1980-2014



Since 1980, fifty countries have featured at least once among the top 20 source countries of refugees. In other words, a quarter of the world’s countries have to varying degrees generated significant refugee outflows in the last 35 years. Twelve have featured among the top 20 source countries in at least 20 of the 35 years, implying that war, conflict, or persecution has been occurring either consistently or repeatedly in some of these countries. In other instances, armed conflict may have ended many years ago but refugees may have opted not to return to their country of origin and are instead waiting to be locally integrated. Seven of these countries are located in sub-Saharan Africa, including Angola (32x), Sudan (32x), the Democratic Republic of the Congo (30x), Burundi (29x), Somalia (27x), Eritrea (24x), and Rwanda (22x). With the exception of Eritrea, each of these seven countries has at least once been ranked among the top five.

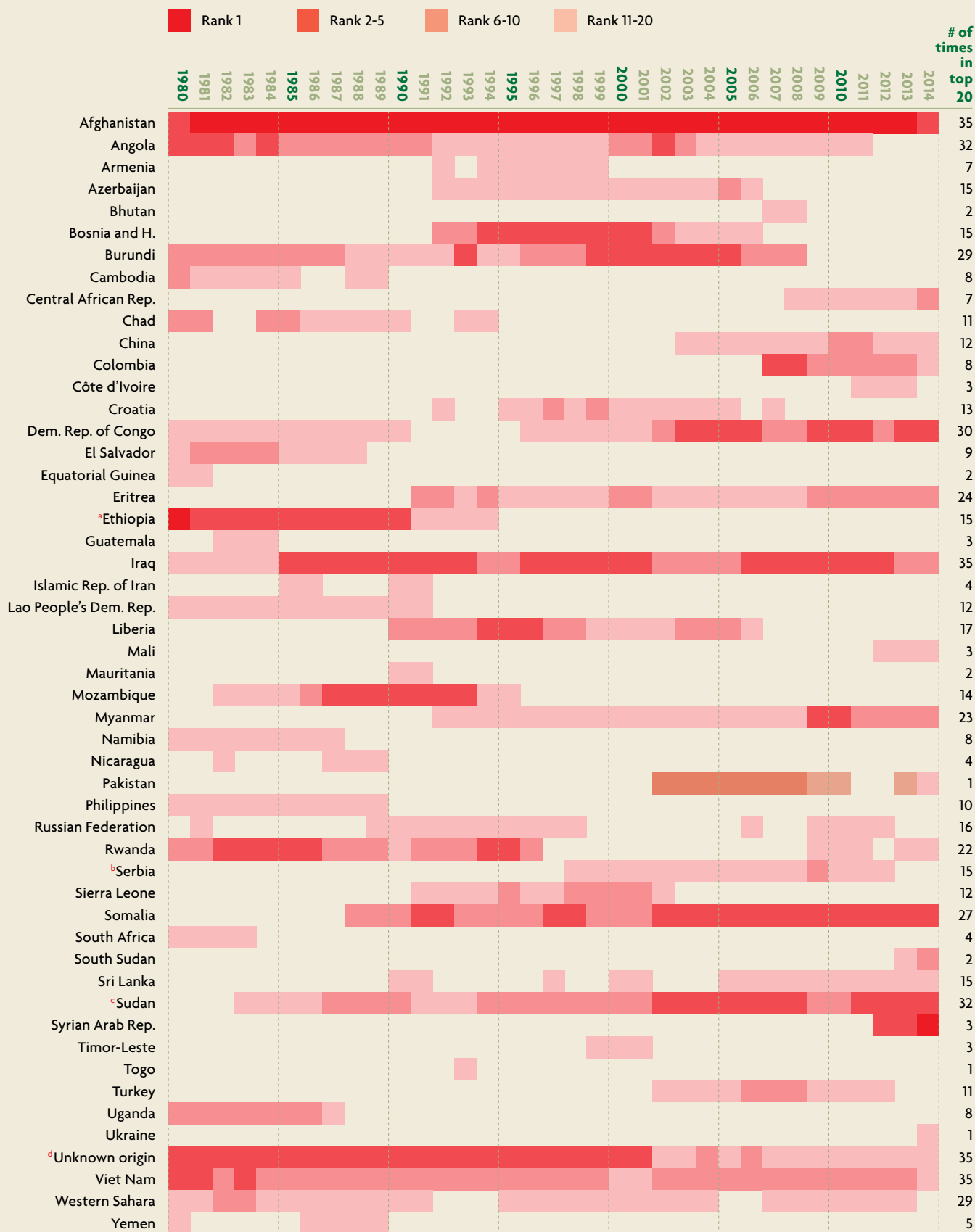
Afghanistan, Iraq, and Viet Nam are the only countries that have consistently been included among the top 20 source countries, with Afghanistan ranked as number one between 1981 and 2013. In 1980, Ethiopia featured on top of the list and stayed among the top 20 until 1994 before dropping out. This coincided with the independence of Eritrea a few years earlier, since most of the refugees originating from Ethiopia were in fact Eritrean. Eritrea, too, has consistently featured among the top 20 source countries since 1995.

The Syrian Arab Republic was not included among the top 20 until 2012. Since then, it has not only featured among the top 20 source countries but in fact occupied the number one spot in the rankings in 2014, replacing Afghanistan after more than three decades. ●

Fig. 7

Historical review of the 50 major source countries of refugees

This matrix depicts the annual ranking of countries of origin of refugees since 1980. Countries are listed if they featured among the top-20 at least once. Individual rankings are the result of population movements, demographic and legal changes, data revisions and re-classification of individual population groups. Palestinian refugees under UNHCR's mandate are excluded as a result of incomplete data.



^a Ethiopia: includes Eritrea until its independence in the absence of separate statistics available for both countries.
^b Serbia and Kosovo (S/RES/1244 (1999)). Includes Montenegro until its independence in the absence of separate statistics available for both countries.
^c Sudan: includes South Sudan until its independence in the absence of separate statistics available for both countries.
^d Unknown origin: Refers to refugees whose country of origin is unknown. Data availability has improved significantly over the years.



This Syrian refugee family fled their home in Aleppo in 2012. When bombing struck their town, ‘within 24 hours the city was destroyed,’ Ahmad recalls. They fled to Lebanon, where they shared a small flat with Ahmad’s three siblings and their children. Ahmad was able to find sporadic work, but knew his future was bleak, especially as his 6-year old son Abdullah had developed hearing problems. The family was eventually accepted to resettle in Germany under the Government’s Humanitarian Assistance Programme. They travelled to Germany in September 2013 and were among the first group of Syrians to arrive in the country under this programme.

DURABLE SOLUTIONS FOR REFUGEES

Protecting and finding durable solutions for refugees are core mandates of UNHCR. Hence, durable solutions remain an integral part of UNHCR's mission. This mandate is affirmed by both the 1951 Convention relating to the Status of Refugees as well as UNHCR's Executive Committee. This is in addition to regional instruments, which have strongly backed the mandate of finding permanent solutions to the plight of refugees. The need for cooperation among signatory states to find such permanent solutions is enshrined in the 1951 Convention and other similar instruments.

As a consequence, UNHCR continued to pursue its three traditional types of durable solutions for the refugee population under its mandate throughout the year – voluntary repatriation, resettlement, and local integration. It is important to emphasize that the ultimate aim of all refugees is to find a durable solution to their plight. Unfortunately, many continue to remain in exile, where such goals are far from reality.

In many instances, a durable solution is determined by factors that are often outside of UNHCR's control. Such external factors have contributed to the continuous challenges of finding durable solutions for refugees. This has particularly been the case in recent years and correlates directly with the decline in the overall number of refugee returns.

The various processes of finding durable solutions can take different and diverse forms, depending on the geographic location of refugees, among other factors. While in exile, refugees of-

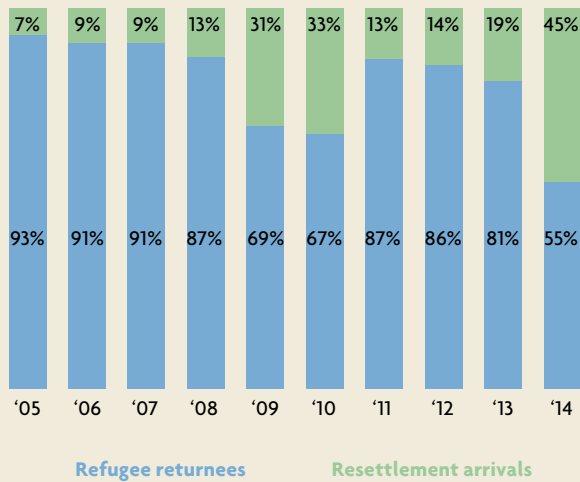
ten rely on their relative opportunities and skills to become self-reliant. To facilitate the search for a durable solution, some refugees enhance their skills through education, capacity-building, training, and work. Through such activities, refugees can both make positive contributions to their host countries and reduce their dependency on humanitarian assistance.

RETURN OF REFUGEES

When a climate of national protection is fully restored, refugees can typically return voluntarily to their country of origin in safety and dignity. It may be tempting, then, to assume that the total number of returnees can measure the safety conditions in their place of origin. In principle, however, the processes of voluntary return involve many actors and stakeholders. It is not uncommon that civil wars, political instability, and general levels of insecurity prevent or limit the number of refugee returns in a particular country or specific location of return.

Fig. 8

Distribution of resettlement arrivals and refugee returnees | 2005-2014



It is UNHCR’s view that voluntary repatriation of refugees should be exclusively based upon free and informed decisions and only when the national protection of one’s rights is guaranteed. When conditions in the country of origin are deemed to be right and safe, UNHCR in collaboration with its partners promotes and facilitates the voluntary return of refugees. These processes can range from registration and screening to repatriation agreements and packages, transportation arrangements or reception in countries of origin. During the course of the repatriation processes, particular attention is paid to returnees with specific needs in order to ensure that their requisite protection, assistance, and care are provided. This may include pregnant women or children, among others.

Of the three traditional durable solutions, voluntary repatriation ranks the highest in numerical

terms. Available data indicate that, over the past four decades, the number of refugee returns has always been higher than the total number of resettled refugees. However, with the number of refugee returns currently at a 30-year low, resettlement as both burden-sharing and a protection tool is increasingly gaining ground, as shown in Figure 8.

During the past 20 years, some 18.2 million refugees returned to their country of origin, 10.8 million of them with UNHCR’s assistance (60%). During the same period, the largest number of returnees was recorded in 2002, when 2.4 million refugees were able to return home. In general, the immediate past decade has witnessed a significantly lower number of refugee returns (5.2 million) than the preceding decade (13.0 million). This implies that many more refugees remain in exile and in a protracted situation.

During 2014, a total of 126,800 refugees returned to their country of origin, virtually all of them with UNHCR assistance.⁽²³⁾ This is the lowest number recorded since 1983, when 103,000 refugees returned during the year. The 2014 figure is also significantly below the level observed one year earlier (414,600). Clearly, wars and the general political insecurity witnessed around the world in recent years have contributed to the prevailing trends.

Refugees from 37 countries were reported to have returned home in 2014. The countries that reported the largest numbers included the Democratic Republic of the Congo (25,200), Mali (21,000), Afghanistan (17,800), Angola (14,300), Sudan (13,100), Côte d’Ivoire (12,400), Iraq (10,900), and Rwanda (5,800). These eight countries combined accounted for 95 per cent of total refugee returns during the year.

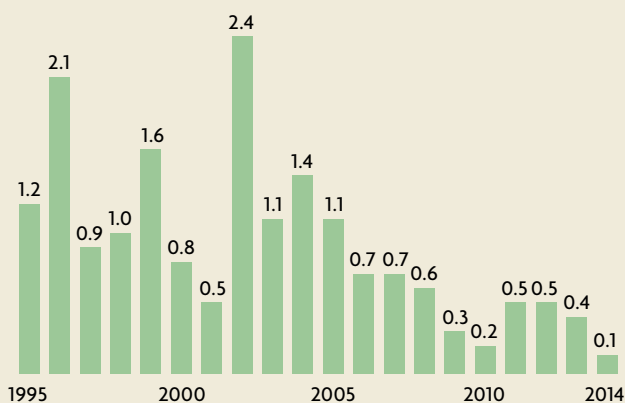
The number of countries that reported the departure of at least one refugee to his or her country dropped from 93 in 2013 to 90 in 2014. Countries of asylum with significant numbers of refugee departures included the Democratic Republic of the Congo (19,000), Chad (13,100), Pakistan (13,000), Liberia (12,200), the Republic of Congo (10,300), Burkina Faso (7,700), and the Central African Republic (7,200).

In August 2014, a convoy carrying 81 refugees from the Democratic Republic of the Congo living in the Republic of Congo crossed the border into the Democratic Republic of the Congo, marking

Fig. 9

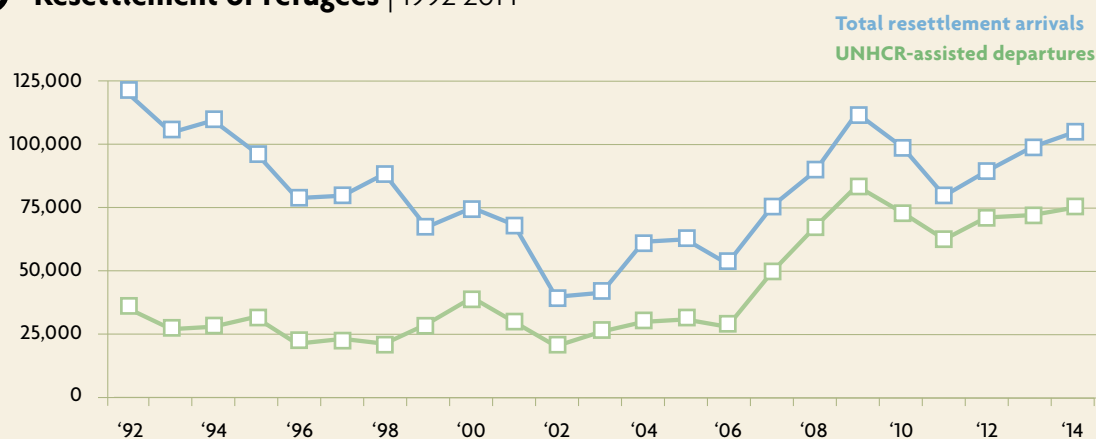
Refugee returns | 1995-2014

(in millions)



(23) Based on consolidated reports from countries of asylum (departure) and origin (return).

Fig. 10 Resettlement of refugees | 1992-2014



the end of five years in exile for the group and the final voluntary repatriation of Congolese refugees from the Republic of Congo. This group was the last of the 119,000 Congolese refugees to repatriate from the Republic of Congo with UNHCR's help since May 2012. They were among the 160,000 people who fled to neighbouring countries – 140,000 to the Republic of Congo and 20,000 to the Central African Republic – when clashes erupted over traditional fishing rights in 2009. The return of the 20,000 Congolese refugees from the Central African Republic concluded in May 2014. An additional 100,000 Congolese had also been displaced inside the Democratic Republic of the Congo's Equateur province, where the clashes began, but most returned home when conditions improved in 2011.

RESETTLEMENT

By definition, resettlement is the transfer of refugees from an asylum country to another State that has agreed to admit them as refugees and ultimately grant them permanent settlement. UNHCR is mandated by its Statute and the UN General Assembly Resolutions to undertake resettlement as one of the three durable solutions. Resettlement is unique as it is the only durable solution that involves the relocation of refugees from an asylum country to a third country. UNHCR, in cooperation with States, advocates for and negotiates the implementation of resettlement as a durable solution. In 2014, the total number of countries offering resettlement remained unchanged (27) compared to the previous year. UNHCR continues to advocate for more countries to offer resettlement places, in particu-

lar in view of the ongoing humanitarian crises in many parts of the world.

In 2014, UNHCR offices in 80 countries presented more than 103,800 refugees to States for resettlement consideration.⁽²⁴⁾ The main beneficiaries were refugees from the Syrian Arab Republic (21,200), the Democratic Republic of the Congo (18,800), Myanmar (15,200), Iraq (11,800), and Somalia (9,400). Women and girls at risk represented more than 12 per cent of total submissions, surpassing for a fourth consecutive year the 10 per cent target set to implement Executive Committee Conclusion No. 105 (2006).⁽²⁵⁾ Over four-fifths of submissions were made under three submission categories: legal and/or physical protection needs (33%), lack of foreseeable alternative durable solutions (26%), and survivors of violence and/or torture (22%).

According to government statistics, 26 countries admitted a total of 105,200 refugees in 2014. This is not only five countries more than in 2013 but also the highest level since 2009. The 2014 level represents 6,800 more than the previous year figure of 98,400. The cumulative number of resettled refugees (900,000) for the past decade is almost at par with the previous decade, 1995–2004 (923,000).

Among the 105,200 refugees admitted during the year, Iraqi refugees constituted the largest group (25,800). This was followed by those from Myanmar (17,900), Somalia (11,900), Bhutan (8,200), the Democratic Republic of the Congo (7,100), and the Syrian Arab Republic (6,400).

Under its resettlement programme, the United States of America continued to admit the largest

(24) For detailed information on UNHCR-assisted resettlement activities, see <http://unhcr.org/5568600f9.html>.

(25) See <http://www.unhcr.org/pages/49e6e6dd6.html>.



NATURALIZATION OF BURUNDIAN REFUGEES

In 2014, the Government of the United Republic of Tanzania resumed the granting of citizenship to more than 162,160 former Burundian refugees who had fled their country in 1972. Over decades, they had become largely self-reliant and were taxpaying members of society. It is estimated that 200,000 Burundian refugees and their children will benefit from the naturalization exercise. This is the first time in UNHCR's history that naturalization has been offered as a solution to such a large group of refugees in a first country of asylum.

The naturalization process started in 2007 but was halted in 2010. It was only in 2014 that all challenges impeding the process were overcome. The United Republic of Tanzania previously granted naturalization to some 32,000 Rwandan refugees in 1982, and in February 2014 it concluded the naturalization of some 3,000 Somali Bantu refugees who had fled Somalia in 1991. ●

number of refugees worldwide. It admitted 73,000 refugees during 2014, more than two-thirds (70%) of total resettlement admissions.⁽²⁶⁾ Other countries that admitted large numbers of refugees included Canada (12,300), Australia (11,600), Sweden (2,000), Norway (1,300), and Finland (1,100).⁽²⁷⁾

More than 80 UNHCR offices around the world were engaged in resettlement activities during the year. The largest number of UNHCR-assisted refugee departures left from Malaysia (11,000), Turkey (8,900), Nepal (8,500), Thailand (7,100), Lebanon (6,200), and Kenya (4,900).

LOCAL INTEGRATION

UNHCR maintains that local integration is realized when refugees integrate fully as members of the host community through legal, economic, social, and cultural processes. It is important to note that the local integration of refugees places obligations on both refugees and host governments. By extending entitlements and rights to locally integrated refugees, the host government inherently obliges/requires refugees to live up to the norms, rules, and regulations of the host country. Both host countries and refugees need to strike a balance to accept diverse cultures, beliefs, and social lives. On the one hand, refugees may be required to adapt to the cultural norms of their host country, albeit without losing their identity. On the other hand, a country of asylum will have to welcome new and diverse populations that are potentially unfamiliar to its citizens.

The legal component of the process of integration grants rights and privileges to refugees as enjoyed by the citizens of the country. In some countries, the legal process entails naturalization and the eventual acquisition of citizenship. The process of economic integration, meanwhile, re-

quires refugees to be self-reliant, often achieved by pursuing sustainable livelihood activities commensurate with the economic life of the host country. As a social and cultural process, refugees live side by side with the host population, free from discrimination or exploitation.

Only a limited number of countries publish statistics on naturalized refugees. In 2014, 27 countries did so, five less than the previous year. As a result, measuring local integration through official statistics remains a challenge, as data on the naturalization of refugees are often unreported. Similarly, the availability of data on naturalization is limited by the fact that countries often do not distinguish between naturalized refugees and non-refugees in their national statistical systems. As a consequence, effective statistical analysis on local integration is also severely limited.

In 2014, 27 countries reported the granting of citizenship to some 32,100 refugees, notably in Canada (27,200), France (2,400), the United Republic of Tanzania (1,500), and Ireland (560). ■

⁽²⁶⁾ During US fiscal year 2014, some 70,000 were resettled to the United States of America.

⁽²⁷⁾ According to the German Federal Office for Migration and Refugees, 280 refugees were resettled to Germany in 2014. An additional 7,403 persons arrived under a special Humanitarian Admission Programme (HAP) for Syrian refugees. The German Government does not consider the HAP to be a resettlement programme. Another 6,120 persons arrived under admission programmes established by the German Federal States.

IV

INTERNALLY DISPLACED PERSONS (IDPs)

The global number of internally displaced persons, as well as those protected/assisted by UNHCR, continued to rise during the year, reflecting the deteriorating situations across many countries.

The Internal Displacement Monitoring Centre estimated the global number of persons displaced by armed conflict, generalized violence, or human rights violations at the end of 2014 to be some 38.2 million.

This is unprecedented since 1989, the first year for which global statistics on IDPs are available.⁽²⁸⁾

The number of IDPs, including those in IDP-like situations,⁽²⁹⁾ who benefited from UNHCR's protection and assistance activities stood at 32.3 million at the end of 2014. This was not only the highest figure on record – and 8.3 million more than at the end of 2013 (23.9 million) – but it also constituted a five-fold increase since the introduction of the inter-agency cluster approach in January 2006.⁽³⁰⁾ Where UNHCR was engaged with IDP populations during the year, offices reported an estimated 8.6 million newly displaced persons, particularly in Iraq, the Syrian Arab Republic, the Democratic Republic of the Congo, Ukraine, South Sudan, and Pakistan. Among those countries where UNHCR was operational, some 1.8 million IDPs returned home during the reporting period, about one quarter of them with UNHCR's assistance. Figures at the end of 2014 included IDP populations in a total of 24 countries.

Several years of civil war and armed conflict in the Syrian Arab Republic brought the number of IDPs in that country to an estimated 7.6 million persons by the end of 2014, the highest number worldwide. Despite access and security constraints, UNHCR was able to assist some 4.5 million persons in the country during the year.

With 6 million internally displaced persons registered by the Government by the end of 2014, Colombia too continued to face a large displacement situation. According to Government estimates, some 137,000 Colombians were newly displaced during the course of the year.

⁽²⁸⁾ For detailed statistics on global internal displacement, see the IDMC website: www.internal-displacement.org.

⁽²⁹⁾ As in Myanmar (35,000), South Sudan (155,200), and Sudan (77,300).

⁽³⁰⁾ In December 2005, the Inter-Agency Standing Committee endorsed the 'cluster' approach for handling situations of internal displacement. Under this arrangement, UNHCR assumes leadership responsibility and accountability for three clusters: protection, emergency shelter, and camp coordination and camp management.



UNHCR / D. NAHR

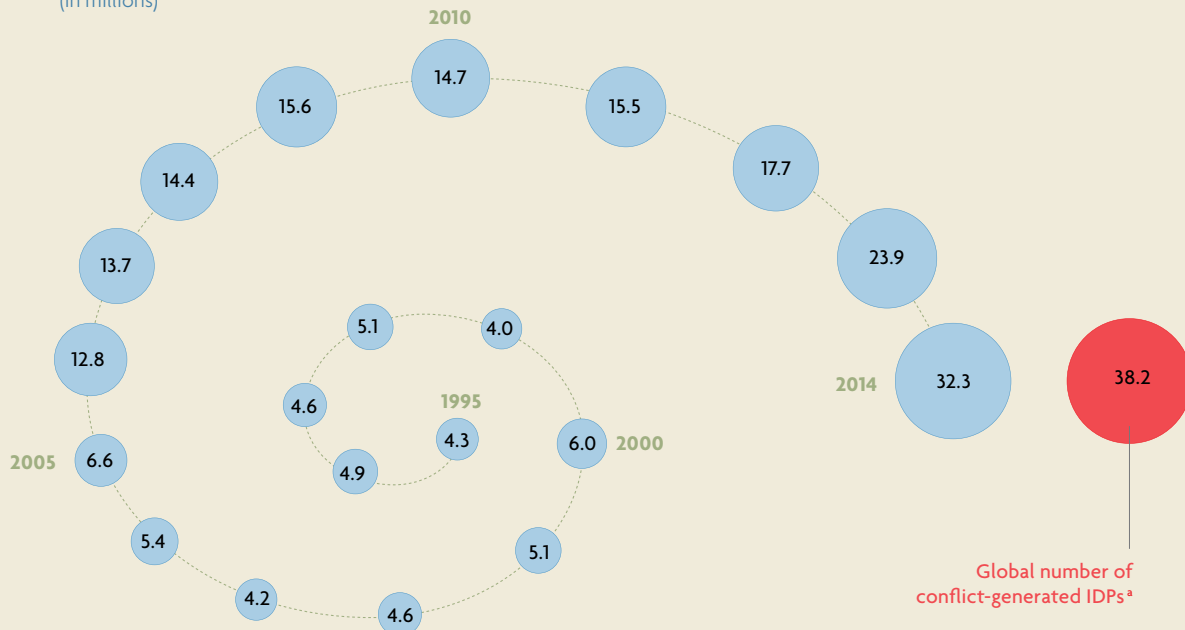
60-year old Ghazallah, who is disabled, was recently released by militants in Iraq after five months in captivity. She now lives as an internally displaced person with her brothers in an informal settlement in Dohuk. Her sister-in-law and nieces are still being held by the group. Describing the suffering she endured, Ghazallah says: 'I never thought I would see any of my family again.' She is one of some 200 IDPs from the Yazidi religious community who were escorted by UNHCR from Kirkuk to Dohuk governorate following their release by the militants. Most of those released were elderly or disabled and were traumatized and in poor health when they were released.

Fig. 11

IDPs protected/assisted by UNHCR

Includes people in an IDP-like situation since 2007

(in millions)



Source: IDMC

Iraq witnessed massive new internal displacement as a result of the Islamic State (or ‘ISIS’) offensive across multiple parts of the country. In addition to the 1 million existing IDPs who had fled violence in previous years, at least 2.6 million persons were newly displaced during 2014, bringing the year-end figure to 3.6 million IDPs.

Renewed conflict in the Democratic Republic of the Congo displaced 1 million persons during the year, bringing the year-end number of IDPs in that country to 2.8 million. On the positive side, an estimated 561,000 Congolese IDPs were able to return home during 2014, some soon after their displacement.

The fighting that broke out in eastern Ukraine in early 2014 resulted in 823,000 people becoming internally displaced by the end of the year, according to the Ukrainian State Emergency Service.

In December 2013, the anti-Balaka militia overran Bangui, the capital of the Central African Republic, leading to the internal displacement of close to 1 million people – nearly one fifth of the country’s population. The security situation in the Central African Republic remained volatile throughout 2014, with sporadic incidents of violence, at times leading to outflows into neighbouring countries. Some 438,000 people remained internally displaced, half a million less than at the end of December 2013.

The conflict in South Sudan, which erupted in December 2013, displaced more than 1.5 million

individuals within the country. Despite the return of some 200,000 IDPs during the year, the number of IDPs at the end of 2014 was estimated at 1.5 million, including some individuals who were displaced earlier. A combination of ongoing conflict and the worsening humanitarian situation in the country also fuelled a refugee exodus into Ethiopia, Kenya, Sudan, and Uganda, where hundreds of thousands of South Sudanese found refuge.

Renewed conflict and security concerns displaced at least 156,000 persons in Afghanistan in 2014, and by the end of the year the number of IDPs in that country was estimated at 805,000. Significant levels of new internal displacement caused by conflict or violence were also reported in 2014 by Nigeria (837,000 individuals),⁽³¹⁾ Pakistan (704,000), and Libya (309,000).

Although millions of individuals were newly displaced during the course of 2014, others were able to return to their place of habitual residence. In Mali, for instance, some 155,000 IDPs were able to make their ways back home, leading to a significant drop in the overall IDP figure at year end (99,800). The Central African Republic (611,000), South Sudan (200,000), and Yemen (85,000) also reported high numbers of IDP returns. ■

(31) Refers to newly identified IDPs, some of whom may have been displaced prior to 2014.



UNHCR / A. DAMATO

Syrian refugees are rescued in the Mediterranean Sea by the crew of the Italian navy ship, Grecale. They will be transferred to a larger vessel, fed and given medical treatment before being transported to the mainland.



ASYLUM-SEEKERS

The deteriorating humanitarian situation in a number of countries throughout the year is clearly reflected in the statistical data on individuals lodging asylum applications during the reporting period.

More than 1.66 million⁽³²⁾ individual applications for asylum or refugee status were submitted to States or UNHCR in 157 countries or territories during 2014, the highest level ever recorded.⁽³³⁾ While the provisional 2014 figure constituted a 54 per cent increase in asylum claims globally compared to 2013 (1.08 million), the increase in industrialized countries was an estimated 45 per cent.⁽³⁴⁾ Of the provisional total of 1.66 million asylum claims, an estimated 1.47 million were initial applications⁽³⁵⁾ lodged in ‘first instance’ procedures. The remaining 189,000 claims were submitted at second instance, including with courts or other appellate bodies.⁽³⁶⁾

In countries where national asylum systems are not in place or where States are unable or unwilling to assess asylum claims in a fair or efficient manner, UNHCR may conduct refugee status determination under its mandate. In recent years, UNHCR has registered an increasing number of individual asylum applications, but an all-time high was reached in 2014, when the organization registered 245,700 individual asylum requests, including 11,200 on appeal. In absolute

TABLE 2 New and appeal applications registered | 2011-2014

	2011	2012	2013	2014*
States	734,100	781,400	870,700	1,401,700
UNHCR	98,800	125,500	203,200	245,700
Jointly**	31,700	22,800	5,800	12,900
Total	864,600	929,700	1,079,700	1,660,300
% UNHCR only	11%	13%	19%	15%

* Provisional figure.

** Refers to refugee status determination conducted jointly by UNHCR and governments.

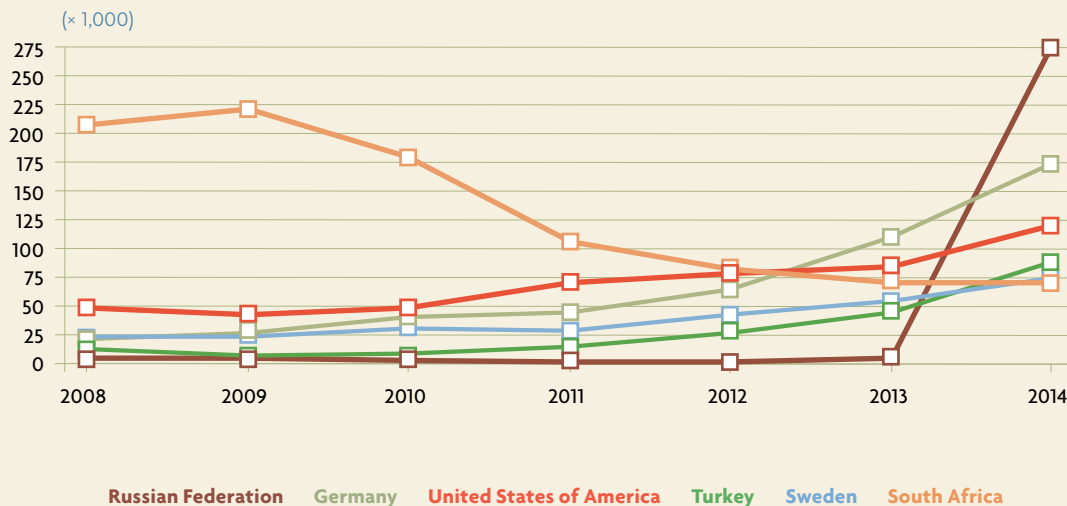
(32) Because some European countries have not yet released all of their national asylum data at the time of writing, this figure is likely to be revised later this year.

(33) This section does not include information on mass influxes of refugees, nor on those recognized as refugees on a group or prima facie basis.

(34) For a detailed analysis of asylum trends in industrialized countries, see *Asylum Trends, 2014*, UNHCR Geneva, March 2015, available at: <http://www.unhcr.org/551128679.html>.

(35) The data for some countries include a significant number of repeat claims, i.e. the applicant has submitted at least one previous application in the same or another country.

(36) Statistical information on outcomes of asylum appeals and court proceedings is under-reported in UNHCR's statistics, particularly in industrialized countries, because this type of data is often either not collected by States or not published separately.



terms, this was significantly more than the year before (203,200). In relative terms, however, the Office's share in the global number of individual asylum applications registered fell from 19 to 15 per cent. This was the direct result of some States recording significantly more individual asylum requests during 2014 than in previous years, notably the Russian Federation and Germany.

NEW INDIVIDUAL ASYLUM APPLICATIONS REGISTERED⁽³⁷⁾

With a total of 274,700 registered individual asylum requests, the Russian Federation became the largest single recipient of new individual asylum claims worldwide in 2014. This figure includes about 7,000 applications for refugee status and some 267,800 applications for temporary asylum. In previous years, the combined figure had never exceeded the 5,000 mark. Outbreak of conflict in eastern Ukraine had a major impact on the 2014 figures, in view of the fact that 271,200 or close to 99 per cent of claims in the Russian Federation were lodged by Ukrainians. The last time a country had registered a comparable figure was in 2009, when South Africa reported that 222,300 persons had lodged individual asylum requests, many of them from Zimbabwe.

The Russian Federation was followed by Germany with 173,100 new individual asylum applications registered during 2014. This figure is significantly higher than the one registered a year earlier (109,600) and the seventh consecutive annual increase for Germany. Compared to the country's low in 2007 (19,200 new claims), these figures have increased nine-fold within seven years. The 2014 level is partly attributable to a higher

number of people from the Syrian Arab Republic, Serbia and Kosovo (S/RES/1244 (1999)),⁽³⁸⁾ and Eritrea lodging individual asylum applications in Germany. The number of Syrian asylum claims in Germany more than tripled, from 11,900 in 2013 to 39,300 one year later. Eritrean asylum applications likewise almost quadrupled from 3,600 to 13,200 during the same period, while applications lodged by individuals originating from Serbia and Kosovo (S/RES/1244 (1999)) increased from 14,900 to 24,100⁽³⁹⁾ (+62%). Overall, the Syrian Arab Republic was the top country of origin of asylum-seekers in Germany, followed by Serbia and Kosovo (S/RES/1244 (1999)), Eritrea, Afghanistan (9,100 claims), and Albania (7,900 claims).

The United States of America registered an estimated 121,200 individual asylum claims in 2014, a 44 per cent increase (+36,800) from the year before.⁽⁴⁰⁾ About 42 per cent of all asylum claims in the country were lodged by asylum-seekers from Mexico and Central America. This compares to 30 per cent one year earlier and demonstrates the increasing importance of this group among asylum-seekers in this part of the world, primarily fleeing violence and persecution perpetrated by trans-

⁽³⁷⁾ Figures quoted in this section relate to new asylum applications lodged at the first instance. Appeal, court, repeat, or re-opened applications are, to the extent possible, excluded.

⁽³⁸⁾ References to Kosovo shall be understood to be in the context of Security Council resolution 1244 (1999), henceforth referred to in this document as Kosovo (S/RES/1244 (1999)).

⁽³⁹⁾ About 29 per cent of these asylum-seekers originate from Kosovo (S/RES/1244 (1999)).

⁽⁴⁰⁾ Estimated number of individuals based on the number of new cases (63,913) and multiplied by 1.393 to reflect the average number of individuals per case (Source: US Department of Homeland Security); and number of new 'defensive' asylum requests lodged with the Executive Office of Immigration Review (32,239, reported by individuals).

national organized criminal groups. For the first time, Mexico became the main country of origin of asylum-seekers in the United States of America with 14,000 claims, followed by China (13,700 claims) and El Salvador (10,100 claims).

Turkey was hosting more than 1.5 million registered Syrian refugees by the end of 2014, all covered by the Government's Temporary Protection Regime. Beyond this, however, Turkey has witnessed a sharp increase in the number of individual asylum applications registered with UNHCR in recent years. The Office registered 87,800 new individual asylum applications in Turkey during 2014, the highest figure on record and an almost doubling compared to 2013 (44,800 claims).⁽⁴¹⁾ This turned Turkey into the fourth-largest recipient of individual asylum applications worldwide – an increase mainly accounted for by Iraqi asylum-seekers, whose number doubled from 25,300 in 2013 to 50,500 a year later. As a consequence, more than half (58%) of all asylum claims registered by UNHCR in Turkey were lodged by Iraqis. Other important source countries of asylum applications were Afghanistan (15,700 claims), the Islamic Republic of Iran (8,200), and Pakistan (1,600).

Sweden ranked fifth with 75,100 new individual asylum applications received during the year, a 38 per cent increase compared to 2013 (54,300 claims). The year 2014 was the second-highest level on record, following only 1992 when more than 84,000 people, many of them fleeing the former Yugoslavia, requested asylum in Sweden. The increase is a result of an almost doubling in Syrian asylum applications, from 16,300 in 2013 to 30,300 in 2014. Since the outbreak of violence in the Syrian Arab Republic in early 2011, some 55,000 Syrians have sought international protection in Sweden, making it the second-largest recipient of Syrian asylum-seekers in Europe, after Germany (59,500 Syrian claims).

Whereas South Africa was the leading destination country of new asylum-seekers worldwide between 2008 and 2012, the country's ranking dropped in both 2013 and 2014. In 2014, 71,900 new asylum applications were registered, a marginal three per cent more than in 2013 (70,000), turning South Africa into the sixth-largest recipient of such claims. Asylum levels have gradually dropped from the 2009 peak of 222,300 claims, though as in past years Zimbabweans again lodged the majority of new asylum claims in 2014 (20,400).

The number of new individual asylum applications (63,700) registered in Italy in 2014 was at

TABLE 3 New asylum claims registered in top 10 UNHCR offices* | 2014

	2012	2013	2014
Turkey**	26,500	44,800	87,800
Jordan	2,500	6,700	29,100
Malaysia	19,400	53,600	25,700
Lebanon	1,800	2,800	14,500
Kenya	20,000	19,200	12,100
Egypt***	6,700	10,800	10,000
Cameroon	3,500	5,800	9,100
India	2,900	5,600	7,000
Pakistan***	3,900	5,200	5,800
Indonesia	7,200	8,300	5,700

* Excluding appeal/review claims.

** Includes asylum-seekers registered with UNHCR as well as asylum-seekers who have been pre-registered but who are pending official registration with UNHCR.

*** Includes appeal claims (2012-2013).

its highest point on record. The figure increased by 148 per cent compared to 2013 (25,700 claims), making Italy the seventh-largest receiving country during the reporting period. Mali was the main country of origin of asylum-seekers in Italy (9,800 claims), followed by Nigeria (9,700), Gambia (8,500), and Pakistan (7,100). While Syrians and Eritreans were the top nationalities of those arriving by sea in Italy, only a small number of these individuals applied for asylum in Italy during the year (500 and 480, respectively).

France was the eighth-largest recipient with 59,000 new individual asylum requests registered during 2014, a 2 per cent decrease compared to 2013 (60,200 claims). This relatively modest decrease can be partly attributed to a halving in the number of asylum-seekers from Serbia and Kosovo (S/RES/1244 (1999))⁽⁴²⁾ (-49%) and Albania (-43%). Overall, the Democratic Republic of the Congo was the top country of origin of asylum-seekers in France with 5,200 applications, followed by the Russian Federation (3,600 claims) and the Syrian Arab Republic (3,100).

Hungary witnessed a more than doubling in individual asylum applications during the year by registering some 41,100 new asylum claims, its highest on record and significantly more than the year before (18,600). Hungary thus ranked ninth worldwide, mainly as a result of the increase in asylum-

(41) Figures include asylum-seekers registered with UNHCR as well as asylum-seekers who have been pre-registered but who are pending formal registration with UNHCR.

(42) About 81 per cent of these asylum-seekers originate from Kosovo (S/RES/1244 (1999)).

TABLE 4 Substantive decisions taken
| 2012-2014

	2012	2013	2014*
States	627,200	590,200	941,800
UNHCR	54,400	72,100	99,600
Jointly**	18,200	500	4,400
Total	699,800	662,800	1,045,800
% UNHCR only	8%	11%	10%

* Provisional figure.

** Refers to refugee status determination conducted jointly by UNHCR and governments.

seekers from Serbia and Kosovo (S/RES/1244 (1999)), Afghanistan, and the Syrian Arab Republic. In the case of Serbia and Kosovo (S/RES/1244 (1999)), figures went up from 6,200 applications to 21,000 a year later (+240%).⁽⁴³⁾ Afghan asylum claims almost quadrupled from 2,300 to 8,500 while Syrian claims rose from 960 to 6,700 during the same period. These three groups were the main countries of origin of asylum-seekers in Hungary, accounting for roughly nine out of every 10 applications registered. However, a large number of those applying for asylum in Hungary tend to move onwards in a short space of time to other countries in the European Union.

With a record high 32,400 individual asylum applications registered during the year, Uganda ranked 10th globally for 2014, compared to the 18,800 asylum claims a year earlier. The Democratic Republic of the Congo was the most important country of origin of asylum-seekers in Uganda, with 13,700 asylum claims registered by the Government during the year. Somalia (8,400 claims) and Eritrea (3,700 claims) were other important source countries of asylum applicants in Uganda in 2014.

In 2014, UNHCR's offices registered 234,500 new individual applications for refugee status and 11,200 on appeal or for review. The office in Turkey received the largest number of new requests (87,800), followed by Jordan (29,100), Malaysia (25,700), Lebanon (14,500), and Kenya (12,100).⁽⁴⁴⁾ Six out of the 10 major recipients of individual asylum applications in 2014 listed in Table 3 experi-

enced an increase during the year. The top five UNHCR offices receiving asylum applications in 2014 registered 72 per cent of all new claims for the year. Further, four-fifths of all individual asylum applications registered by UNHCR in 2014 were concentrated in just seven countries.

BY NATIONALITY

Of the 1.47 million initial individual asylum applications registered with either UNHCR or States worldwide during 2014, Ukrainians lodged 288,600 claims – on average, every fifth claim. Even though Ukrainian asylum-seekers were reported as having applied for asylum in 67 countries or territories, 94 per cent of all applications were registered by the Russian Federation. Other important recipients of Ukrainian asylum claims were Germany (2,700 claims), Poland (2,100), Italy (2,100), and France (1,400). Total recognition rates for Ukrainian asylum-seekers show a highly divergent approach ranging from above 90 per cent in the Russian Federation and Belarus to around or below 10 per cent in Belgium, Finland, France, Poland, and the United Kingdom. In Canada, the Czech Republic, Germany, Italy, and the United States of America, total recognition rates were between 35 and 65 per cent.⁽⁴⁵⁾

Syrians lodged 171,200 new individual asylum applications in 109 countries or territories during the reporting period, underscoring this population's global dimension. Excluding the Middle East region, where Syrians enjoy temporary protection, the largest number of Syrian asylum claims was concentrated in Europe, notably Germany (39,300) and Sweden (30,300) but also in Serbia and Kosovo (S/RES/1244 (1999)) (9,800 claims), the Netherlands (8,700), and Austria (7,700). In general, recognition rates for Syrian asylum-seekers were above the 90 per cent mark in most countries.

Iraqis were the third-largest group of asylum-seekers, with a total of 100,000 new applications registered during 2014, most of them in Turkey (50,500), Jordan (20,500), Lebanon (6,300), Germany (5,300), and Sweden (1,700). Total recognition rates

(43) Virtually all of these asylum-seekers originate from Kosovo (S/RES/1244 (1999)).

(44) UNHCR in Kenya is in the process of transferring responsibility for refugee status determination to the Government. As of mid-2014, the refugee status determination procedure has been undertaken jointly between UNHCR and the Government of Kenya. The figure of 12,100 is limited to new individual asylum applications registered by UNHCR before the start of joint processing of asylum claims. Some 9,500 new individual asylum applications were registered under the joint procedure during the second half of 2014.

(45) In the absence of an internationally agreed methodology for calculating recognition rates, UNHCR uses two rates to compute the proportion of refugee claims accepted during the year. The **Refugee Recognition Rate** divides the number of asylum-seekers granted Convention refugee status by the total number of substantive decisions (Convention status, complementary protection, and rejected cases). The **Total Recognition Rate** divides the number of asylum-seekers granted Convention refugee status or a complementary form of protection by the total number of substantive decisions (Convention status, complementary protection, and rejected cases). Non-substantive decisions are, to the extent possible, excluded from both calculations. For the purpose of global comparability, UNHCR only uses these two recognition rates and does not report rates calculated by national authorities.



UNACCOMPANIED OR SEPARATED CHILDREN (UASC) SEEKING ASYLUM

Provisional data indicate that the number of unaccompanied or separated children seeking asylum on an individual basis has reached levels unprecedented since at least 2006, when UNHCR started systematically collecting this data. More than 34,300 new individual asylum applications were lodged by UASC in 82 countries in 2014, far more than in previous years. While a large number of countries reported that they had not registered a single asylum claim by an unaccompanied or separated child during the year, some were not able to report such information at all, including South Africa and the United States of America.

Sweden and Germany not only received in total the highest number of asylum applications across the European Union but also the highest number of UASC among the 82 countries reporting such statistics. Some 7,000 UASC sought asylum in Sweden during the year, almost 10 per cent of the overall total. It was mostly Afghans (1,500), Eritreans (1,500), Syrians (1,200), and Somalis (1,100) who lodged such claims. The German authorities registered 4,400 UASC claims, with principal nationalities again being Afghans (1,050 claims), Eritreans (920), Syrians (660), and Somalis (570). Sweden and Germany together registered one third of all UASC asylum applications worldwide (based on available data). Other European countries registering significant numbers of UASC seeking asylum were Italy (2,600), Austria (2,100), the United Kingdom (1,900), and Serbia and Kosovo (S/RES/1244 (1999)) (1,600).

In Asia, UNHCR offices in Indonesia and Malaysia reported having registered close to 1,100 and 450 individual UASC asylum claims, respectively, while in the Americas, Canada registered 210 UASC claims. The number of individual UASC asylum claims in the United States of America is believed to be relatively significant, though official statistics are unfortunately not available.

In sub-Saharan Africa, Kenya and Cameroon reported the highest number of UASC claims with 2,200 and 330 applications, respectively. Data on UASC for South Africa, the largest recipient of new asylum applications on the continent, are not available. Egypt and Yemen appeared to have the highest number of UASC claims in the Middle East region, with 540 and 390, respectively.

The analysis of available UASC data shows that Afghans were the largest group lodging individual asylum claims in 2014 with more than 8,600 applications registered, followed by Eritreans (4,800), Syrians (3,600), and Somalis (3,000). ●

were often above the 80 or 90 per cent mark in most of the major receiving countries. The only noticeable exceptions to this trend were Sweden (52%), Georgia (39%), and the United Kingdom (37%).

Afghan asylum-seekers filed the fourth-highest number of new applications (73,500), notably in Turkey (15,700), Germany (9,100), Hungary (8,500), Pakistan (5,700), Austria (5,100), and Indonesia (3,600). Here again, total recognition rates were above 75 per cent in Turkey, Indonesia, Italy, and Sweden but below the 25 per cent mark in Bulgaria, Hungary, and Greece.

Afghans were followed by individuals originating from Eritrea (60,000 claims), Serbia and Kosovo (S/RES/1244 (1999)) (55,500),⁽⁴⁶⁾ the Democratic Republic of the Congo (48,100), Somalia (41,100), Pakistan (35,200), and Nigeria (32,100). Out of the top 10 countries of origin for asylum applications, nine are currently facing war, conflict, or gross human rights violations. However, these figures should be considered as indicative only, because the country of origin for some asylum-seekers is unknown or undisclosed by some States.

(46) About two-thirds of these asylum-seekers originate from Kosovo (S/RES/1244 (1999)).

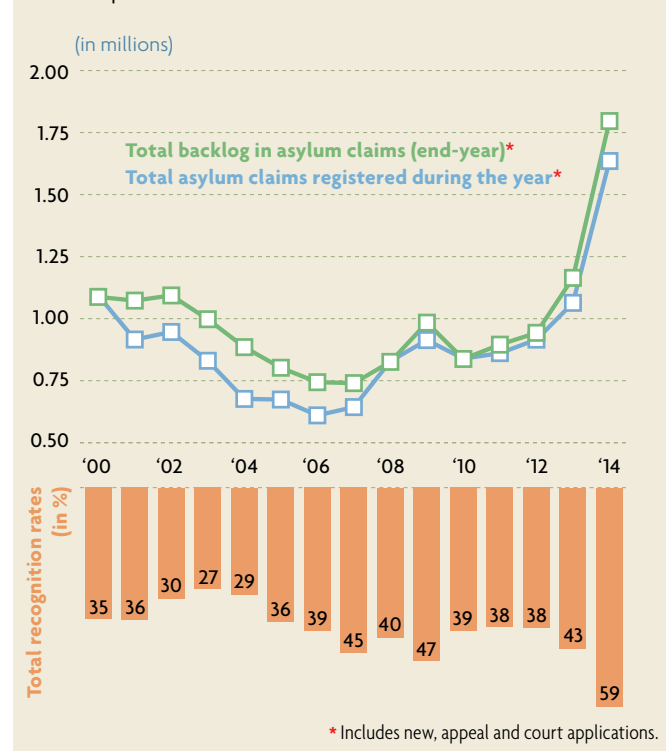
(47) Refers to decisions taken at all levels in the asylum procedure.

(48) Also referred to as 'non-substantive' decisions, which may result from the death of the applicant, no-show for interview, withdrawal of the application, abandonment of the claim, or the determination that another country is responsible for the claim ('Dublin II' procedure), among other factors.

DECISIONS

Provisional figures indicate that States and UNHCR rendered more than 1 million decisions on individual asylum applications during 2014.⁽⁴⁷⁾ These figures do not include cases that were closed for administrative reasons with no decision issued to applicants,⁽⁴⁸⁾ of which at least 350,000 such cases were reported to UNHCR in 2014.

Fig. 13 Global refugee status determination | 2000-2014





This Syrian refugee mother cradles her children on the deck of an Italian vessel after being rescued from a fishing boat that was carrying 219 people attempting to cross the Mediterranean Sea from Libya. Though exhausted, she knows she and her children are lucky to have survived the dangerous journey.



UNHCR / A. D'AMATO

UNHCR staff adjudicated 99,600 or 10 per cent of the total substantive decisions, in absolute terms the highest such figure in recent history. Data relating to individual decisions are incomplete, however, as a few States have not yet released all their official statistics. Thus, the 2014 decision data quoted in this report are not fully comparable with previous years.

Some 615,000 asylum-seekers were recognized as refugees (278,000) or given a complementary form of protection (337,000) during 2014. By contrast, around 430,800 claims were rejected on substantive grounds, a number that includes negative decisions both at the first instance and on appeal. Asylum-seekers rejected at both first and appeal instances may be reported twice, depending on methods used by governments for reporting decisions on individual asylum applications.

At the global level (UNHCR and State asylum procedures combined), the Refugee Recognition Rate (RRR) amounted to an estimated 27 per cent of all decisions taken during 2014, whereas the Total Recognition Rate (TRR) was 59 per cent. While the RRR was lower than in 2013 (32%), the TRR was significantly higher (43% in 2013). Both values are influenced by the level and type of recognition of Ukrainian asylum-seekers in the Russian Federation who were predominantly granted temporary protection rather than refugee status. Excluding these values, the RRR amounts to 35 per cent and the TRR to 46 per cent, roughly in line with previous years. At this time, however, global recognition rates are indicative, as some States have not yet reported the relevant data.

By the end of the year, close to 1.8 million individuals were awaiting decisions on their asylum claims, a figure that includes applicants at any stage of the asylum procedure. This was the highest such number in at least 15 years. The highest number of applications pending at any level in the asylum procedure was reported by South Africa (463,900), followed by Germany (226,200), the United States of America (187,800), Turkey (106,400), and Sweden (56,800). It should be noted that despite improved statistical reporting on pending asylum applications, the true number of undecided asylum cases is unknown, as many countries do not report this information. ■



UNHCR / H. CAUX

Many young girls and women support their families working in the gold mines in the Bouaflé area of Côte d'Ivoire. Most are of Burkinabè origin, but many of them do not have any kind of documentation confirming their nationality. Without these papers, it is very difficult for them to find gainful employment in the formal sector. To make ends meet, they often have to work in dangerous and unsanitary places, which are not regulated by the State. In addition to being exposed to harsh working conditions, they cannot seek legal assistance should something happen to them. As they are not officially recognized as a national of any country, life is extremely difficult.

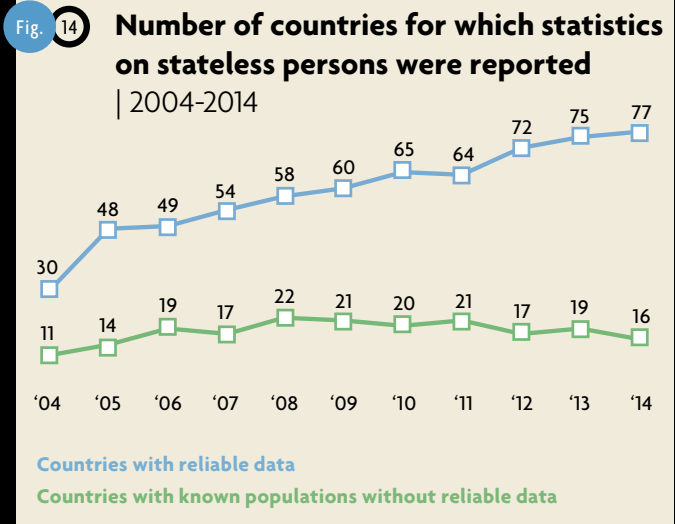
STATELESS PERSONS

Recognizing the devastating effects of being stateless, UNHCR launched the *Global Action Plan to End Statelessness: 2014–2024*.⁽⁴⁹⁾ This plan was developed in consultation with States, civil society, and international organizations, and sets out a guiding framework made up of 10 actions that need to be taken into account to end statelessness within 10 years. Successful implementation of the Plan will require improved baseline population data.

Two of the Plan's formal actions deal directly with the identification of stateless migrants and the improvement of quantitative and qualitative data on the magnitude of statelessness and the situation of stateless people. The Global Action Plan also aims to improve birth registration to prevent statelessness, and this would likewise contribute to the availability of quantitative data relevant to statelessness.

UNHCR's Executive Committee has called on the agency to undertake research 'to promote an increased understanding of the nature and scope of the problem of statelessness'. It has also encouraged States that are in possession of statistics on stateless persons, or on individuals with undetermined nationality, to share them with UNHCR.⁽⁵⁰⁾ UNHCR's statistics on those under its statelessness mandate mainly comprise stateless persons, those not considered as nationals by any State under the operation of its law. However, data from some countries also include persons of undetermined nationality.

Several methods can be used to collect statistical information on stateless persons, including civil reg-



istries, population censuses, or targeted surveys.⁽⁵¹⁾ Of particular importance are the United Nations *Principles and Recommendations for Population and Housing Census*, which underscore the importance

(49) See <http://www.unhcr.org/54621bf49.html> and <http://ibelong.unhcr.org>.

(50) UNHCR, *Conclusion on Identification, Prevention and Reduction of Statelessness and Protection of Stateless Persons*, 6 October 2006, No. 106 (LVII) – 2006, available at: <http://www.refworld.org/docid/453497302.html>.

(51) UNHCR (2012), *The State of the World's Refugees: In Search of Solidarity*, Oxford University Press, Oxford, 108-109.

of including questions related to citizenship, including on statelessness.⁽⁵²⁾ Where countries have published statistics on stateless persons derived from the *2010 World Population and Housing Census Programme*, such data have been used in this report. In addition, the Office has been working with the different bodies of the United Nations, in particular at the regional level, to further refine these recommendations on stateless persons for the *2020 World Population and Housing Census Programme*. As a result, UNHCR expects further improvements in data quality and coverage in the coming years.

This report includes only data on countries for which reliable official statistics or estimates of stateless populations were available. Despite the increased number of countries engaged in reporting and the enhanced reliability of their figures, UNHCR was unable to provide comprehensive statistics on stateless persons in all countries. A considerable gap remains between the data reported in this report and the estimated global stateless population, which numbers at least 10 million persons.⁽⁵³⁾ Annex Table 7⁽⁵⁴⁾ includes some countries (marked with an asterisk) for which UNHCR has information about the existence of significant stateless populations but for which no reliable figures were available.

By the end of 2014, statistics on persons falling under UNHCR's statelessness mandate were available for 77 countries, two more than in 2013 [see **Figure 14**]. This compared to just 30 countries in 2004 and reflected the efforts of UNHCR's offices to gather better data on statelessness. For 2014, UNHCR's offices reported a figure of almost 3.5 million stateless persons.

Progress continued to be made to reduce the number of stateless persons through the acquisition or confirmation of nationality. According to information available at the time of this report's writing, at least 37,100 stateless persons in 23 countries acquired nationality during 2014. However, this figure is likely to be revised upward as final annual statistical data become available. ■

(52) United Nations (2008), *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses, Revision 2*, New York, accessible at http://unstats.un.org/unsd/publication/seriesM/seriesm_67Rev2e.pdf.

(53) See *2013 Statistical Yearbook*, pp. 41-47, for a discussion on the challenges associated with enumerating the world's stateless populations.

(54) See <http://www.unhcr.org/statistics/14-WRD-table-7.xls>.

VII

OTHER GROUPS OR PERSONS OF CONCERN

UNHCR has continued to extend its protection or assistance activities to individuals it considers to be 'of concern' but who do not fall into any of the previous population categories.

These activities have been based on humanitarian or other special grounds, and they have included former refugees who were assisted to integrate locally as well as asylum-seekers rejected by States but whom UNHCR deemed to be in need of humanitarian assistance.

The number of persons in this category stood at more than 1 million by year end. One fifth of this number was made up of Afghans – former refugees who continue to face economic and security challenges in the course of reintegration. UNHCR continues to provide assistance to the most vulnerable part of this population. The situation is similar for the 109,000 former Congolese refugees who have returned from the Republic of Congo and who continue to be assisted by UNHCR and its partners.

This category also included former Angolan refugees whose refugee status had ended as a result of cessation in 2012 but whose local integration continued to be monitored by UNHCR, notably in the Democratic Republic of the Congo (43,900) and Zambia (18,200). An increasing number of host communities directly or indirectly affected by displacement are also included among those considered to be others of concern to UNHCR, as is the case for Uganda (180,000 persons). ■



UNHCR / I. PRICKETT

Kurdish refugees from the Syrian Arab Republic cross into Turkey from Kobani. They used to visit Turkey for joyful reunions with their relatives. Now, with nowhere else to turn, many are prepared for the long haul.



UNHCR / O. LABAN-MATTEI

This refugee woman from the Central African Republic struggles to take care of her family in Cameroon without the normal support structures back home.



DEMOGRAPHIC AND LOCATION DATA

Data disaggregated by demographics is not only important for the overall understanding and analysis of trends of displaced population groups, but it is also indispensable for an efficient delivery of humanitarian response. Comprehensive demographic data can greatly contribute toward an effective planning and programming response for the overall benefit of a target group of displaced persons. This type of data allows key stakeholders, including UNHCR, donors, NGOs, and governments, among others, to efficiently channel their efforts regarding a targeted segment of a given population in order to ensure maximum use of resources. Above all, the availability of demographic and location data contributes to identifying gaps in the delivery of UNHCR's protection mandate.

In view of such need, a great deal of effort has been made by UNHCR to ensure the availability of detailed demographic and location data. Collecting comprehensive demographic data in a systematic way contributes to overcoming the challenge of estimation in this area. As such, UNHCR offices around the world are requested to ensure that all population data are disaggregated by demographics, to the extent possible.

As in previous years, the availability of demographic and location data at the end of the reporting period differed from country to country and across population groups. Even though governments in industrialized countries continue to improve on how they record and disseminate disaggregated demographic data, important challenges remain. Unlike many industrialized countries, where governments

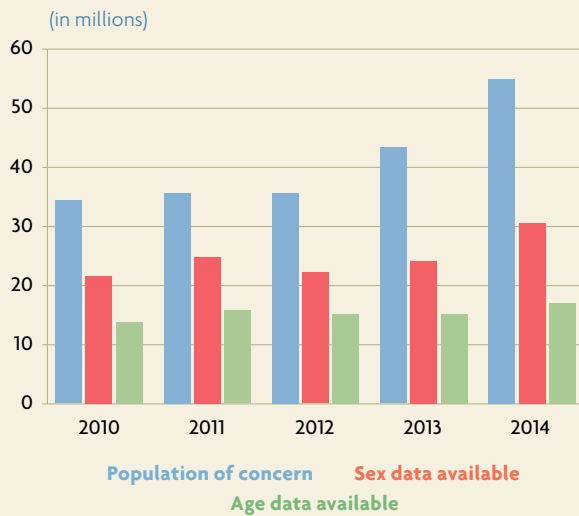
are almost exclusively in charge of refugee and asylum statistics, the contrary is true in many developing countries. Here, UNHCR and its partners are often the ones collecting primary data – and, as a result, in many developing countries detailed disaggregated demographic and location data are systematically collected and made readily available.

The uneven distribution of demographic data among the population categories poses a challenge for systematic data analysis. Similarly, the lack of uneven availability of demographic data remains a challenge for effective policy decision-making on both programme response and delivery approaches. These challenges affect consistent data comparison among the various population categories over time.

Demographic and location data coverage on refugees tends to be higher compared to other

Fig. 15

Demographic characteristics available on UNHCR's population of concern



population groups. Further, it is often disaggregated by sex, age, and location. This is particularly the case in countries where UNHCR has an operational role. In the overwhelming majority of such countries, UNHCR operates a dedicated refugee database, *proGres*,⁽⁵⁵⁾ to collect data exclusively on refugees and other populations under its mandate. This database has contributed significantly to the improvement of detailed disaggregated demographic data on refugees and asylum-seekers over the years.

DEMOGRAPHIC CHARACTERISTICS

It is important to reiterate the challenge of collecting disaggregated demographic information in a humanitarian context. The principal factor that explains this challenge is the unpredictability of emergency situations around the world. During emergencies, it tends to be challenging to collect disaggregated information, as the main focuses of an emergency response team have predominantly been protection and the provision of life-saving aid. The available records indicate that disaggregated demographic data is much better and often more readily available during stable situations than during emergencies.

In spite of such imminent challenges, UNHCR has intensified its efforts to improve its demographic data. As a result of this initiative, the total number of countries that provided information disaggregated at least by sex increased from 157 in 2013 to 164 in 2014. Compared to the previous year,

while overall data coverage did increase in absolute terms it remained unchanged in relative terms. At the end of 2014, for instance, data disaggregated by sex was available for 30.4 million persons (55%) out of the total 54.9 million included in UNHCR's statistics. This was 6.5 million more than in 2013, when such data were available for 23.9 million persons (56%).

Of the data available on almost 30.4 million persons of concern, men and women are almost at par – 15.24 million men versus 15.14 million women. This balance does not apply to children, however, where the proportion of male (4.5 million) versus female children (4.3 million) shows a slight divergence. Age-disaggregated data on persons of concern to UNHCR increased to 17.0 million, 1.7 million more than the previous year. Traditionally, the availability of age-disaggregated data has always been more challenging than for sex-disaggregated statistical information [see Figure 15].

As in previous years, demographic data coverage for refugees was better than for other population categories. Data disaggregated by sex was available for 10.2 million refugees, an increase of 1.8 million in absolute terms from the previous year. But in relative terms it increased only marginally to 71 per cent from the previous year (69%). The availability of at least sex-disaggregated data was relatively high for asylum-seekers (83%), refugee returnees (78%), others of concern (61%), and IDPs (51%), but availability of these data was fairly low for stateless persons (23%).

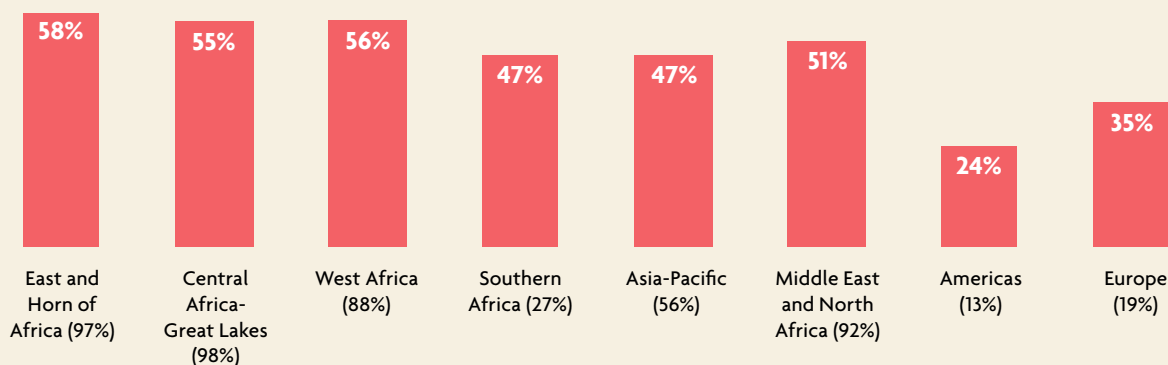
Of the 14.4 million refugees at year end, demographic data disaggregated by age was available for close to 9 million persons. While this represents 1.5 million more than the previous year in absolute terms, it is a slight decline in relative terms from 63 per cent in 2013 to 62 per cent in 2014.⁽⁵⁶⁾ This is largely due to the fact that there were no sex- and age-disaggregated data available for over 1.3 million Syrian refugees located in urban areas in Turkey. Excluding this population, there was a significant increase of demographic data coverage in both absolute and relative terms. Age-disaggregated data was particularly lacking in the case of stateless persons (only 1% coverage) and IDPs (18% coverage).

It is interesting to note that the demographics of the global refugee population have undergone some

(55) Profile Global Registration System.

(56) The availability of information according to age is particularly limited for countries in Europe, North America, and Oceania. Thus, the figures are not fully representative of the entire population under UNHCR's responsibility.

Fig. 16 Percentage of refugee children by region | end-2014



Figures in parenthesis indicate data coverage per region.

gradual changes over the years. For instance, the proportion of refugee girls and women has gradually increased from 48 per cent in 2011 to 50 per cent three years later, implying that one of every two refugees today is a female. An even more important change has been witnessed in the proportion of refugee children, which increased from 46 per cent in 2011 to 51 per cent in 2014.

The large Syrian refugee population in the Middle East and Turkey appears to be partly responsible for this gradual increase, as the shift coincided with the start of the Syrian crisis. Excluding this population from the global demographic analysis reveals that the proportion of refugee children stands at 49 per cent, below the global figure of 51 per cent – indicating that the number of Syrian refugee children is slightly higher than the average. The same result is also achieved after excluding the three major source countries of refugees (Afghanistan, Somalia, and the Syrian Arab Republic) from the demographic analysis. In general, the global proportion of refugee children appears to be relatively unchanged by the size of a given refugee population from a particular country, with the exception of the Syria situation.

These averages, however, hide significant variations across countries. Among the major refugee-hosting countries, the percentage of refugee children exceeded the 60 per cent mark in Egypt, Niger, South Sudan, the Syrian Arab Republic, and Uganda. On the other hand, it remained below the

15 per cent mark in Brazil, Bosnia and Herzegovina, Israel, and Serbia and Kosovo (S/RES/1244 (1999)).⁽⁵⁷⁾

LOCATION

The geographic location of refugees is traditionally classified as urban, rural or various/unknown if this location remains unclear. Even though the national definitions of ‘urban’ and ‘rural’ can differ between countries, UNHCR is consistent in the classification of such refugee locations. The distinction between the two locations is important to understand the diverse needs of refugees in a given geographic location. In addition to the urban-rural distinction, UNHCR collects data on the type of accommodation in which individuals reside. This is classified into six main categories: planned/managed camp, self-settled camp, collective centre, reception/transit camp, individual accommodation (private), and various/unknown if the information is unknown or unclear.⁽⁵⁸⁾

Information on the geographic location of refugees was reported for 12.2 million out of all refugees under UNHCR’s mandate (85%).⁽⁵⁹⁾ This high proportion is the direct result of UNHCR’s efforts to collect detailed location information. It is interesting to note that while the accommodation type and the geographic location of some refugees remain unknown, the uncertainty in the data is gradually decreasing. At the end of 2014, the exact accommodation type was unknown for 17 per cent of the world’s refugees. This compares to 19 per cent in 2013, 20 per cent in 2012, and 26 per cent in 2011.

Based on available evidence, the proportion of refugees living in urban areas continued to increase,

⁽⁵⁷⁾ Figures based on at least 50 per cent data coverage.

⁽⁵⁸⁾ For a definition of each category, see 2013 Statistical Yearbook, p.63, <http://www.unhcr.org/54cf9a8f9.html>.

⁽⁵⁹⁾ Excludes data that were reported as unknown or unclear.



UNHCR / A. MCCONNELL

Alexander Kovalenko, 58, pictured outside his destroyed apartment in the Kyivsky district of Donetsk, Ukraine in March 2015. The Kyivsky district suffered heavy damage due to the regular shelling of the nearby airport. Hundreds of residents fled the area and the neighbourhood is now deserted. Alexander is one of the only people remaining in the area and refuses to leave. “No matter what, I will live on,” he says, defiantly. Despite his determination, he describes the “impossible” conditions. “It is only me who lives here. There is no water, no light, no gas” but he adds, “I was born in this house and I will die in it.”

TABLE 5 Accommodation of refugees | 2012-2014 (end-year)

Type of accommodation	No. of refugees			Distribution			% Women			% Children			% Urban		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012 ¹	2013 ²	2014 ³
Planned/managed camp	2,955,500	3,274,300	3,512,500	35.3%	34.4%	29.3%	50%	51%	54%	56%	56%	60%	0.4%	7.1%	7.0%
Self-settled camp	542,300	345,800	487,500	6.5%	3.6%	4.1%	52%	53%	53%	58%	60%	56%	0.5%	1.0%	0.4%
Collective centre	323,500	304,300	302,000	3.9%	3.2%	2.5%	48%	48%	48%	56%	35%	54%	18.0%	93.9%	95.3%
Individual accommodation (private)	4,551,900	5,559,900	7,578,500	54.3%	58.4%	63.2%	46%	48%	48%	39%	46%	49%	93.4%	88.3%	87.3%
Reception/transit camp	2,100	33,900	111,700	0.0%	0.4%	0.9%	53%	51%	51%	60%	59%	51%	8.3%	2.8%	15.1%
Sub-total	8,375,300	9,518,200	11,992,200	100%	100%	100%	48%	49%	50%	46%	50%	52%	53.4%	56.1%	61.2%
Unknown	2,122,700	2,181,100	2,387,900												
Grand Total	10,498,000	11,699,300	14,380,100												

¹ Percentages are based on data available for 8.1 million refugees. Calculation excludes accommodation types which are unknown.

² Percentages are based on data available for 9.0 million refugees. Calculation excludes accommodation types which are unknown.

³ Percentages are based on data available for 12.2 million refugees. Calculation excludes accommodation types which are unknown.

with on average six out of 10 refugees living in urban areas and four in rural areas. This compares to approximately five each just a few years ago. These proportions should be considered as indicative only, as they are based on data available for 12.2 million out of the total 14.4 million refugees at the end of 2014. The exact geographic location was unknown or unclear for 2.2 million or 15 per cent of the world's refugees. Understanding the growing trend of refugee urbanization is important in order for UNHCR to refocus its protection and programming strategies to meet the needs of these refugees in their diverse locations.

Based on data on 12 million refugees, individual accommodation was reported by UNHCR offices as the preferred residence type of refugees, with 63 per cent residing in this type at the end of 2014. This proportion has grown in recent years, demonstrating that refugees prefer to live outside traditional camp-like structures, which is fully in line with UNHCR's *Policy on Alternatives to Camps*.⁽⁶⁰⁾ While the growing trend of refugees preferring to live in individual accommodation types has been observed across a number of countries, it is particularly evident in Turkey, the world's largest refugee-hosting country. At the end of 2012, two-thirds of all Syrian refugees in Turkey were residing in camps and one third in residences classified as individual accommodation. By the end of 2014 this situation had been reversed, with only 15 per cent of the more than 1.5 million Syrian refugees living in camps and the other 85 per cent in individual accommodations.

A clear divide among the different accommodation types can be observed when distinguished by rural and urban location. Where classified as rural, the majority of refugees (67%) live in planned/managed camps as opposed to the just 19 per cent who live in an individual accommodation. The opposite is the case in locations defined as urban, where 85 per cent of refugees were reported as living in apartments or similar arrangements.⁽⁶¹⁾

By region, planned/managed camps are the predominant accommodation type in sub-Saharan Africa, most of them located in rural areas. However, an increasing number of refugees in this region also opt to move to individual accommodation types, according to available evidence. In 2012, planned/managed camps accounted for 70 per cent of all accommodation types in sub-Saharan Africa, but dropped to 63 per cent in 2013 and again to 60 per cent in 2014. During the same period, the proportion of individual accommodation as residence type increased from 14 to 26 per cent. In most of the other regions, planned/managed camps are represented far more rarely. ■

⁽⁶⁰⁾ See <http://www.unhcr.org/5422b8f09.html>.

⁽⁶¹⁾ These proportions exclude locations that were defined as urban or rural but whose exact accommodation type was unknown.

ANNEX TABLE 1 Refugees, asylum-seekers, internally displaced persons (IDPs), returnees (refugees and IDPs), stateless persons, and others of concern to UNHCR by country/territory of asylum | end-2014

Country/ territory of asylum ¹	REFUGEES					Returned refugees ⁵	IDPs protected/ assisted by UNHCR, incl. people in IDP-like situations ⁶	Returned IDPs ⁷	Persons under UNHCR's statelessness mandate ⁸	Others of concern to UNHCR ⁹	Total population of concern
	Refugees ²	People in refugee-like situations ³	Total refugees and people in refugee-like situations	of whom assisted by UNHCR	Asylum- seekers (pending cases) ⁴						
Afghanistan	280,267	20,156	300,423	300,423	60	17,820	805,409	-	-	201,284	1,324,996
Albania	104	-	104	104	485	-	-	-	7,443	-	8,032
Algeria ¹⁰	94,128	-	94,128	90,123	4,874	3	-	-	-	-	99,005
Angola	15,474	-	15,474	194	30,212	14,284	-	-	-	-	59,970
Antigua and Barbuda	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Argentina	3,498	-	3,498	141	861	-	-	-	-	-	4,359
Armenia	3,190	14,450	17,640	7,044	71	5	-	-	206	-	17,922
Aruba	-	-	-	-	5	-	-	-	-	-	5
Australia ¹¹	35,582	-	35,582	-	21,518	-	-	-	-	-	57,100
Austria ¹²	55,598	-	55,598	-	22,745	-	-	-	570	-	78,913
Azerbaijan	1,299	-	1,299	1,299	394	-	622,892	-	3,585	-	628,170
Bahamas	13	-	13	13	17	-	-	-	-	75	105
Bahrain	311	-	311	311	42	-	-	-	-	-	353
Bangladesh ¹³	32,472	200,000	232,472	32,472	13	-	-	-	-	-	232,485
Barbados	1	-	1	1	-	-	-	-	-	-	1
Belarus	925	-	925	418	259	-	-	-	6,440	-	7,624
Belgium ¹⁴	29,179	-	29,179	-	9,951	-	-	-	2,554	-	41,684
Belize	10	-	10	1	114	-	-	-	-	-	124
Benin	415	-	415	415	68	-	-	-	-	-	483
Bolivia (Plurinational State of)	763	-	763	236	16	-	-	-	-	-	779
Bonaire, Saint Eustatius and Saba	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bosnia and Herzegovina	6,890	-	6,890	6,890	15	181	84,500	-	101	52,437	144,124
Botswana	2,645	-	2,645	2,645	202	-	-	-	-	-	2,847
Brazil	7,490	-	7,490	1,085	11,216	-	-	-	2	29,238	47,946
British Virgin Islands	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Brunei Darussalam	-	-	-	-	-	-	-	-	20,524	-	20,524
Bulgaria	11,046	-	11,046	9,462	6,751	-	-	-	67	-	17,864
Burkina Faso	31,894	-	31,894	31,894	203	-	-	-	-	-	32,097
Burundi	52,936	-	52,936	52,936	3,051	1,350	78,948	-	1,302	524	138,111
Cabo Verde	-	-	-	-	-	-	-	-	115	-	115
Cambodia	63	-	63	63	40	-	-	-	-	1	104
Cameroon	226,489	37,637	264,126	249,032	11,754	385	-	-	-	-	276,265
Canada	149,163	-	149,163	-	16,711	-	-	-	-	-	165,874
Cayman Islands	6	-	6	6	2	-	-	-	-	45	53
Central African Rep.	7,694	-	7,694	6,958	409	-	438,538	610,903	-	-	1,057,544
Chad	452,897	-	452,897	452,294	1,800	370	-	-	-	50,000	505,067
Chile	1,773	-	1,773	304	573	-	-	-	-	-	2,346
China ¹⁵	301,052	-	301,052	149	467	-	-	-	-	-	301,519
China, Hong Kong SAR	170	-	170	170	2,248	-	-	-	1	-	2,419
China, Macao SAR	-	-	-	-	6	-	-	-	-	-	6
Colombia	213	-	213	57	170	6	6,044,151	-	12	-	6,044,552
Comoros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Congo, Republic of	54,842	-	54,842	54,842	3,199	14	-	-	-	1,050	59,105
Costa Rica	12,924	7,820	20,744	16,675	1,774	-	-	-	1,200	-	23,718
Côte d'Ivoire	1,925	-	1,925	1,925	669	12,362	24,000	-	700,000	58	739,014
Croatia	679	47	726	726	119	284	-	-	2,886	15,794	19,809
Cuba	280	-	280	145	11	-	-	-	-	-	291
Curaçao	37	-	37	37	41	-	-	-	-	-	78
Cyprus ¹⁶	5,126	-	5,126	358	2,467	-	-	-	-	-	7,593
Czech Rep.	3,137	-	3,137	-	480	-	-	-	1,502	-	5,119
Dem. Rep. of the Congo ¹⁷	119,754	-	119,754	88,731	1,184	25,150	2,756,585	561,073	-	153,136	3,616,882
Denmark	17,785	-	17,785	-	4,297	-	-	-	4,725	-	26,807

.../...

ANNEX TABLE 1 Refugees, asylum-seekers, internally displaced persons (IDPs), returnees (refugees and IDPs), stateless persons, and others of concern to UNHCR by country/territory of asylum | end-2014 (ctnd)

Country/ territory of asylum ¹	REFUGEES					Returned refugees ⁵	IDPs protected/ assisted by UNHCR, incl. people in IDP-like situations ⁶	Returned IDPs ⁷	Persons under UNHCR's statelessness mandate ⁸	Others of concern to UNHCR ⁹	Total population of concern
	Refugees ²	People in refugee-like situations ³	Total refugees and people in refugee-like situations	of whom assisted by UNHCR	Asylum- seekers (pending cases) ⁴						
Djibouti	20,530	-	20,530	20,530	3,832	-	-	-	-	-	24,362
Dominica	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Dominican Rep. ¹⁸	608	-	608	608	746	-	-	-	210,000	-	211,354
Ecuador ¹⁹	53,817	68,344	122,161	53,817	11,583	-	-	-	-	-	133,744
Egypt	236,090	-	236,090	166,090	25,631	-	-	-	20	-	261,741
El Salvador	35	-	35	8	-	4	-	-	-	-	39
Equatorial Guinea	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Eritrea	2,898	-	2,898	2,898	1	-	-	-	-	21	2,920
Estonia ²⁰	90	-	90	-	95	-	-	-	88,076	-	88,261
Ethiopia	659,524	-	659,524	659,524	4,124	466	-	-	-	1,126	665,240
Fiji	13	-	13	13	11	-	-	-	-	-	24
Finland	11,798	-	11,798	-	1,754	-	-	-	2,293	-	15,845
France	252,264	-	252,264	-	55,862	-	-	-	1,288	-	309,414
Gabon	1,013	-	1,013	1,013	1,890	-	-	-	-	-	2,903
Gambia	11,608	-	11,608	11,608	1	-	-	-	-	-	11,609
Georgia	442	415	857	857	1,257	-	262,704	-	770	-	265,588
Germany	216,973	-	216,973	-	226,191	-	-	-	11,917	-	455,081
Ghana	18,450	-	18,450	18,450	2,638	-	-	-	-	-	21,088
Greece	7,304	3,000	10,304	-	31,929	-	-	-	199	-	42,432
Grenada	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Guatemala	164	-	164	26	109	-	-	-	-	-	273
Guinea	8,766	-	8,766	8,766	281	-	-	-	-	-	9,047
Guinea-Bissau	8,684	-	8,684	8,684	123	-	-	-	-	-	8,807
Guyana	11	-	11	11	1	-	-	-	-	-	12
Haiti	3	-	3	-	2	-	-	-	-	-	5
Honduras	26	-	26	4	16	1	-	-	-	-	43
Hungary	2,867	-	2,867	-	15,684	-	-	-	124	-	18,675
Iceland	99	-	99	-	210	-	-	-	119	-	428
India	199,937	-	199,937	25,865	5,074	1	-	-	-	-	205,012
Indonesia	4,270	-	4,270	4,270	6,916	-	-	-	-	-	11,186
Iran (Islamic Rep. of)	982,027	-	982,027	982,027	42	16	-	-	-	-	982,085
Iraq ²¹	271,143	-	271,143	271,143	8,471	10,908	3,596,356	19,967	120,000	18	4,026,863
Ireland	5,853	-	5,853	-	4,626	-	-	-	99	-	10,578
Israel	330	39,386	39,716	5,310	5,558	-	-	-	10	-	45,284
Italy	93,715	-	93,715	-	45,749	-	-	-	813	-	140,277
Jamaica	22	-	22	22	-	-	-	-	-	-	22
Japan ²²	2,560	-	2,560	568	9,296	-	-	-	635	-	12,491
Jordan ²³	654,141	-	654,141	654,141	18,789	-	-	-	-	-	672,930
Kazakhstan	633	-	633	633	93	-	-	-	7,038	-	7,764
Kenya	551,352	-	551,352	551,352	34,011	1	-	-	20,000	-	605,364
Kuwait ²⁴	614	-	614	613	1,038	-	-	-	93,000	-	94,652
Kyrgyzstan	482	-	482	482	207	2	-	-	12,133	-	12,824
Lao People's Dem. Rep.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Latvia ²⁵	183	-	183	-	239	-	-	-	262,802	-	263,224
Lebanon	1,154,040	-	1,154,040	1,154,040	7,434	-	-	-	-	5,705	1,167,179
Lesotho	44	-	44	-	1	-	-	-	-	-	45
Liberia	38,587	8	38,595	38,595	46	-	-	-	1	1,479	40,121
Libya	27,964	-	27,964	-	8,904	-	363,067	-	-	-	399,935
Liechtenstein	103	-	103	-	68	-	-	-	2	-	173
Lithuania	1,007	-	1,007	-	142	-	-	-	3,645	-	4,794
Luxembourg	1,108	-	1,108	-	1,282	-	-	-	81	-	2,471
Madagascar	11	-	11	11	8	-	-	-	-	1	20
Malawi	5,874	-	5,874	5,874	14,499	-	-	-	-	-	20,373
Malaysia	99,086	295	99,381	99,381	51,240	-	-	-	40,000	80,000	270,621
Mali	15,195	-	15,195	14,708	637	20,961	99,816	155,006	-	-	291,615

.../...

ANNEX TABLE 1 Refugees, asylum-seekers, internally displaced persons (IDPs), returnees (refugees and IDPs), stateless persons, and others of concern to UNHCR by country/territory of asylum | end-2014 (ctnd)

Country/ territory of asylum ¹	REFUGEES					Returned refugees ⁵	IDPs protected/ assisted by UNHCR, incl. people in IDP-like situations ⁶	Returned IDPs ⁷	Persons under UNHCR's statelessness mandate ⁸	Others of concern to UNHCR ⁹	Total population of concern
	Refugees ²	People in refugee-like situations ³	Total refugees and people in refugee-like situations	of whom assisted by UNHCR	Asylum- seekers (pending cases) ⁴						
Malta	6,095	-	6,095	-	178	-	-	-	-	-	6,273
Mauritania	49,635	26,000	75,635	49,635	413	-	-	-	-	-	76,048
Mauritius	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mexico ²⁶	1,837	-	1,837	367	2,872	-	-	-	13	-	4,722
Micronesia (Federated States of)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Monaco	33	-	33	-	-	-	-	-	-	-	33
Mongolia	6	-	6	6	9	-	-	-	16	-	31
Montenegro	6,462	-	6,462	6,462	69	-	-	-	3,296	11,021	20,848
Montserrat	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Morocco	1,216	-	1,216	1,216	1,832	-	-	-	-	-	3,048
Mozambique	4,536	-	4,536	2,446	13,322	-	-	-	-	3	17,861
Myanmar ²⁷	-	-	-	-	-	1	376,500	-	810,000	-	1,186,501
Namibia	1,767	-	1,767	1,555	821	14	-	-	-	1,662	4,264
Nauru	389	-	389	-	733	-	-	-	-	-	1,122
Nepal ²⁸	38,490	-	38,490	23,490	137	-	-	-	-	385	39,012
Netherlands ²⁹	82,494	-	82,494	-	6,940	-	-	-	1,951	-	91,385
New Zealand	1,349	-	1,349	-	270	-	-	-	-	-	1,619
Nicaragua	280	-	280	207	59	-	-	-	1	2	342
Niger	77,830	-	77,830	77,830	106	-	-	-	-	70,000	147,936
Nigeria	1,239	-	1,239	1,239	856	-	1,188,018	-	-	-	1,190,113
Norway	47,043	-	47,043	-	7,180	-	-	-	1,997	-	56,220
Oman	151	-	151	151	231	-	-	-	-	-	382
Pakistan	1,505,525	-	1,505,525	1,505,525	5,527	1	1,375,904	75,825	-	-	2,962,782
Palau	1	-	1	1	-	-	-	-	-	-	1
Panama	2,271	15,000	17,271	298	1,402	-	-	-	2	-	18,675
Papua New Guinea	4,929	4,581	9,510	-	400	-	-	-	-	-	9,910
Paraguay	153	-	153	24	13	-	-	-	-	-	166
Peru	1,303	-	1,303	133	387	-	-	-	-	-	1,690
Philippines	222	-	222	22	109	-	142,430	98,718	6,370	68	247,917
Poland	15,741	-	15,741	-	2,685	-	-	-	10,825	-	29,251
Portugal	699	-	699	-	344	-	-	-	14	-	1,057
Qatar	133	-	133	133	88	-	-	-	1,200	-	1,421
Rep. of Korea	1,173	-	1,173	356	3,489	-	-	-	204	-	4,866
Rep. of Moldova	335	-	335	335	149	-	-	-	2,036	-	2,520
Romania	2,182	-	2,182	164	360	-	-	-	299	-	2,841
Russian Federation ³⁰	235,750	-	235,750	3,959	3,086	14	-	-	113,474	2,126	354,450
Rwanda	73,820	-	73,820	73,820	225	5,787	-	-	-	292	80,124
Saint Kitts and Nevis	1	-	1	1	1	-	-	-	-	-	2
Saint Lucia	3	-	3	3	-	-	-	-	-	-	3
Saint Vincent and the Grenadines	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sao Tome and Principe	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Saudi Arabia	534	27	561	561	100	-	-	-	70,000	-	70,661
Senegal	14,274	-	14,274	14,274	2,914	-	-	-	-	-	17,188
Serbia and Kosovo (S./RES./1244 (1999))	43,751	-	43,751	7,968	440	215	223,139	450	3,578	-	271,573
Sierra Leone	1,372	-	1,372	775	15	-	-	-	-	-	1,387
Singapore	3	-	3	3	-	-	-	-	-	1	4
Sint Maarten (Dutch part)	3	-	3	3	5	-	-	-	-	-	8
Slovakia	799	-	799	-	220	-	-	-	1,523	131	2,673
Slovenia	257	-	257	-	69	-	-	-	4	-	330
Solomon Islands	3	-	3	3	-	-	-	-	-	-	3
Somalia	2,729	-	2,729	2,729	9,265	2,487	1,133,000	12,736	-	69	1,160,286
South Africa	112,192	-	112,192	11,219	463,940	1	-	-	-	-	576,133
South Sudan ³¹	248,152	-	248,152	248,152	130	-	1,645,392	200,055	-	-	2,093,729

ANNEX TABLE 1 Refugees, asylum-seekers, internally displaced persons (IDPs), returnees (refugees and IDPs), stateless persons, and others of concern to UNHCR by country/territory of asylum | end-2014 (ctnd)

Country/ territory of asylum ¹	REFUGEES					Returned refugees ⁵	IDPs protected/ assisted by UNHCR, incl. people in IDP-like situations ⁶	Returned IDPs ⁷	Persons under UNHCR's statelessness mandate ⁸	Others of concern to UNHCR ⁹	Total population of concern
	Refugees ²	People in refugee-like situations ³	Total refugees and people in refugee-like situations	of whom assisted by UNHCR	Asylum- seekers (pending cases) ⁴						
Spain	5,798	-	5,798	-	7,525	-	-	-	270	-	13,593
Sri Lanka ³²	511	-	511	511	950	504	30,847	358	-	-	33,170
State of Palestine	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	2
Sudan ³³	244,430	33,403	277,833	244,430	10,209	13,139	2,192,830	1,695	-	3,070	2,498,776
Suriname	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	2
Swaziland	515	-	515	264	273	-	-	-	-	4	792
Sweden	142,207	-	142,207	-	56,784	-	-	-	27,167	-	226,158
Switzerland	62,620	-	62,620	-	20,832	-	-	-	76	-	83,528
Syrian Arab Rep. ³⁴	149,140	-	149,140	25,920	2,745	-	7,632,500	-	160,000	3,270	7,947,655
Tajikistan	2,026	-	2,026	1,651	123	-	-	-	1,364	77	3,590
Thailand ³⁵	75,137	55,101	130,238	75,137	7,931	-	-	-	506,197	395	644,761
The former Yugoslav Republic of Macedonia	614	269	883	883	1,551	-	-	-	741	-	3,175
Timor-Leste	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	6
Togo	21,778	-	21,778	13,315	713	28	-	-	-	-	22,519
Tonga	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Trinidad and Tobago	83	-	83	83	87	-	-	-	-	-	170
Tunisia	901	-	901	901	231	-	-	-	-	3	1,135
Turkey ³⁶	1,587,374	-	1,587,374	1,587,374	106,378	-	-	-	780	306	1,694,838
Turkmenistan	35	-	35	35	-	-	-	-	7,511	-	7,546
Turcs and Caicos Islands	4	-	4	4	4	-	-	-	-	-	8
Uganda	385,513	-	385,513	385,513	35,475	1	-	-	-	180,000	600,989
Ukraine	3,219	-	3,219	433	5,908	-	823,000	-	35,335	-	867,462
United Arab Emirates	417	-	417	417	216	-	-	-	-	-	633
United Kingdom	117,161	-	117,161	-	36,383	-	-	-	16	-	153,560
United Rep. of Tanzania	88,492	-	88,492	66,265	883	-	-	-	-	162,982	252,357
United States of America ³⁷	267,222	-	267,222	-	187,826	-	-	-	-	-	455,048
Uruguay	272	-	272	114	56	-	-	-	-	-	328
Uzbekistan ³⁸	125	-	125	125	-	-	-	-	86,703	-	86,828
Vanuatu	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Venezuela (Bolivarian Republic of)	5,052	168,548	173,600	34,164	427	-	-	-	-	-	174,027
Viet Nam	-	-	-	-	-	-	-	-	11,000	-	11,000
Yemen	257,645	-	257,645	117,715	8,674	-	334,093	85,805	-	-	686,217
Zambia	25,578	-	25,578	25,578	2,186	-	-	-	-	22,452	50,216
Zimbabwe	6,079	-	6,079	6,079	641	55	-	-	-	2,450	9,225
Total	13,685,607	694,487	14,380,094	10,794,497	1,796,310	126,823	32,274,619	1,822,591	3,492,263	1,052,767	54,945,467

UNHCR-Bureaux											
- Central Africa- Great Lakes	625,040	37,637	662,677	593,597	22,595	32,686	3,274,071	1,171,976	1,302	317,984	5,483,291
- East and Horn of Africa	2,568,025	33,403	2,601,428	2,567,422	98,847	16,464	4,971,222	214,486	20,000	234,286	8,156,733
- Southern Africa	174,715	-	174,715	55,865	526,105	14,354	-	-	-	26,572	741,746
- Western Africa	252,017	8	252,025	242,478	9,270	33,351	1,311,834	155,006	700,116	71,537	2,533,139
Total Africa	3,619,797	71,048	3,690,845	3,459,362	656,817	96,855	9,557,127	1,541,468	721,418	650,379	16,914,909
Asia and Pacific	3,568,538	280,133	3,848,671	3,053,381	116,910	18,345	2,731,090	174,901	1,509,696	282,217	8,681,830
Middle East and North Africa	2,898,533	65,413	2,963,946	2,538,420	95,271	10,913	11,926,016	105,772	444,230	8,996	15,555,144
Europe	3,089,398	18,181	3,107,579	1,634,736	690,203	699	2,016,235	450	605,689	81,815	6,502,670
Americas	509,341	259,712	769,053	108,598	237,109	11	6,044,151	-	211,230	29,360	7,290,914
Total	13,685,607	694,487	14,380,094	10,794,497	1,796,310	126,823	32,274,619	1,822,591	3,492,263	1,052,767	54,945,467

.../...

ANNEX TABLE 1 Refugees, asylum-seekers, internally displaced persons (IDPs), returnees (refugees and IDPs), stateless persons, and others of concern to UNHCR by country/territory of asylum | end-2014 (ctnd)

Country/ territory of asylum ¹	REFUGEES					Returned refugees ⁵	IDPs protected/ assisted by UNHCR, incl. people in IDP-like situations ⁶	Returned IDPs ⁷	Persons under UNHCR's statelessness mandate ⁸	Others of concern to UNHCR ⁹	Total population of concern
	Refugees ²	People in refugee-like situations ³	Total refugees and people in refugee-like situations	of whom assisted by UNHCR	Asylum- seekers (pending cases) ⁴						
UN major regions											
Africa	4,029,731	97,048	4,126,779	3,767,327	698,702	96,858	9,920,194	1,541,468	721,438	650,382	17,755,821
Asia	7,612,302	329,830	7,942,132	6,880,751	257,930	29,260	15,179,635	280,673	1,959,247	291,516	25,940,393
Europe	1,491,967	3,316	1,495,283	37,804	579,636	694	1,130,639	450	600,348	81,509	3,888,559
Latin America and the Caribbean	92,956	259,712	352,668	108,598	32,572	11	6,044,151	-	211,230	29,360	6,669,992
Northern America	416,385	-	416,385	-	204,537	-	-	-	-	-	620,922
Oceania	42,266	4,581	46,847	17	22,933	-	-	-	-	-	69,780
Total	13,685,607	694,487	14,380,094	10,794,497	1,796,310	126,823	32,274,619	1,822,591	3,492,263	1,052,767	54,945,467

Notes

The data are generally provided by Governments, based on their own definitions and methods of data collection.

A dash (“-”) indicates that the value is zero, not available or not applicable. All data are provisional and subject to change.

- 1 Country or territory of asylum or residence.
- 2 Persons recognized as refugees under the 1951 UN Convention/1967 Protocol, the 1969 OAU Convention, in accordance with the UNHCR Statute, persons granted a complementary form of protection and those granted temporary protection. In the absence of Government figures, UNHCR has estimated the refugee population in many industrialized countries based on 10 years of individual asylum-seeker recognition.
- 3 This category is descriptive in nature and includes groups of persons who are outside their country or territory of origin and who face protection risks similar to those of refugees, but for whom refugee status has, for practical or other reasons, not been ascertained.
- 4 Persons whose application for asylum or refugee status is pending at any stage in the asylum procedure.
- 5 Refugees who have returned to their place of origin during 2014. Source: country of origin and asylum.
- 6 Persons who are displaced within their country and to whom UNHCR extends protection and/or assistance. It also includes people in IDP-like situations. This category is descriptive in nature and includes groups of persons who are inside their country of nationality or habitual residence and who face protection risks similar to those of IDPs but who, for practical or other reasons, could not be reported as such.
- 7 IDPs protected/assisted by UNHCR who have returned to their place of origin during 2014.
- 8 Refers to persons who are not considered as nationals by any State under the operation of its law. This category refers to persons who fall under the agency's statelessness mandate because they are stateless according to this international definition, but data from some countries may also include persons with undetermined nationality. See Annex Table 7 at <http://www.unhcr.org/statistics/14-WRD-table-7.xls> for detailed notes.
- 9 Refers to individuals who do not necessarily fall directly into any of the other groups but to whom UNHCR may extend its protection and/or assistance services. These activities might be based on humanitarian or other special grounds.
- 10 According to the Government of Algeria, there are an estimated 165,000 Sahrawi refugees in the Tindouf camps.
- 11 Australia's figures for asylum-seekers are based on the number of applications lodged for protection visas.
- 12 With the exception of stateless persons, all figures relate to the end of 2013.
- 13 The refugee population includes 200,000 persons originating from Myanmar in a refugee-like situation. The Government of Bangladesh estimates the population to be between 300,000 and 500,000.
- 14 The refugee population refers to mid-2014.
- 15 The 300,000 Vietnamese refugees are well integrated and in practice receive protection from the Government of China.
- 16 UNHCR's assistance activities for IDPs in Cyprus ended in 1999. Visit the website of the Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) for further information.
- 17 The number of Rwandan refugees in the Democratic Republic of the Congo is subject to change based on a registration exercise carried out in 2014 that resulted in a figure of 243,000 identified Rwandans, as well as an ongoing biometric registration exercise.
- 18 The figure for stateless persons is based on an official survey released in May 2013 by the National Bureau for Statistics and refers to the estimated number of individuals born in the

country to at least one Haitian migrant parent. No population data is currently available on subsequent generations born in the Dominican Republic.

- 19 All figures relate to the end of 2013.
- 20 Almost all people recorded as being stateless have permanent residence and enjoy more rights than foreseen in the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons.
- 21 The figure for stateless persons is an estimate and currently under review.
- 22 Figures are UNHCR estimates.
- 23 Includes 29,300 Iraqi refugees registered with UNHCR in Jordan. The Government estimates the number of Iraqis at 400,000 individuals at the end of March 2015. This includes refugees and other categories of Iraqis.
- 24 All figures relate to mid-2014.
- 25 The figure of stateless persons includes persons covered by two separate Laws. 180 fall under the Republic of Latvia's Law on Stateless Persons on 17 February 2004, which replaced the Law on the Status of Stateless Persons in the Republic of Latvia of 18 February 1999, and which determines the legal status of persons who are not considered as citizens by the legislation of any State and whose status is not determined by the 25th April 1995 Law (quoted below). 262,622 of the persons reported in this table fall under the Republic of Latvia's 25 April 1995 Law on the Status of Those Former USSR Citizens who are not Citizens of Latvia or of Any Other State, and are granted a transitional legal status to permanently residing persons (non-citizens) entitling them to a set of rights and obligations beyond the minimum rights prescribed by the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons.
- 26 Figures do not include all refugee status determination decisions taken by the Mexican authorities in 2014. The total number of asylum-seekers reported reflects only those registered until the end of September 2014.
- 27 The figure of stateless persons refers to persons without citizenship in Rakhine State only and does not include an estimated 170,000 IDPs and persons in an IDP-like situation who are included under the IDP population but who are not considered nationals. The total stateless population in Rakhine State is estimated to be approximately one million.
- 28 Various studies estimate that a large number of individuals lack citizenship certificates in Nepal. While these individuals are not all necessarily stateless, UNHCR has been working closely with the Government of Nepal and partners to address this situation.
- 29 The number of pending asylum applications refers to the end of January 2015.
- 30 Stateless persons refers to census figure from 2010 adjusted to reflect the number of people who acquired nationality in 2011-2014.
- 31 IDP figure in South Sudan includes 155,200 people who are in an IDP-like situation.
- 32 The statistics of the remaining IDPs at the end of the year, while provided by the Government authorities at the district level, are being reviewed by the central authorities. Once this review has been concluded, the statistics will be changed accordingly.
- 33 IDP figure in Sudan includes 77,300 people who are in an IDP-like situation.
- 34 Refugee figure for Iraqis in the Syrian Arab Republic is a Government estimate. UNHCR has registered and is assisting 30,000 Iraqis at the end of 2014.
- 35 Figure of stateless persons in Thailand refers to 2011.
- 36 Refugee figure for Syrians in Turkey is a Government estimate.
- 37 The refugee figure for the United States of America is currently under review, which may lead to an adjustment in future reports.
- 38 Figure of stateless persons refers to those with permanent residence reported in 2010 by the Government. Information on other categories of stateless persons is not available.

Source: UNHCR/Governments.

ANNEX TABLE 2 Refugees, asylum-seekers, internally displaced persons (IDPs), returnees (refugees and IDPs), stateless persons, and others of concern to UNHCR by origin | end-2014

Origin ¹	REFUGEES					Returned refugees ⁵	IDPs protected/assisted by UNHCR, incl. people in IDP-like situations ⁶	Returned IDPs ⁷	Persons under UNHCR's statelessness mandate ⁸	Others of concern to UNHCR ⁹	Total population of concern
	Refugees ²	People in refugee-like situations ³	Total refugees and people in refugee-like situations	of whom: UNHCR-assisted	Asylum-seekers (pending cases) ⁴						
Afghanistan	2,593,368	-	2,593,368	2,477,714	85,418	17,820	805,409	-	-	201,361	3,703,376
Albania	10,140	-	10,140	6	15,101	-	-	-	-	-	25,241
Algeria	3,523	-	3,523	76	5,143	3	-	-	-	12	8,681
Andorra	7	-	7	-	-	-	-	-	-	-	7
Angola	9,507	-	9,507	1,175	1,750	14,284	-	-	-	64,201	89,742
Anguilla	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Antigua and Barbuda	53	-	53	-	17	-	-	-	-	-	70
Argentina	318	-	318	5	117	-	-	-	-	-	435
Armenia	11,850	-	11,850	51	6,296	5	-	-	-	13	18,164
Australia	25	-	25	-	6	-	-	-	-	-	31
Austria	10	-	10	-	4	-	-	-	-	-	14
Azerbaijan	10,521	-	10,521	1,609	4,402	-	622,892	-	-	1	637,816
Bahamas	215	-	215	-	42	-	-	-	-	-	257
Bahrain	347	-	347	10	101	-	-	-	-	7	455
Bangladesh	10,865	2	10,867	195	21,612	-	-	-	-	14	32,493
Barbados	86	-	86	-	20	-	-	-	-	-	106
Belarus	4,302	-	4,302	22	940	-	-	-	-	1	5,243
Belgium	75	-	75	-	23	-	-	-	-	-	98
Belize	45	-	45	-	84	-	-	-	-	-	129
Benin	340	-	340	2	700	-	-	-	-	-	1,040
Bermuda	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bhutan	23,642	-	23,642	23,062	191	-	-	-	-	-	23,833
Bolivia (Plurinational State of)	599	-	599	19	271	-	-	-	-	-	870
Bosnia and Herzegovina	21,845	47	21,892	3,805	6,566	181	84,500	-	-	52,438	165,577
Botswana	237	-	237	-	67	-	-	-	-	-	304
Brazil	977	-	977	3	1,204	-	-	-	-	-	2,181
British Virgin Islands	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Brunei Darussalam	1	-	1	-	1	-	-	-	-	-	2
Bulgaria	1,648	-	1,648	15	188	-	-	-	-	-	1,836
Burkina Faso	1,853	4	1,857	25	1,582	-	-	-	-	1	3,440
Burundi	72,499	-	72,499	40,192	19,371	1,350	78,948	-	-	162,901	335,069
Cabo Verde	27	-	27	-	42	-	-	-	-	-	69
Cambodia	13,062	9	13,071	161	263	-	-	-	-	-	13,334
Cameroon	10,761	-	10,761	367	5,056	385	-	-	-	1	16,203
Canada	95	-	95	-	67	-	-	-	-	6	168
Cayman Islands	6	-	6	-	-	-	-	-	-	-	6
Central African Rep.	410,787	1,254	412,041	410,621	14,388	-	438,538	610,903	-	15,043	1,490,913
Chad	14,855	33,403	48,258	12,052	3,300	370	-	-	-	35,001	86,929
Chile	579	-	579	12	102	-	-	-	-	-	681
China	210,730	-	210,730	278	47,337	-	-	-	-	1	258,068
China, Hong Kong SAR	25	-	25	-	39	-	-	-	-	-	64
China, Macao SAR	5	-	5	-	14	-	-	-	-	-	19
Colombia	103,150	257,148	360,298	101,353	4,731	6	6,044,151	-	-	-	6,409,186
Comoros	581	-	581	2	348	-	-	-	-	-	929
Congo, Republic of	14,497	-	14,497	1,983	3,444	14	-	-	-	103	18,058
Cook Islands	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Costa Rica	417	-	417	1	127	-	-	-	-	-	544
Côte d'Ivoire	71,959	-	71,959	59,435	13,439	12,362	24,000	-	-	41	121,801
Croatia ¹⁰	40,126	-	40,126	12,101	114	284	-	-	-	15,794	56,318
Cuba	6,502	1,000	7,502	1,213	1,838	-	-	-	-	120	9,460
Curaçao	35	-	35	-	-	-	-	-	-	-	35
Cyprus ¹¹	10	-	10	4	3	-	-	-	-	-	13
Czech Rep.	1,328	-	1,328	-	101	-	-	-	-	-	1,429
Dem. People's Rep. of Korea	1,282	-	1,282	58	240	-	-	-	-	-	1,522

.../...

ANNEX TABLE 2 Refugees, asylum-seekers, internally displaced persons (IDPs), returnees (refugees and IDPs), stateless persons, and others of concern to UNHCR by origin | end-2014 (ctnd)

Origin ¹	REFUGEES					Returned refugees ⁵	IDPs protected/assisted by UNHCR, incl. people in IDP-like situations ⁶	Returned IDPs ⁷	Persons under UNHCR's statelessness mandate ⁸	Others of concern to UNHCR ⁹	Total population of concern
	Refugees ²	People in refugee-like situations ³	Total refugees and people in refugee-like situations	of whom: UNHCR-assisted	Asylum-seekers (pending cases) ⁴						
Dem. Rep. of the Congo	516,562	208	516,770	447,052	67,363	25,150	2,756,585	561,073	-	112,309	4,039,250
Denmark	12	-	12	-	7	-	-	-	-	1	20
Djibouti	880	-	880	84	424	-	-	-	-	4	1,308
Dominica	38	-	38	-	17	-	-	-	-	-	55
Dominican Rep.	349	-	349	18	1,148	-	-	-	-	-	1,497
Ecuador	805	-	805	21	6,970	-	-	-	-	-	7,775
Egypt	15,873	-	15,873	250	10,827	-	-	-	-	42	26,742
El Salvador	10,965	-	10,965	484	18,037	4	-	-	-	-	29,006
Equatorial Guinea	174	-	174	13	92	-	-	-	-	-	266
Eritrea	330,526	32,551	363,077	244,209	53,662	-	-	-	-	118	416,857
Estonia	339	-	339	1	33	-	-	-	-	-	372
Ethiopia	86,861	-	86,861	45,429	61,393	466	-	-	-	409	149,129
Fiji	924	-	924	6	767	-	-	-	-	-	1,691
Finland	7	-	7	-	1	-	-	-	-	-	8
France	92	-	92	-	46	-	-	-	-	-	138
Gabon	172	-	172	3	129	-	-	-	-	-	301
Gambia	5,134	-	5,134	57	10,491	-	-	-	-	-	15,625
Georgia	6,732	-	6,732	603	7,809	-	262,704	-	-	-	277,245
Germany	176	-	176	2	89	-	-	-	-	2	267
Ghana	22,147	2	22,149	10,007	7,633	-	-	-	-	2	29,784
Gibraltar	2	-	2	-	-	-	-	-	-	-	2
Greece	113	-	113	-	56	-	-	-	-	-	169
Grenada	324	-	324	-	52	-	-	-	-	-	376
Guadeloupe	-	-	-	-	12	-	-	-	-	-	12
Guatemala	7,483	-	7,483	88	15,805	-	-	-	-	-	23,288
Guinea	15,243	-	15,243	180	17,844	-	-	-	-	-	33,087
Guinea-Bissau	1,307	-	1,307	15	1,784	-	-	-	-	-	3,091
Guyana	700	-	700	-	145	-	-	-	-	-	845
Haiti	37,161	-	37,161	753	6,729	-	-	-	-	29,238	73,128
Holy See (the)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Honduras	4,159	-	4,159	304	10,146	1	-	-	-	-	14,306
Hungary	1,267	-	1,267	3	335	-	-	-	-	3	1,605
Iceland	1	-	1	-	4	-	-	-	-	-	5
India	10,433	-	10,433	19	16,709	1	-	-	-	381	27,524
Indonesia	9,562	4,846	14,408	765	1,773	-	-	-	-	2	16,183
Iran (Islamic Rep. of)	82,170	-	82,170	15,759	34,889	16	-	-	-	26	117,101
Iraq ¹²	369,904	-	369,904	119,620	103,733	10,908	3,596,356	19,967	-	3,307	4,104,175
Ireland	10	-	10	-	87	-	-	-	-	-	97
Israel	971	-	971	16	286	-	-	-	-	-	1,257
Italy	67	-	67	1	112	-	-	-	-	-	179
Jamaica	1,692	-	1,692	10	608	-	-	-	-	-	2,300
Japan	263	-	263	-	64	-	-	-	-	-	327
Jordan	1,716	-	1,716	105	1,305	-	-	-	-	102	3,123
Kazakhstan	2,212	-	2,212	15	1,158	-	-	-	-	-	3,370
Kenya	8,556	-	8,556	4,048	2,948	1	-	-	-	2	11,507
Kiribati	3	-	3	-	2	-	-	-	-	-	5
Kuwait	994	-	994	25	273	-	-	-	-	-	1,267
Kyrgyzstan	2,437	-	2,437	294	1,837	2	-	-	-	-	4,276
Lao People's Dem. Rep.	7,482	-	7,482	3	117	-	-	-	-	-	7,599
Latvia	213	-	213	3	62	-	-	-	-	-	275
Lebanon	4,272	-	4,272	95	3,838	-	-	-	-	-	8,110
Lesotho	17	-	17	-	666	-	-	-	-	-	683
Liberia	13,548	27	13,575	9,213	2,347	-	-	-	-	10	15,932
Libya	4,194	-	4,194	34	3,893	-	363,067	-	-	5	371,159
Liechtenstein	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

...

ANNEX TABLE 2 Refugees, asylum-seekers, internally displaced persons (IDPs), returnees (refugees and IDPs), stateless persons, and others of concern to UNHCR by origin | end-2014 (ctnd)

Origin ¹	REFUGEES					Returned refugees ⁵	IDPs protected/assisted by UNHCR, incl. people in IDP-like situations ⁶	Returned IDPs ⁷	Persons under UNHCR's statelessness mandate ⁸	Others of concern to UNHCR ⁹	Total population of concern
	Refugees ²	People in refugee-like situations ³	Total refugees and people in refugee-like situations	of whom: UNHCR-assisted	Asylum-seekers (pending cases) ⁴						
Lithuania	183	-	183	2	57	-	-	-	-	-	240
Luxembourg	2	-	2	-	1	-	-	-	-	-	3
Madagascar	281	-	281	-	209	-	-	-	-	6	496
Malawi	360	-	360	4	3,897	-	-	-	-	-	4,257
Malaysia	468	-	468	-	957	-	-	-	-	-	1,425
Maldives	36	-	36	5	9	-	-	-	-	-	45
Mali	139,267	-	139,267	128,223	12,247	20,961	99,816	155,006	-	-	427,297
Malta	5	-	5	-	1	-	-	-	-	-	6
Marshall Islands	3	-	3	-	6	-	-	-	-	-	9
Mauritania	34,114	-	34,114	26,627	7,013	-	-	-	-	4	41,131
Mauritius	94	-	94	-	165	-	-	-	-	-	259
Mexico	10,666	-	10,666	24	29,354	-	-	-	-	-	40,020
Monaco	3	-	3	-	6	-	-	-	-	-	9
Mongolia	2,146	-	2,146	-	2,206	-	-	-	-	-	4,352
Montenegro	604	-	604	4	1,279	-	-	-	-	-	1,883
Morocco	1,532	-	1,532	46	3,224	-	-	-	-	13	4,769
Mozambique	58	-	58	6	1,411	-	-	-	-	-	1,469
Myanmar ¹³	223,891	255,110	479,001	215,744	51,347	1	376,500	-	-	400	907,249
Namibia	1,253	-	1,253	979	53	14	-	-	-	-	1,320
Nepal	8,561	2	8,563	27	6,653	-	-	-	-	-	15,216
Netherlands	68	-	68	-	41	-	-	-	-	-	109
New Zealand	17	-	17	-	17	-	-	-	-	-	34
Nicaragua	1,587	-	1,587	655	726	-	-	-	-	-	2,313
Niger	738	-	738	14	547	-	-	-	-	-	1,285
Nigeria	54,537	36,384	90,921	57,424	30,099	-	1,188,018	-	-	70,013	1,379,051
Niue	18	-	18	-	28	-	-	-	-	-	46
Norfolk Island	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Norway	13	-	13	-	2	-	-	-	-	-	15
Oman	29	-	29	3	17	-	-	-	-	-	46
Pakistan	315,759	20,156	335,915	302,148	44,427	1	1,375,904	75,825	-	2	1,832,074
Palau	1	-	1	-	4	-	-	-	-	-	5
Palestinian ¹⁴	97,235	-	97,235	11,906	3,669	2	-	-	-	3,166	104,072
Panama	89	-	89	20	30	-	-	-	-	-	119
Papua New Guinea	288	-	288	-	217	-	-	-	-	-	505
Paraguay	94	-	94	1	35	-	-	-	-	-	129
Peru	4,343	-	4,343	459	1,033	-	-	-	-	-	5,376
Philippines	668	4	672	15	1,118	-	142,430	98,718	-	80,053	322,991
Poland	1,310	-	1,310	4	270	-	-	-	-	-	1,580
Portugal	31	-	31	1	34	-	-	-	-	-	65
Qatar	21	-	21	-	8	-	-	-	-	-	29
Rep. of Korea	481	-	481	-	285	-	-	-	-	-	766
Rep. of Moldova	2,242	-	2,242	17	1,454	-	-	-	-	1	3,697
Romania	1,921	-	1,921	7	1,021	-	-	-	-	4	2,946
Russian Federation	72,777	-	72,777	966	24,199	14	-	-	-	310	97,300
Rwanda ¹⁵	79,411	-	79,411	38,349	10,012	5,787	-	-	-	4,864	100,074
Saint Kitts and Nevis	22	-	22	-	12	-	-	-	-	-	34
Saint Lucia	922	-	922	-	33	-	-	-	-	-	955
Saint Vincent and the Grenadines	1,736	-	1,736	-	46	-	-	-	-	-	1,782
Samoa	1	-	1	-	10	-	-	-	-	-	11
San Marino	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Sao Tome and Principe	22	-	22	19	6	-	-	-	-	-	28
Saudi Arabia	630	-	630	22	391	-	-	-	-	12	1,033
Senegal	23,118	-	23,118	19,689	8,742	-	-	-	-	-	31,860
Serbia and Kosovo (S./RES/1244 (1999))	45,854	269	46,123	6,958	45,584	215	223,139	450	-	1	315,512

.../...

ANNEX TABLE 2 Refugees, asylum-seekers, internally displaced persons (IDPs), returnees (refugees and IDPs), stateless persons, and others of concern to UNHCR by origin | end-2014 (ctnd)

Origin ¹	REFUGEES					Returned refugees ⁵	IDPs protected/assisted by UNHCR, incl. people in IDP-like situations ⁶	Returned IDPs ⁷	Persons under UNHCR's statelessness mandate ⁸	Others of concern to UNHCR ⁹	Total population of concern
	Refugees ²	People in refugee-like situations ³	Total refugees and people in refugee-like situations	of whom: UNHCR-assisted	Asylum-seekers (pending cases) ⁴						
Seychelles	25	-	25	-	17	-	-	-	-	-	42
Sierra Leone	4,997	-	4,997	864	3,170	-	-	-	-	1,479	9,646
Singapore	59	-	59	-	38	-	-	-	-	-	97
Sint Maarten (Dutch part)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Slovakia	319	-	319	-	326	-	-	-	-	-	645
Slovenia	26	-	26	-	7	-	-	-	-	-	33
Solomon Islands	70	-	70	7	21	-	-	-	-	-	91
Somalia	1,106,068	-	1,106,068	833,018	49,076	2,487	1,133,000	12,736	-	800	2,304,167
South Africa	424	-	424	6	537	1	-	-	-	-	962
South Sudan ¹⁶	616,142	68	616,210	616,058	3,785	-	1,645,392	200,055	-	-	2,465,442
Spain	60	-	60	4	75	-	-	-	-	-	135
Sri Lanka ¹⁷	121,996	-	121,996	2,192	17,225	504	30,847	358	-	15	170,945
Sudan ¹⁸	659,395	6,559	665,954	644,083	36,047	13,139	2,192,830	1,695	-	3	2,909,668
Suriname	17	-	17	-	47	-	-	-	-	-	64
Swaziland	161	-	161	3	144	-	-	-	-	3	308
Sweden	18	-	18	-	10	-	-	-	-	-	28
Switzerland	19	-	19	-	1	-	-	-	-	-	20
Syrian Arab Rep.	3,865,720	17,865	3,883,585	3,723,054	79,670	-	7,632,500	-	-	1,993	11,597,748
Tajikistan	713	-	713	69	842	-	-	-	-	-	1,555
The former Yugoslav Republic of Macedonia	1,768	-	1,768	6	7,791	-	-	-	-	-	9,559
Thailand	231	2	233	11	413	-	-	-	-	-	646
Tibetan	15,069	-	15,069	3	12	-	-	-	-	4	15,085
Timor-Leste	13	-	13	7	10	-	-	-	-	-	23
Togo	9,277	1	9,278	3,125	1,706	28	-	-	-	-	11,012
Tonga	22	-	22	-	83	-	-	-	-	-	105
Trinidad and Tobago	371	-	371	-	173	-	-	-	-	-	544
Tunisia	1,486	-	1,486	43	1,794	-	-	-	-	11	3,291
Turkey	63,975	-	63,975	16,729	11,202	-	-	-	-	11	75,188
Turkmenistan	486	-	486	19	756	-	-	-	-	-	1,242
Turks and Caicos Islands	15	-	15	-	-	-	-	-	-	-	15
Tuvalu	2	-	2	-	4	-	-	-	-	-	6
Uganda	7,190	1	7,191	2,131	4,768	1	-	-	-	180,000	191,960
Ukraine	237,636	-	237,636	210	15,095	-	823,000	-	-	5	1,075,736
United Arab Emirates	90	-	90	4	80	-	-	-	-	-	170
United Kingdom	141	-	141	2	85	-	-	-	-	-	226
United Rep. of Tanzania	857	-	857	94	1,079	-	-	-	-	-	1,936
United States of America ¹⁹	4,986	-	4,986	75	188	-	-	-	-	17	5,191
Uruguay	124	-	124	7	46	-	-	-	-	-	170
Uzbekistan	4,796	-	4,796	335	1,993	-	-	-	-	3	6,792
Vanuatu	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Venezuela (Bolivarian Rep. of)	8,009	-	8,009	302	4,820	-	-	-	-	2	12,831
Viet Nam ²⁰	313,418	1	313,419	780	3,140	-	-	-	-	68	316,627
Wallis and Futuna Islands	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Western Sahara ²¹	90,482	26,000	116,482	90,120	1,177	-	-	-	-	-	117,659
Yemen	2,628	-	2,628	464	2,737	-	334,093	85,805	-	15	425,278
Zambia	316	-	316	12	298	-	-	-	-	-	614
Zimbabwe	22,494	-	22,494	1,622	42,426	55	-	-	-	116	65,091
Stateless	27,403	-	27,403	854	10,552	-	-	-	3,492,263	-	3,530,218
Various/unknown	99,617	1,564	101,181	1,260	455,863	-	-	-	-	16,350	573,394
Total	13,685,607	694,487	14,380,094	10,794,497	1,796,310	126,823	32,274,619	1,822,591	3,492,263	1,052,767	54,945,467

.../...

ANNEX TABLE 2 Refugees, asylum-seekers, internally displaced persons (IDPs), returnees (refugees and IDPs), stateless persons, and others of concern to UNHCR by origin | end-2014 (ctnd)

Origin ¹	REFUGEES					Returned refugees ⁵	IDPs protected/assisted by UNHCR, incl. people in IDP-like situations ⁶	Returned IDPs ⁷	Persons under UNHCR's statelessness mandate ⁸	Others of concern to UNHCR ⁹	Total population of concern
	Refugees ²	People in refugee-like situations ³	Total refugees and people in refugee-like situations	of whom: UNHCR-assisted	Asylum-seekers (pending cases) ⁴						
UNHCR-Bureaux											
- Central Africa-Great Lakes	1,105,742	1,462	1,107,204	938,693	120,940	32,686	3,274,071	1,171,976	-	295,221	6,002,098
- East and Horn of Africa	2,830,473	72,582	2,903,055	2,401,712	215,403	16,464	4,971,222	214,486	-	216,337	8,536,967
- Southern Africa	35,808	-	35,808	3,809	51,988	14,354	-	-	-	64,326	166,476
- Western Africa	363,492	36,418	399,910	288,273	112,373	33,351	1,311,834	155,006	-	71,546	2,084,020
Total Africa	4,335,515	110,462	4,445,977	3,631,887	500,704	96,855	9,557,127	1,541,468	-	647,430	16,789,561
Asia and Pacific	3,977,707	280,132	4,257,839	3,039,079	344,258	18,345	2,731,090	174,901	-	282,330	7,808,763
Middle East and North Africa	4,495,761	43,865	4,539,626	3,972,520	229,179	10,913	11,926,016	105,772	-	8,689	16,820,195
Europe	539,869	316	540,185	43,136	150,933	699	2,016,235	450	-	68,585	2,777,087
Americas	209,735	258,148	467,883	105,761	104,821	11	6,044,151	-	-	29,383	6,646,249
Various/Stateless	127,020	1,564	128,584	2,114	466,415	-	-	-	3,492,263	16,350	4,103,612
Total	13,685,607	694,487	14,380,094	10,794,497	1,796,310	126,823	32,274,619	1,822,591	3,492,263	1,052,767	54,945,467
UN major regions											
Africa	4,486,719	136,462	4,623,181	3,749,083	533,775	96,858	9,920,194	1,541,468	-	647,517	17,362,993
Asia	8,413,975	297,997	8,711,972	6,913,392	568,913	29,260	15,179,635	280,673	-	290,957	25,061,410
Europe	446,781	316	447,097	24,140	121,208	694	1,130,639	450	-	68,560	1,768,648
Latin America and the Caribbean	204,654	258,148	462,802	105,746	104,578	11	6,044,151	-	-	29,360	6,640,902
Northern America	5,081	-	5,081	15	255	-	-	-	-	23	5,359
Oceania	1,377	-	1,377	7	1,166	-	-	-	-	-	2,543
Various/Stateless	127,020	1,564	128,584	2,114	466,415	-	-	-	3,492,263	16,350	4,103,612
Total	13,685,607	694,487	14,380,094	10,794,497	1,796,310	126,823	32,274,619	1,822,591	3,492,263	1,052,767	54,945,467

Notes

The data are generally provided by Governments, based on their own definitions and methods of data collection.

A dash ("-") indicates that the value is zero, not available or not applicable.

All data are provisional and subject to change

¹ Country or territory of origin.

² Persons recognized as refugees under the 1951 UN Convention/1967 Protocol, the 1969 OAU Convention, in accordance with the UNHCR Statute, persons granted a complementary form of protection and those granted temporary protection. In the absence of Government figures, UNHCR has estimated the refugee population in many industrialized countries based on 10 years of individual asylum-seeker recognition.

³ This category is descriptive in nature and includes groups of persons who are outside their country or territory of origin and who face protection risks similar to those of refugees, but for whom refugee status has, for practical or other reasons, not been ascertained.

⁴ Persons whose application for asylum or refugee status is pending at any stage in the asylum procedure.

⁵ Refugees who have returned to their place of origin during 2014. Source: country of origin and asylum.

⁶ Persons who are displaced within their country and to whom UNHCR extends protection and/or assistance. It also includes people in IDP-like situations. This category is descriptive in nature and includes groups of persons who are inside their country of nationality or habitual residence and who face protection risks similar to those of IDPs but who, for practical or other reasons, could not be reported as such.

⁷ IDPs protected/assisted by UNHCR who have returned to their place of origin during 2014.

⁸ Refers to persons who are not considered as nationals by any State under the operation of its law. This category refers to persons who fall under the agency's statelessness mandate because they are stateless according to this international definition, but data from some countries may also include persons with undetermined nationality. See Annex Table 7 at <http://www.unhcr.org/statistics/14-WRD-table-7.xls> for detailed notes.

⁹ Refers to individuals who do not necessarily fall directly into any of the other groups but to whom UNHCR may extend its protection and/or assistance services. These activities might be based on humanitarian or other special grounds.

¹⁰ UNHCR has recommended on 4 April 2014 to start the process of cessation of refugee status for refugees from Croatia displaced during the 1991-95 conflict. The Office suggests that cessation enters into effect latest by the end of 2017.

¹¹ UNHCR's assistance activities for IDPs in Cyprus ended in 1999. Visit the website of the Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) for further information.

¹² Refugee figure for Iraqis in the Syrian Arab Republic is a Government estimate. UNHCR has registered and is assisting 30,000 Iraqis at the end of 2014. The refugee population in Jordan includes 29,300 Iraqis registered with UNHCR. The Government of Jordan estimates the number of Iraqis at 400,000 individuals at the end of March 2015. This includes refugees and other categories of Iraqis.

¹³ The figure of stateless persons refers to persons without citizenship in Rakhine State only and does not include an estimated 170,000 IDPs and persons in an IDP-like situation who are included under the IDP population but who are not considered nationals. The total stateless population in Rakhine State is estimated to be approximately one million.

¹⁴ Refers to Palestinian refugees under the UNHCR mandate only.

¹⁵ The number of Rwandan refugees in the Democratic Republic of the Congo is subject to change based on a registration exercise carried out in 2014 that resulted in a figure of 243,000 identified Rwandans, as well as an ongoing biometric registration exercise.

¹⁶ An unknown number of refugees and asylum-seekers from South Sudan may be included under Sudan (in absence of separate statistics for both countries). IDP figure in South Sudan includes 155,200 people who are in an IDP-like situation.

¹⁷ The statistics of the remaining IDPs at the end of 2014, while provided by the Government authorities at the district level, are being reviewed by the central authorities. Once this review has been concluded, the statistics will be changed accordingly.

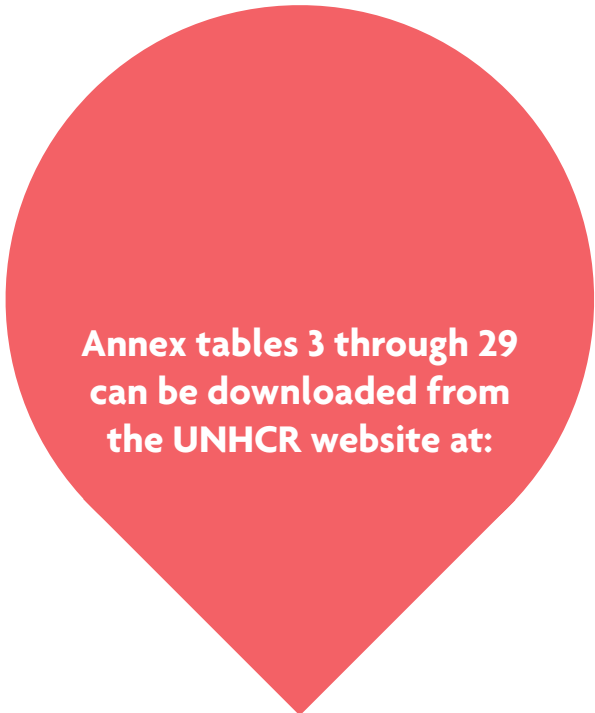
¹⁸ Figures for refugees and asylum-seekers may include citizens of South Sudan (in absence of separate statistics for both countries). IDP figure in Sudan includes 77,300 people who are in an IDP-like situation.

¹⁹ A limited number of countries record refugee and asylum statistics by country of birth rather than country of origin. This affects the number of refugees reported as originating from the United States of America.

²⁰ The 300,000 Vietnamese refugees are well integrated and in practice receive protection from the Government of China.

²¹ According to the Government of Algeria, there are an estimated 165,000 Sahrawi refugees in the Tindouf camps.

Source: UNHCR/Governments.



**Annex tables 3 through 29
can be downloaded from
the UNHCR website at:**

<http://www.unhcr.org/globaltrends/2014-GlobalTrends-annex-tables.zip>



© 2015 United Nations High Commissioner for Refugees
All rights reserved. Reproductions and translations are
authorized, provided UNHCR is acknowledged as the source.

For more information, please contact:

Field Information and Coordination Support Section
Division of Programme Support and Management
Case Postale 2500
1211 Geneva, Switzerland
stats@unhcr.org

This document along with further statistical information on global
displacement is available on UNHCR's website:

<http://www.unhcr.org/statistics>

COVER PAGE: Photo collage by artist, Elena Dorfman,
on assignment for UNHCR in the Syria region.

E.DORFMAN

PRODUCED AND PRINTED BY UNHCR (18 JUNE 2015).

www.unhcr.org

Who are included in UNHCR statistics?

Refugees include individuals recognized under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, its 1967 Protocol, the 1969 Organization of African Unity (OAU) Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, those recognized in accordance with the UNHCR Statute, individuals granted complementary forms of protection,⁽¹⁾ and those enjoying temporary protection⁽²⁾. The refugee population also includes persons in refugee-like situations.⁽³⁾

Asylum-seekers (with 'pending cases') are individuals who have sought international protection and whose claims for refugee status have not yet been determined. Those covered in this report refer to claimants whose individual applications were pending at the end of 2014, irrespective of when those claims may have been lodged.

Internally displaced persons (IDPs) are persons or groups of persons who have been forced to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of, or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights, or natural or man-made disasters, and who have not crossed an international border.⁽⁴⁾ For the purposes of UNHCR's statistics, this population only includes conflict-generated IDPs to whom the Office extends protection and/or assistance. The IDP population also includes persons in an IDP-like situation.⁽⁵⁾

Returned IDPs refers to those IDPs who were beneficiaries of UNHCR's protection and assistance activities, and who returned to their area of origin or habitual residence between January and December 2014. In practice, however, operations may assist IDP returnees for longer periods.

Returned refugees (returnees) are former refugees who have returned to their country of origin, either spontaneously or in an organized fashion, but are yet to be fully integrated. Such returns would normally take place only under conditions of safety and dignity. For the purposes of this report, only refugees who returned between January and December 2014 are included, though in practice operations may assist returnees for longer periods.

Persons under UNHCR's statelessness mandate are defined under international law as those not considered as nationals by any State under the operation of its law. In other words, they do not possess the nationality of any State. UNHCR statistics refer to persons who fall under the agency's statelessness mandate as those who are stateless according to this international definition, but data from some countries may also include persons with undetermined nationality. UNHCR has been given a global mandate by the United Nations General Assembly to contribute to the prevention and reduction of statelessness and the protection of stateless persons. The agency also performs a specific function, under Article 11 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness, in receiving claims from persons who may benefit from the statelessness safeguards contained in that Convention, and in assisting them and the States concerned to resolve these claims.

Other groups or persons of concern refers to individuals who do not necessarily fall directly into any of these groups but to whom UNHCR has extended its protection and/or assistance services, based on humanitarian or other special grounds.

(1) 'Complementary protection' refers to protection provided under national, regional, or international law to persons who do not qualify for protection under refugee law instruments but are in need of international protection because they are at risk of serious harm.

(2) 'Temporary protection' refers to arrangements developed to offer protection of a temporary nature, either until the situation in the country of origin improves and allows for a safe and dignified return or until individual refugee or complementary protection status determination can be carried out.

(3) This term is descriptive in nature. It includes groups of persons who are outside their country or territory of origin and who face protection risks similar to refugees but for whom refugee status has, for practical or other reasons, not been ascertained.

(4) See: *United Nations Commission on Human Rights, Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission resolution 1997/39*. Addendum: Guiding Principles on Internal Displacement, 11 February 1998.

(5) This term is descriptive in nature. It includes groups of persons who are inside their country of nationality or habitual residence and who face protection risks similar to IDPs but who, for practical or other reasons, could not be reported as such.

Bundeszentrale für
politische BildungURL: <http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/68964/60-jahre-europaeische-menschenrechtskonvention-04-11-2010>

Pfad: Politik | Hintergrund aktuell | Oktober 2010 | 60 Jahre Europäische Menschenrechtskonvention (04.11.2010)

60 Jahre Europäische Menschenrechtskonvention

Den Schutz von Grund- und Menschenrechten für mehr als 800 Millionen Menschen in 47 Staaten garantiert die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK). Vor 60 Jahren wurde sie unterzeichnet. Bald soll auch die EU der EMRK angehören, in der bislang nur einzelne Staaten vertreten sind.

Der Europarat hat das 60-jährige Jubiläum der "Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten" bereits mit einem Festakt am 19. Oktober begangen – an diesem Tag vor 60 Jahren wurde die Konvention beschlossen. Bei den Feierlichkeiten äußerte sich UN-Generalsekretär Ban Ki Moon besorgt über eine wachsende Angst in vielen Industrieländern vor Einwanderung. Zudem kritisierte er eine "Politik der Diskriminierung und Ausgrenzung".

Die europäische Menschenrechtskonvention wurde vor 60 Jahren im Rahmen der europäischen Organisation entwickelt. Am 4. November 1950 wurde sie von 12 europäischen Staaten unterschrieben, darunter auch Deutschland. Drei Jahre später trat sie am 3. September in Kraft. Bis heute haben 47 Staaten Europas die Konvention ratifiziert. Die Europäische Menschenrechtskonvention garantiert allen Menschen innerhalb ihrer Mitgliedstaaten eine Reihe von Freiheits- und Grundrechten. Hierzu gehören das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, die Gewissens- und Religionsfreiheit sowie das Recht auf freie Meinungsäußerung. Die Konvention verbietet aber auch Folter, erniedrigende Strafen, Zwangsarbeit und Diskriminierung.

Mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg wurde zudem ein internationaler Kontrollmechanismus zur gerichtlichen Überwachung der Wahrung dieser Rechte eingeführt. Die Urteile sind rechtlich bindend und werden vom Ministerrat des Europarats überprüft. Häufig haben sie richtungsweisenden Charakter: Oft führen sie zu einer Änderung der nationalen Gesetzgebung. Die meisten Beschwerden beziehen sich auf Verletzungen des Rechts auf ein faires Verfahren und des Rechts auf persönliche Freiheit. Aber auch die Nichteinhaltung des Folterverbots sowie des Rechts auf Privat- und Familienleben, der Meinungs- und Informationsfreiheit und der Eigentumsfreiheit sind Gegenstand von Klagen. Bislang haben Staatenbeschwerden in der Praxis - bis auf wenige Ausnahmen - nur eine geringe Rolle gespielt. Demgegenüber wird das Instrument der Individualbeschwerde, also von Personen, Personengruppen oder Organisationen, häufig genutzt.

60 Jahre nachdem die ersten Staaten die Konvention unterzeichnet haben, könnte es bald zu einer historischen Neuerung kommen. Nach jahrelanger Diskussion bietet der Vertrag von Lissabon eine rechtliche Grundlage für den Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Bislang gehören ihr nur einzelne Staaten, aber kein Staatenbund an. Die Menschen in der EU könnten dann den Schutz ihrer Rechte durch EU-Organe vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte einklagen. EU-Kommissionspräsident José Barroso sagte dazu, ein Beitritt der EU hätte "politische, rechtliche und symbolische" Bedeutung.

Mehr zum Thema



Hannes Tretter

Menschenrechte in Europa

Unter dem Eindruck der Verbrechen des Zweiten Weltkriegs wurde in Europa unter anderem der Europarat gegründet – eine Organisation, die sich auch die Stärkung der Menschenrechte zum Ziel gesetzt hat. Im internationalen Vergleich ist der

Menschenrechtsschutz in Europa heute der effizienteste – wenngleich nach wie vor Defizite existieren. Weiter...

Interview mit der Staatsrechtlerin Anne Peters

"West-Ostkluft im Menschenrechtsschutz in Europa"

Ist der europäische Menschenrechtsschutz wirklich so gut wie sein Ruf? Wo sind seine

Schwachstellen? Und wo besteht Nachholbedarf? Völkerrechtswissenschaftlerin Anne Peters weiß Antworten auf diese Fragen. Weiter...



Eckart D. Stratenschulte

Die Werteordnung der EU und ihre Grundlage: Eine klare Sache?

"Die EU ist eine Wertegemeinschaft." Oft hört man diesen Satz, ohne dass allerdings klar ist, um welche Werte es sich eigentlich handelt. Gibt es einen europäischen Wertekanon? Weiter...

RECHTSGUTACHTEN

zu den verfassungs- und europarechtlichen Fragen im Hinblick auf Überstellungen an Mitgliedstaaten im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Dublin-II-Verordnung)

Dr. Reinhard Marx

März 2010

im Auftrag von

*Amnesty International, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V.
Arbeiterwohlfahrt, Bundesverband, e.V.
Deutscher Caritasverband e.V.
Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband
Deutsches Rotes Kreuz
Neue Richtervereinigung (NRV)
Diakonisches Werk der EKD e.V.
Forum Menschenrechte
Förderverein PRO ASYL e.V.*



DR. REINHARD MARX

- Re c htsa nwa lt -

RA Dr. Reinhard Marx - Mainzer Landstr. 127a – D- 60327 Frankfurt am Main

Mainzer Landstraße 127a
(Eingang Rudolfstraße)
D-60327 Frankfurt am
Main

Telefon: 0049 / 69 / 24 27 17 34

Telefax: 0049 / 69 / 24 27 17 35

E-Mail: info@ramarx.de

Internet: <http://www.ramarx.de>

Bei Antwort und Zahlung bitte angeben.

4. März 2010

**Rechtsgutachten
zu den
verfassungs- und europarechtlichen Fragen
im Hinblick auf Überstellungen an
Mitgliedstaaten im Rahmen der
Verordnung (EG) Nr. 343/2003
(Dublin-II-Verordnung)**

im Auftrag von

*Amnesty International, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V.,
Arbeiterwohlfahrt, Bundesverband, e.V.,
Deutscher Caritasverband e.V.,
Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband,
Deutsches Rotes Kreuz,
Neue Richtervereinigung,
Diakonisches Werk der EKD,
Forum Menschenrechte und
Pro Asyl, Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge.*

Vorwort

Das vorgelegte „Rechtsgutachten zu den verfassungs- und europarechtlichen Fragen im Hinblick auf Überstellungen an Mitgliedstaaten im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Dublin-II-Verordnung)“ wurde im Auftrag der Organisationen Amnesty International, Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Deutsches Rotes Kreuz, Neue Richtervereinigung, Diakonisches Werk der EKD, Forum Menschenrechte und Pro Asyl erstellt. Anlass für den Auftrag ist der Beschluss der ersten Kammer des zweiten Senates des Bundesverfassungsgerichtes vom 8. September 2009 – 2 BvQ 56/09, mit dem im Wege der einstweiligen Anordnung nach § 32 Abs. 1 BVerfGG die Vollziehung der Abschiebung eines Asylsuchenden nach Griechenland vorläufig untersagt wurde. In der Folgezeit hat das Bundesverfassungsgericht durch sieben weiter gleichlautende Beschlüsse¹ in weiteren Fällen die Abschiebung von Asylsuchenden aus Deutschland nach Griechenland im Wege der einstweiligen Anordnung vorläufig untersagt.

Die bezeichneten Organisationen verstehen sich als zivilgesellschaftliche Teilnehmer am verfassungsrechtlichen Diskurs in einer sie aufgrund ihres Auftrags besonders stark bewegenden Frage und möchten Anregungen für die anstehende verfassungsgerichtliche Prüfung geben. Die nachfolgenden verfassungs- und europarechtlichen Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass das deutsche Asyl- und Flüchtlingsrecht integrativer Bestandteil des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ist und deshalb eine Lösung für die Frage der Überstellung an Mitgliedstaaten nicht im Rahmen des nationalen Asylgrundrechts (Art. 16a GG), sondern kraft Art. 23 GG im Europarecht zu suchen ist. Die verfassungsrechtliche Drittstaatenregelung und damit das Konzept normativer Vergewisserung kann deshalb nicht Maßstab für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Überstellung an Mitgliedstaaten sein. Maßgebend hierfür sind die Rechtsakte der Gemeinschaft zur Regelung des Asyl- und Flüchtlingsrechts (Gemeinsames Europäisches Asylsystem). Diese enthalten zureichende Rechtsgarantien zum Schutze des Einzelnen und

¹ BVerfG (Kammer), Beschluss vom 8. September 2009 – 2 BvQ 56/09, NVwZ 2009, 1281 = InfAuslR 2009, 472 = AuAS 2009, 248; BVerfG (Kammer); Beschluss vom 23. September 2009 – 2 BvQ 68/98; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 9. Oktober 2009 – 2 BvQ 72/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 5. November 2009 – 2 BvQ 77/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 13. November 2009 – 2 BvR 2603/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 8. Dezember 2009 – 2 BvR 2780/09, InfAuslR 2010, 82; BVerfG (Kammer),

schließen es im Interesse der Asylsuchenden wie des betroffenen Mitgliedstaates aus, dass bei einer nicht lediglich nur vorübergehenden ernsthaften Unterschreitung des sekundärrechtlich verbindlichen Schutzstandards für Asylbewerber eine Überstellung vollzogen wird. Darüber hinaus gewährleisten Unionsrecht (Art. 47 CRCh) und Verfassungsrecht (vgl. Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG) effektiven Eilrechtsschutz gegen Überstellungen. Aus diesen Gründen sind die Regelungen in § 34a Abs. 1 und 2 AsylVfG, soweit sie Überstellungen an Mitgliedstaaten in ihren Regelungsbereich einbeziehen, weder mit Verfassungs- noch mit Europarecht vereinbar. Da der Gesetzgeber insoweit auch an Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gebunden ist, ist das Bundesverfassungsgericht nicht deshalb an einer verfassungsrechtlichen Klärung dieser Frage gehindert, weil der Eilrechtsschutz auch nach Maßgabe unionsrechtlicher Grundrechte gewährleistet wird.

Die deutsche Verfassungsentwicklung war von Anfang an in einen internationalen und europäischen Bezugsrahmen eingebettet. Den Grundstein hierfür hatten bereits die Mitglieder des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee gelegt, indem sie in der Verfassung die Möglichkeit zur Übertragung von Hoheitsrechten an internationale Organisationen vorsahen. Die nachfolgende Entwicklung konnte hieran anknüpfen und einen verfassungskräftigen Auftrag zur Mitwirkung an der europäischen Integration hervorbringen.² Das Asylgrundrecht der Verfassung nimmt Teil an dieser fortschreitenden Entwicklung der europäischen Rechtsentwicklung.

Beschluss vom 10. Dezember 2009 – 2 BvR 2767/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 22. Dezember 2009 – 2 BvR 2879/09.

² Voßkuhle, Der europäische Verfassungsgerichtsverbund, in: NVwZ 2010, 1 (2).

Zusammenfassung

Mitgliedstaaten im Konzept normativer Vergewisserung

1. Das auf Art. 16a Abs. 2 Satz 1 erste Alt. GG beruhende verfassungsrechtliche Konzept normativer Vergewisserung lässt offen, nach Maßgabe welcher Kriterien Mitgliedstaaten als sicher gelten.
2. Die Ausnahmekategorien des Konzepts normativer Vergewisserung verdeutlichen, dass die verfassungsrechtliche Drittstaatenregelung strukturell auf Mitgliedstaaten nicht zugeschnitten ist.
3. Den Zugang zum Verfahren für Asylsuchende, die über andere sichere Drittstaaten Schutz im Bundesgebiet suchen, regelt Art. 16a Abs. 2 Satz 1 GG, den Zugang, den Asylsuchende im Gemeinschaftsgebiet zum Asylverfahren erstreben, regelt nicht innerstaatliches Recht, sondern die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Dublin II) und die Richtlinie 2005/85/EG (Verfahrensrichtlinie).

Verfassungsrechtliche Grundlage für ein europäisches Schutzsystem für Flüchtlinge

- Zur völkerrechtlichen Öffnungsklausel des Art. 16a Abs. 5 GG

4. Die *Drittstaatenregelung* des Art 16a Abs. 2 GG steht unter *Vorbehalt der völkerrechtlichen Vorbehaltsklausel des Art. 16a Abs. 5 GG*: Ist der sichere Drittstaat Vertragsstaat einer völkerrechtlichen Vereinbarung, verdrängt die Vereinbarung nach Art. 16a Abs. 5 GG die Drittstaatenregelung.
5. Bereits nach seinem Wortlaut kann Art. 16a Abs. 5 GG, der auf *völkerrechtliche Verträge* verweist, nicht auf *supranationales Recht* angewandt werden. Auf der Grundlage dieser bereichsspezifisch beschränkten Verfassungsnorm konnten keine weitergehenden Schritte zur Harmonisierung der materiellen und verfahrensmäßigen Standards des Asylrechts in Europa durchgeführt werden.

- Zur gemeinschaftsrechtlichen Öffnungsklausel des Art. 23 GG

6. Allgemein wird heute davon ausgegangen, dass die Übertragung asylrechtlicher Kompetenzen auf die Gemeinschaft in Art. 23 GG ihre verfassungsrechtliche Grundlage findet, weil diese Norm eine Übertragung von Hoheitsrechten an die Gemeinschaft erlaubt, ohne die übertragbaren Hoheitsrechte thematisch einzuschränken.
7. Verfassungsrechtliche Grundlage der gemeinschaftsrechtlichen Harmonisierung ist damit nicht der ausdrücklich auf völkervertragliche Regelungen bezogene und darüber hinaus gegenständlich beschränkte Art. 16a Abs. 5 GG, sondern die allgemeine *gemeinschaftsrechtliche Öffnungsklausel* des Art. 23 GG.
8. Ist verfassungsrechtlicher Ort der gemeinschaftsrechtlichen Asylrechtsharmonisierung Art. 23 GG, verdrängt der europarechtliche Anwendungsvorrang die verfassungsrechtliche Asylrechtsnorm in ihrer Gesamtheit und damit auch die Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 GG.
9. Der materielle Grundrechtsschutz aufgrund von Sekundärrecht im Bereich des Asyl- und Flüchtlingsrechts ist zwar nicht deckungsgleich mit dem verfassungsrechtlichen Asylschutz, hat jedoch im Wesentlichen die gleiche Funktion und die gleichen Rechtsfolgen, das heißt, die

europäische Rechtsentwicklung in diesem Bereich ist nicht unter den erforderlichen Grundrechtsstandard *abgesunken* (vgl. Art. 23 Satz 1 letzter Halbsatz GG).

10. Eine Kollision zwischen Verfassungsrecht und Europarecht kann im Hinblick auf den Schutz des Zugangs zum Verfahren bei Überstellungen von Asylsuchenden an Mitgliedstaaten unter dem Gesichtspunkt des vergleichbaren Grundrechtsschutzes nicht auftreten.

Europarechtliche Lastenverteilung im Bereich des Asyl- und Flüchtlingsrechts

11. Das vom Bundesverfassungsgericht seiner Rechtsprechung zur Drittstaatenregelung zugrunde gelegte Konzept einer „europäischen Gesamtregelung der Schutzgewährung für Flüchtlinge mit dem Ziel einer *Lastenteilung*“ hat keine Entsprechung im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem gefunden, weil das Dubliner System kein *Lastenteilungsinstrument* ist, vielmehr ein *Gleichgewicht der Zuständigkeitskriterien* auf der Grundlage von „objektiven und für die Mitgliedstaaten und die Betroffenen gerechten Kriterien“ herstellen soll.

12. Das Ziel des Dubliner Systems, für die Betroffenen nachvollziehbare und gerechte Kriterien für die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates zu schaffen, wird dauerhaft dadurch unterlaufen, dass dessen Grundvoraussetzung, Asylsuchenden auf Grund vereinheitlichter gesetzlicher Grundlagen und Praxis in allen Mitgliedstaaten grundsätzlich ein gleichwertiges Schutzniveau in verfahrens- wie materiellrechtlicher Hinsicht zu gewährleisten, nicht erfüllt ist (*Dysfunktionalität des Dubliner Systems*).

Funktion des sekundärrechtlich geregelten Selbsteintrittsrechts der Mitgliedstaaten

13. Die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 lässt die Abschiebung eines Asylsuchenden an Drittstaaten zwar zu (vgl. Art. 3 Abs. 3), für die Überstellung eines Asylsuchenden an einen anderen Mitgliedstaat gelten aber die Regelungen nach Art. 4 bis 14, 17 bis 19. Bereits das Dubliner Übereinkommen regelte, dass im Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander die Regelungen des Übereinkommens den nationalen Drittstaatenregelungen vorgehen.

14. Die Ausübung des Selbsteintrittsrechts befreit die Mitgliedstaaten nicht von der Beachtung europarechtlicher Vorschriften zum Schutze der Asylbewerber. Vielmehr bleibt der Asylsuchende im Gemeinschaftsgebiet und wird nach den vereinbarten Regeln des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems behandelt.

15. Die Mitgliedstaaten haben die Souveränitätsklausel nach Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 unter Einhaltung ihrer internationalen Verpflichtungen anzuwenden (Erwägungsgrund Nr. 12 Verordnung (EG) Nr. 343/2003), wenn im zuständigen Mitgliedstaat die Verletzung von Rechten aus der Europäischen Menschenrechtskonvention, insbesondere von Art. 3, drohen.

16. Die Konvention hat in diesem Fall höheren Rang als gemeinschaftsrechtliche Verpflichtungen. Um einen Konflikt zwischen der Konvention und Sekundärrecht (vgl. auch Art. 6 Abs. 2 EUV) zu vermeiden, ist deshalb die Souveränitätsklausel in Übereinstimmung mit den Verpflichtungen aus der Konvention auszulegen.

17. Wird der verbindliche Schutzstandard in einem oder mehreren Mitgliedstaaten nicht lediglich nur vorübergehend und derart unterschritten, dass z.B. der *wirksame Zugang zum Asylverfahren* und eine *objektive, unparteiische und sorgfältige Prüfung der Asylgründe*

ebenso wenig gewährleistet wird wie eine *menschenwürdige Unterbringung* der Asylsuchenden, sind die Mitgliedstaaten nach dem europarechtlichen Grundsatz der Solidarität (Art. 80 AEUV) gefordert, ihre Souveränitätsklausel anzuwenden.

Individueller Rechtsschutz im Dubliner System

- Zum gemeinschaftsrechtlichen Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz

18. Der Europäische Gerichtshof hat in ständiger Rechtsprechung zur Stärkung des Individualrechtsschutzes ein *Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz* gegen Maßnahmen, die sich auf Richtlinien und Verordnungen stützen, anerkannt. Dieses Grundrecht ist Ausdruck eines allgemeinen Grundsatzes des Gemeinschaftsrechts, der sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergibt, in Art. 6 und 13 EMRK verankert ist und durch Art. 47 der Charta der Grundrechte bekräftigt wird.

19. Im Hinblick auf die *Aussetzung des Vollzugs* der Entscheidung einer nationalen Behörde folgt hieraus, dass ein nationales Gericht, das mit einem nach Gemeinschaftsrecht zu beurteilenden Rechtsstreit befasst ist, in der Lage sein muss, *einstweilige Anordnungen* zu erlassen, um die *volle Wirksamkeit* der späteren Gerichtsentscheidung über das Bestehen der aus dem Gemeinschaftsrecht hergeleiteten Rechte sicherzustellen.

- Zur unmittelbaren Wirkung der Verordnung (EG) Nr. 343/2003

20. Unabhängig davon, ob der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 primär der Zweck der Zuständigkeitsverteilung zwischen den Mitgliedstaaten oder primär der Zweck zugeschrieben wird, jedem Asylsuchenden nach Maßgabe des Rechtsstaatsprinzips und der internationalen Abkommen zum Schutze der Menschenrechte und Flüchtlinge den Zugang sowie die Durchführung eines Asylverfahrens zu sichern, wird in jedem Einzelfall der Asylsuchende durch eine an ihn gerichtete Überstellungsentscheidung stets unmittelbar persönlich betroffen und hat deshalb einen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf die rechtmäßige Anwendung der Verordnung.

21. Die Zuständigkeitsbestimmungen der Art. 4 Abs. 3, 6, 7, 8, 14 und 15 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 dienen dem Schutz des Familienlebens des Asylsuchenden und haben damit unmittelbare Wirkung zu seinen Gunsten (vgl. Art. 6 Abs. 1 EUV in Verb. mit Art. 7 GRCh).

22. Die Handhabung der Souveränitätsklausel (Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003) hat unmittelbare Auswirkungen auf den dadurch betroffenen Asylsuchenden und begründet daher ein subjektives Recht des Betroffenen.

- Zum Eilrechtsschutz nach der Verordnung (EG) Nr. 343/2003

23. Die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 ist so auszulegen, dass sie im Einklang mit dem primärrechtlich gewährleisteten *Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz* (Art. 6 Abs. 1 EUV in Verb. mit Art. 47 GRCh) steht (vgl. Erwägungsgrund Nr. 15 Verordnung (EG) Nr. 343/2003).

24. Daraus folgt, dass die Mitgliedstaaten bei der Auslegung und Anwendung ihrer innerstaatlichen Eilrechtsschutzregelungen nicht unter Berufung auf eine mehrdeutige Norm des Sekundärrechts gegen das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz verstoßen dürfen.

25. Die Stillhaltekláuseln des Art. 19 Abs. 2 Satz 4 letzter Hs. und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 letzter Hs. Verordnung (EG) Nr. 343/2003 räumen den Mitgliedstaaten nicht die Befugnis ein, nachträglich den Eilrechtsschutz auszuschließen. Bereits deshalb ist § 34a Abs. 2 AsylVfG, soweit § 27a AsylVfG einbezogen wird, gemeinschaftsrechtswidrig.

26. Art. 19 Abs. 2 Satz 4 und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 sehen bei grundrechtskonformer Auslegung (Art. 47 GRCh) den Eilrechtsschutz vor. Wenn die Mitgliedstaaten ungeachtet dessen den Einrechtsschutz ausschließen, verletzen sie Primärrecht.

- **Zur Funktion von Art. 13 EMRK im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem**

27. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte spricht nur dann eine Vermutung für die Übereinstimmung von Gemeinschaftsrecht mit der Konvention, wenn und soweit Gemeinschaftsrecht einen mit der Konvention vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet.

28. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte leitet aus dem Begriff der wirksamen Beschwerde im Sinne von Art. 13 EMRK nicht nur ein *Recht auf individuelle Prüfung in jedem Einzelfall*, sondern darüber hinaus auch ein *Recht auf Gewährung der aufschiebenden Wirkung des Rechtsbehelfs* ab.

29. Sofern Verletzungen von Art. 3 EMRK im Herkunftsland oder im Zielstaat der Überstellung behauptet werden, muss von Amts wegen ohne Antrag automatisch Suspensiveffekt angeordnet werden. Die Verfahren können zwar beschleunigt durchgeführt werden. Es muss jedoch gewährleistet werden, dass den vorgebrachten Behauptungen sorgfältig nachgegangen wird. Eine lediglich summarische Überprüfung reicht insoweit nicht aus. Vielmehr muss die nationale gerichtliche Prüfung notwendigerweise streng sein.

30. Die Gesetzgebung und Praxis in der Bundesrepublik Deutschland ist mit diesen konventionsrechtlichen Vorgaben – jedenfalls soweit drohende Verletzungen von Art. 3 EMRK behauptet werden - unvereinbar, da nicht nur der Suspensiveffekt, sondern auch die verfahrensrechtliche Möglichkeit ausgeschlossen wird, in einem gesonderten Eilrechtsschutzverfahren die Anordnung des Suspensiveffekts durchzusetzen.

Übersicht

I.	Verfassungsrechtliche Ausgangslage	Seite 12
II.	Inhalt und Umfang des Gutachtenauftrags	18
III.	Das Konzept normativer Vergewisserung im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten	19
1.	<i>Zweck der normativen Vergewisserung im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten</i>	19
2.	<i>Inhalt des Konzeptes normativer Vergewisserung im Blick auf Mitgliedstaaten</i>	22
a)	<i>Prinzip der dynamischen Einbeziehung der Rechtsentwicklungen im europäischen Angleichungsprozess des Asyl- und Flüchtlingsrechts in das Konzept normativer Vergewisserung</i>	22
b)	<i>Differenzierender Charakter des Konzeptes normativer Vergewisserung</i>	25
aa)	<i>Vorbemerkung</i>	25
bb)	<i>Unterwerfung unter internationale Kontrollverfahren</i>	26
cc)	<i>Erfordernis der systematischen Nichtbeachtung der Konventionen</i>	28
dd)	<i>Erfordernis des Zugangs zum Verfahren auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft</i>	31
3.	<i>Grenzen des Konzeptes normativer Vergewisserung im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten</i>	34
a)	<i>Vorbemerkung</i>	34
b)	<i>Inhaltliche Bestimmung der Grenzen des Konzeptes normativer Vergewisserung</i>	35
aa)	<i>Systemfremder Charakter der Ausnahmetatbestände</i>	35
bb)	<i>Drohung der Todesstrafe im sicheren Drittstaat</i>	36
cc)	<i>Bestehen einer erheblichen konkreten Gefahr im sicheren Drittstaat</i>	36
dd)	<i>Schlagartige Änderung der allgemeinen Verhältnisse im sicheren Drittstaat</i>	38
ee)	<i>Verfolgungen durch den sicheren Drittstaat</i>	39
ff)	<i>Schutzversagung durch den sicheren Drittstaat</i>	39
4.	<i>Ergebnis der vergleichenden Analyse</i>	40
IV.	Verfassungsrechtliche Grundlage für eine europäische Gesamtregelung der Schutzgewährung für Flüchtlinge	42
1.	<i>Erfordernis völkerrechtlicher Vereinbarungen für die Überstellung von Flüchtlingen an sichere Drittstaaten (Art. 16a Abs. 5 GG)</i>	42
2.	<i>Funktion von Art. 16a Abs. 5 GG</i>	44
3.	<i>Verfassungsrechtliche Sonderstellung des Art. 16a Abs. 5 GG</i>	47
a)	<i>Schaffung eines europatauglichen verfassungsrechtlichen Asylrechts</i>	47
b)	<i>Verdrängung der Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 GG durch den Völkerrechtsvorbehalt des Art. 16a Abs. 5 GG</i>	48
c)	<i>Keine Wahlfreiheit zwischen dem Völkerrechtsvorbehalt und der Drittstaatenregelung</i>	49

4.	<i>Verfassungsrechtliche Grundlage für die gemeinschaftsrechtliche Lastenverteilung</i>	52
a)	<i>Ablösung des Art. 16a Abs. 5 GG durch Europarecht</i>	52
b)	<i>Funktion des Art. 23 GG im europarechtlichen Prozess der Harmonisierung des Asyl- und Flüchtlingsrechts</i>	53
c)	<i>Anwendungsvorrang des Europarechts</i>	55
d)	<i>Vergleichbarer Grundrechtsschutz im Asyl- und Flüchtlingsrecht in der Gemeinschaft</i>	58
aa)	<i>Vorbemerkung</i>	58
bb)	<i>Vergleichbarer Grundrechtsschutz im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems</i>	58
cc)	<i>Weitergehender europarechtlicher Schutz des Zugangs zum Verfahren</i>	62
V.	Die europarechtliche Lastenverteilung im Bereich des Asyl- und Flüchtlingsrechts	64
1.	<i>Geschichte der europäischen Asylrechtsharmonisierung</i>	64
2.	<i>Funktion des Dubliner Systems</i>	66
3.	<i>Fehlendes Lastenteilungsinstrument in der Europäischen Union</i>	68
VI.	Lösungsoptionen im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem	71
1.	<i>Vorbemerkung</i>	71
2.	<i>Unzulässigkeit der Anwendung der Drittstaatenklausel (Art. 3 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 343/2003) auf Überstellungen an Mitgliedstaaten</i>	73
3.	<i>Humanitäre Klausel (Art. 15 Verordnung (EG) Nr. 343/2003)</i>	76
a)	<i>Derzeitige Rechtslage</i>	76
b)	<i>Geplante Neuregelung der humanitären Klausel</i>	79
4.	<i>Souveränitätsklausel (Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003)</i>	80
a)	<i>Funktion der Souveränitätsklausel</i>	80
b)	<i>Geplante Neuregelung der Souveränitätsklausel</i>	83
c)	<i>Kriterien für die Ausübung der Souveränitätsklausel des Art. 2 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 343/2003</i>	84
aa)	<i>Vorbemerkung</i>	84
bb)	<i>Refoulementschutz nach Art. 3 EMRK</i>	85
cc)	<i>Unterschreitung des materiellen und Verfahrensschutzes</i>	90
(1)	<i>Vorbemerkung</i>	90
(2)	<i>Europarechtlicher Bezugsrahmen der Souveränitätsklausel (Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003)</i>	93
(3)	<i>Folgen der Unterschreitung des Gemeinschaftsrechtlichen Schutzniveaus im zuständigen Mitgliedstaat</i>	95
(4)	<i>Politische oder rechtliche Lösungen?</i>	97
(5)	<i>Materiellrechtliche Voraussetzungen für die Anwendung der Souveränitätsklausel des Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003</i>	102
(6)	<i>Verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Ausübung der Souveränitätsklausel</i>	105
5.	<i>Ergebnis</i>	106

VII. Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Eilrechtsschutz gegen Überstellungen an Mitgliedstaaten	107
1. <i>Fragestellung des Gutachtens</i>	107
2. <i>Funktion der verfassungsrechtlichen Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG</i>	110
3. <i>Funktion der verfassungsrechtlichen Rechtsschutzgewährleistungen im Europarecht</i>	111
4. <i>Primärrechtliche Begründung des Rechtsschutzes</i>	113
a) <i>Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz</i>	113
b) <i>Unmittelbare Wirkung des Unionsrechts</i>	114
c) <i>Europarechtliche Reichweite der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG</i>	117
d) <i>Unmittelbare Wirkung der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 in den Mitgliedstaaten</i>	118
aa) <i>Funktion der Verordnung (EG) Nr. 343/2003</i>	118
bb) <i>Unmittelbare Wirkung der Zuständigkeitsbestimmungen</i>	119
cc) <i>Unmittelbare Wirkung der Souveränitätsklausel nach Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003</i>	123
dd) <i>Ergebnis</i>	124
5. <i>Primärrechtlicher Eilrechtsschutz zur Durchsetzung europarechtlicher Normen</i>	124
a) <i>Primärrechtliche Vorgaben zum Eilrechtsschutz</i>	124
b) <i>Eilrechtsschutz im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 343/2003</i>	126
aa) <i>Vorbemerkung</i>	126
bb) <i>Entstehungsgeschichte von Art. 19 Abs. 2 Satz 4 und Art 20 Abs. 1 Buchst. 4) Satz 4 Verordnung (EG) Nr. 343/2003</i>	128
cc) <i>Auslegung des Wortlautes von Art. 19 Abs. 2 Satz 4 und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 Verordnung (EG) Nr. 343/2003</i>	130
dd) <i>Gemeinschaftsrechtlicher Charakter der Eilrechtsschutzregelungen in Art. 19 Abs. 2 Satz 4 und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 Verordnung (EG) Nr. 343/2003</i>	132
ee) <i>Grundrechtskonforme Auslegung der Stillhalteklauseln in Art. 19 Abs. 2 Satz 4 und Art 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 Verordnung (EG) Nr. 343/2003</i>	135
ff) <i>Gemeinschaftsrechtliche Rechtsfolgen für § 34a Abs. 2 AsylVfG</i>	140
6. <i>Koventionsrechtliche Begründung des Eilrechtsschutzes</i>	142
a) <i>Vorbemerkung</i>	142
b) <i>Reichweite von Art. 13 EMRK</i>	143
c) <i>Recht auf Gewährung der aufschiebenden Wirkung des Rechtsbehelfs</i>	145
d) <i>Funktion von Art. 13 EMRK im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem</i>	146
7. <i>Anregungen für die verfassungsgerichtliche Prüfung des Eilrechtsschutzes gegen Überstellungen an Mitgliedstaaten</i>	148
a) <i>Vorbemerkung</i>	148

b)	<i>Unzulässigkeit der Anwendung der verfassungsrechtlichen Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 Satz 3 GG</i>	149
c)	<i>Eilrechtsschutz gegen Überstellungen</i>	152
	aa) <i>Unzulässigkeit des Ausschlusses von Eilrechtsschutz</i>	152
	bb) <i>Folgerungen für die fachgerichtliche Behandlung von § 34a Abs. 2 AsylVfG</i>	153
	(1) <i>Im Blick auf Unionsrecht</i>	153
	(2) <i>Im Blick auf Verfassungsrecht</i>	156
e)	<i>Gebot der effektiven Gewährleistung von Eilrechtsschutz gegen Überstellungen</i>	158

I. Verfassungsrechtliche Ausgangslage

Das Bundesverfassungsgericht begründet seinen zuerst ergangenen Beschluss damit, dass die eingereichten Verfassungsbeschwerden Anlass zur Untersuchung geben, „ob und gegebenenfalls welche Vorgaben das Grundgesetz in Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG und Art. 16a Abs. 2 Sätze 1 und 3 GG für die *fachgerichtliche Prüfung der Grenzen des Konzepts der normativen Vergewisserung* (vgl. BVerfGE 94, 49 (99 f.)) bei der Anwendung von § 34a Abs. 2 AsylVfG trifft, wenn Gegenstand des Eilrechtsschutzantrags eine beabsichtigte Abschiebung in einen nach der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 zuständigen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften ist.“³ In den Folgebeschlüssen hat das Bundesverfassungsgericht zunächst mit identischen Worten den selbst gesetzten Prüfungsauftrag beschrieben⁴ und später die Begründung mit europarechtlichen Argumenten erweitert.⁵ Während es allerdings im zuerst ergangenen Beschluss feststellte, dass die Verfassungsbeschwerde Anlass zu der beschriebenen Prüfung *gibt*, hat es in den nachfolgenden Beschlüssen den selbst gesetzten Prüfungsauftrag abgeschwächt und festgestellt, dass die Verfassungsbeschwerde Anlass zu entsprechenden Prüfung geben *kann*.

In der Presseerklärung vom 9. September 2009, die das Bundesverfassungsgericht aus Anlass des Beschlusses vom selben Tag veröffentlicht hatte, hatte es darauf hingewiesen, dass im Rahmen der erforderlichen Prüfung auch die Frage erheblich werden könnte, „welche Auswirkungen der *europarechtliche Grundsatz der Solidarität*, der im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auch für eine gemeinsame Asylpolitik Geltung beansprucht, bei einer erheblichen Überlastung des Asylsystems eines Mitgliedstaates auf die Rechte des

³ BVerfG (Kammer), Beschluss vom 8. September 2009 – 2 BvQ 56/09; BA, S. 3, NVwZ 2009, 1281 = InfAuslR 2009, 472 = AuAS 2009, 248.

⁴ BVerfG (Kammer), Beschluss vom 8. September 2009 – 2 BvQ 56/09, NVwZ 2009, 1281 = InfAuslR 2009, 472 = AuAS 2009, 248; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 23. September 2009 – 2 BvQ 68/98; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 9. Oktober 2009 – 2 BvQ 72/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 9. Oktober 2009 – 2 BvQ 72/09, BA, S. 3; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 13. November 2009 – 2 BvR 2603/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 8. Dezember 2009 – 2 BvR 2780/09, InfAuslR 2010, 82; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 10. Dezember 2009 – 2 BvR 2767/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 22. Dezember 2009 – 2 BvR 2879/09.

⁵ BVerfG (Kammer), Beschluss vom 8. Dezember 2009 – 2 BvR 2780/09, InfAuslR 2010, 82; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 10. Dezember 2009 – 2 BvR 2767/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 22. Dezember 2009 – 2 BvR 2879/09.

einzelnen Asylantragstellers und auf die Auslegung des Grundgesetzes hat.“⁶ In der erweiterten Begründung der letzten Folgebefehle hat das Gericht die Begründung der Presseerklärung aufgegriffen und festgestellt, es könnte „auch zu klären sein, ob und welche Vorgaben das Grundgesetz zur Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes für den Zeitraum trifft, den die Organe der Europäischen Union benötigen, Erkenntnisse über für Asylsuchende bedrohliche tatsächliche oder rechtliche Defizite des Asylsystems eines Mitgliedstaates auszuwerten und erforderliche Maßnahmen durchzusetzen. Bei der Würdigung von Art. 16a Abs. 2 und 5 GG sowie Art. 19 Abs. 4 GG könnten in diesem Zusammenhang auch die *Anforderungen des Rechts der Europäischen Gemeinschaften zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Europäischen Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* (vgl. Art. 2 4. Spiegelstrich EUV)“ eine Rolle spielen, „da der verfassungsändernde Gesetzgeber mit der Einführung von Art. 16a GG die *Grundlage für eine europäische Gesamtregelung der Schutzgewährung für Flüchtlinge mit dem Ziel einer Lastenverteilung* zwischen den an einem solchen System beteiligten Staaten geschaffen hat (vgl. BVerfGE 94, 49 (85)).“⁷

Offensichtlich knüpft das Bundesverfassungsgericht mit diesen Formulierungen insbesondere auch an den bei uns umstrittenen Änderungsvorschlag der Kommission der Europäischen Union zur Verordnung (EG) Nr. 343/2003 an.⁸ Die Kommission hat in diesem den Vorschlag unterbreitet, die Verordnung dahin zu ändern, dass für den Fall, in dem ein Mitgliedstaat mit einem unerwartet hohen Aufkommen von Asylbewerbern konfrontiert wird *oder* in dem nach Auffassung der Kommission die in einem Mitgliedstaat vorherrschende Situation unvereinbar mit dem Standard nach den gemeinschaftsrechtlichen Rechtsakten ist, das Dublinsystem vorübergehend ausgesetzt werden kann (Art. 31).

Im grundlegenden Urteil des zweiten Senates des Bundesverfassungsgerichtes vom 14. Mai 1996 zur Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 GG, auf das sich die bezeichneten

⁶ Pressemitteilung Nr. 103/2009, 9. September 2009.

⁷ BVerfG (Kammer), Beschluss vom 8. Dezember 2009 – 2 BvR 2780/09, InfAuslR 2010, 82; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 10. Dezember 2009 – 2 BvR 2767/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 22. Dezember 2009 – 2 BvR 2879/09.

⁸ Commission of the European Communities, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country-national or a stateless person, COM(2008)820.

Kammerbeschlüsse beziehen, hat das Gericht festgestellt, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber mit der Reform des Asylrechts im Jahre 1993 eine Grundlage geschaffen habe, um durch völkerrechtliche Vereinbarungen für die Zuständigkeit für die Prüfung von Asylbegehren und die gegenseitige Anerkennung von Asylentscheidungen eine *europäische Gesamtregelung der Schutzgewährung für Flüchtlinge* mit dem Ziel der Lastenverteilung zwischen den an einem solchen System beteiligten Staaten zu erreichen (Art. 16a Abs. 5 GG).⁹ Offensichtlich bezieht sich das Bundesverfassungsgericht auch auf diese Vorgaben aus dem Jahre 1996. Darüber hinaus hatte das Bundesverfassungsgericht in diesem Urteil festgestellt, dass die Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 GG gegebenenfalls hinter völkerrechtliche Vereinbarungen im Sinne von Art. 16a Abs. 2 GG zurücktrete.¹⁰ Begründet wurde dies damit, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber mit Art. 16a Abs. 5 GG eine verfassungsrechtliche „Grundlage für die europäische Regelung des Flüchtlingsschutzes im Wege völkerrechtlicher Vereinbarungen“ geschaffen habe.¹¹

In den Begründungen der zuletzt bezeichneten Beschlüsse hat das Bundesverfassungsgericht angedeutet, dass sich durch die Weiterentwicklung des Gemeinschaftsrechts seit der Änderung des Asylgrundrechts im Jahre 1993 möglicherweise auch die verfassungsrechtlichen Grundlagen verändert haben. Dies kann als Hinweis verstanden werden, dass sich für die nach 1993 erfolgte Teilnahme der Bundesrepublik Deutschland am bezeichneten europäischen Schutzsystem für Flüchtlinge auch die verfassungsrechtlichen Grundlagen verändert haben könnten.

Das Bundesverfassungsgericht bezieht sich in den erwähnten, die Überstellung nach Griechenland einstweilen aussetzenden Beschlüssen auf das Konzept der „normativen Vergewisserung“, das die verfassungsrechtliche Grundlage für die Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 GG darstellt. Anders als in dem auf Art. 16a Abs. 5 GG beruhenden System der Lastenverteilung, das auf zwischenstaatlichen Vereinbarungen beruht, setzt jedoch die Abschiebung in einen sicheren Drittstaat im System der Drittstaatenregelung nach Art. 16a Abs. 2 GG kein zwischenstaatliches Abkommen zwischen den beteiligten Staaten voraus. Damit können Abschiebungen im Rahmen der Drittstaatenregelung kaum als Ausdruck des

⁹ BVerfGE 94, 49 (85) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700 (706).

¹⁰ BVerfGE 94, 49 (86) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700 (706).

¹¹ BVerfGE 94, 49 (89) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700 (706).

europarechtlichen Grundsatzes der Solidarität verstanden werden. Denn Art. 16a Abs. 2 GG erfordert nicht die Zustimmung des sicheren Drittstaates zur Abschiebung, sondern sichert ausschließlich Interessen der Bundesrepublik Deutschland.

Andererseits ist der Mitgliedstaat Griechenland Teilnehmer an einem sekundärrechtlich verankerten System der Lastenverteilung, nämlich der Verordnung (EG) Nr. 343/2003, welches die Nachfolge der völkerrechtlichen Vereinbarungen, auf die Art. 16a Abs. 5 GG ursprünglich gemünzt war, angetreten hat. Es herrscht daher Unsicherheit, ob der *europarechtliche Grundsatz der Solidarität* verfassungsrechtlich überhaupt durch die Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 GG, auf die sich die jüngsten Kammerbeschlüsse beziehen, umgesetzt werden kann. Das Bundesverfassungsgericht hatte in diesem Zusammenhang festgestellt, dass unbeschadet von Regelungen auf der Ebene des Völkerrechts der verfassungsändernde Gesetzgeber in Art. 16a Abs. 2 GG die aus den weltweiten Flucht- und Wanderungsbewegungen entstehende Lage berücksichtigt und sich deshalb von dem bisherigen Konzept abgewandt habe, die Probleme, die mit der Aufnahme von politischen Flüchtlingen verbunden seien, allein durch Regelungen des innerstaatlichen Rechts zu lösen.¹² Das Konzept der normativen Vergewisserung solle deshalb die „Grundlage dafür bieten, den schutzbegehrenden Ausländer im Interesse einer effektiven Lastenverteilung alsbald in den Drittstaat zurückzuführen.“¹³

Art. 16a Abs. 2 GG ist ein Fremdkörper im System einer gerechten europäischen Lastenverteilung (Art. 16a Abs. 5 GG), dessen Errichtung als Handlungsziel im Leitsatz Nr. 1a der verfassungsgerichtlichen Grundsatzentscheidung formuliert wurde, da er einseitig die Interessen der Bundesrepublik in das Zentrum rückt, die Interessen der nicht der Gemeinschaft angehörenden Vertragsstaaten des Europarates demgegenüber vollständig unberücksichtigt lässt.¹⁴ Aus entstehungsgeschichtlicher Sicht ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass sich die Bundesrepublik im Zeitpunkt der Asylrechtsreform 1993 innerhalb der Gemeinschaft in östlicher Randlage befand. Für die über die östlichen Nachbarstaaten einreisenden Asylsuchenden und Flüchtlinge wurde die einseitige Lastenabwälzungsnorm des Art. 16a Abs. 2 GG konzipiert, welche nicht auf einem

¹² BVerfGE 94, 49 (85) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700 (702).

¹³ BVerfGE 94, 49 (96) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700 (702).

¹⁴ Marx, Kommentar zum AsylVfG, 2008, 7. Auflage, § 26a Rdn. 35.

zwischenstaatlichen System der Lastenverteilung und Kooperation beruhte, sondern einseitig die Interessen der Bundesrepublik Deutschland, schutzbegehrende Ausländer im Interesse einer effektiven Lastenverteilung alsbald in den Drittstaat zurückzuführen,¹⁵ verfolgte. Demgegenüber wurde für die im Westen, Norden und Südwesten angrenzenden Mitgliedstaaten und mit der Gemeinschaft verbundene Staaten in Art. 16a Abs. 5 GG ein Vorbehalt geschaffen, wonach die Steuerung des Zugangs von Asylsuchenden und Flüchtlingen, die über diese Staaten in das Bundesgebiet einreisen, auf der Grundlage zwischenstaatlicher Abkommen vollzogen werden sollte.

Die für die Verfassungsreform im Jahre 1993 maßgebende internationale Lage hat sich seitdem vollständig verändert. Die Bundesrepublik befindet sich nicht mehr in randständiger Lage, sondern im territorialen Zentrum der Gemeinschaft. Die ursprünglich angedachten zwischenstaatlichen Abkommen – wie z. B. das Schengener Durchführungsübereinkommen und das Dubliner Übereinkommen – wurden durch sekundärrechtliche Regelungen ersetzt. Eine derartige Entwicklung des Europarechts hatte der verfassungsändernde Gesetzgeber 1993 nicht vorausgesehen. Für das sekundärrechtlich verankerte System der Lastenverteilung bietet Art. 16a Abs. 5 GG keine verfassungsrechtliche Grundlage, weil diese Norm nicht auf Europarecht, sondern auf völkerrechtliche Verträge verweist. Andererseits ist die verfassungsrechtliche Drittstaatenregelung inzwischen historisch überholt, weil die Mehrzahl der 1993 zu sicheren Drittstaaten bestimmten Staaten inzwischen Mitgliedstaaten und damit Teilnehmer am sekundärrechtlich verankerten System der Lastenverteilung geworden sind und die zwei verbliebenen „sicheren Drittstaaten“, Norwegen und die Schweiz (vgl. Anlage I zu § 26a AsylVfG), vertraglich in dieses sekundärrechtliche System eingebunden wurden.

Es herrschte von Anfang an Unsicherheit, ob die für „sichere Drittstaaten“ konzipierten Instrumente der Drittstaatenregelung auf Mitgliedstaaten angewendet werden können. Vieles spricht dafür, dass das Bundesverfassungsgericht mit seiner Feststellung, dass die auf Art. 16a Abs. 2 GG beruhende „Drittstaatenregelung hinter völkerrechtliche Vereinbarungen nach Art. 16a Abs. 2 GG“ zurücktrete,¹⁶ eine parallele Anwendung beider Systeme verhindern wollte. Der einfache Gesetzgeber hat die bestehende verfassungsrechtliche Unbestimmtheit ausgenutzt und bereits 1993 in § 29 Abs. 3 Satz 2 AsylVfG a.F. bestimmt, dass die

¹⁵ BVerfGE 94, 49 (96) = EZAR 208 Nr. 7 =NVwZ 1996, 700 (702).

einfachgesetzliche Drittstaatenregelung des § 26a AsylVfG unberührt bleibt. § 29 Abs. 3 AsylVfG a.F. beruhte aber auf Art. 16a Abs. 5 GG und brachte mit der Verweisungsnorm des § 29 Abs. 3 Satz 2 AsylVfG die Drittstaatenregelung zur Anwendung (Art. 16a Abs. 2 Satz 1 GG, § 26a in Verb. mit § 34a Abs. 2 AsylVfG). Inzwischen hat der Gesetzgeber das Versteckspiel vollends aufgegeben, vielmehr mit dem am 28. August 2007 in Kraft getretenen Richtlinienumsetzungsgesetz bestimmt, dass das sekundärrechtlich verankerte System der Lastenverteilung als Gegenstand der Drittstaatenregelung zu behandeln ist (§ 27a, § 34a Abs. 1 AsylVfG n.F.).

Das Bundesverfassungsgericht wie auch die fachgerichtliche Rechtsprechung, welche Überstellungen in den Mitgliedstaat Griechenland vorläufig ausgesetzt haben, verweisen in ihren Begründungen auf die Grenzen des Konzepts der normativen Vergewisserung und stützen ihre Entscheidungen damit auf die Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 GG, obwohl es um den zwischenstaatlichen Verkehr zwischen zwei Mitgliedstaaten und damit um eine Anwendung des Systems der gerechten Lastenverteilung geht. Demgegenüber geht die Kommentarliteratur davon aus, dass für den Rechtsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten die Drittstaatenregelung keine Anwendung findet.¹⁷ Es herrscht danach verfassungsrechtliche Unklarheit in dieser Frage. Folgerichtig kann den Kammerbeschlüssen auch nichts dafür entnommen werden, in welche inhaltliche Richtung eine Lösung entwickelt werden wird. Lediglich in der begleitenden Presseerklärung beruft das Gericht sich auf den „europarechtlichen Grundsatz der Solidarität“. Offensichtlich herrschen auch beim Bundesverfassungsgericht noch keine klaren Vorstellungen, ob dieser Grundsatz irgendwelche Hinweise für die Bestimmung der Grenzen der normativen Vergewisserung gibt und hat es deshalb in den Beschlussbegründungen selbst diesen Grundsatz nicht aufgegriffen. Es kann aber wohl davon ausgegangen werden, dass es eine europarechtsfreundliche Lösung entwickeln wird.

Bleibt es auch im Hinblick auf den zwischenstaatlichen Rechtsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten bei der Berufung auf die verfassungsrechtliche Drittstaatenregelung des Art.

¹⁶ BVerfGE 94, 49 (86) = EZAR 208 Nr. 7 =NVwZ 1996, 700 (702).

¹⁷ *Schaefer*, in: *Hailbronner*, AuslR. Kommentar, B 2 § 34a Rdn. 18, 22 f.; *Funke-Kaiser*, in: *GK-AsylVfG II - § 27a Rdn. 140 ff.*; *Marx*, Kommentar zum AsylVfG, 7. Aufl., 2008, § 26a Rdn. 37 ff., § 27a Rdn. 2.

16a Abs. 2 GG, werden sich schwierige, europarechtlich wohl kaum lösbare Fragen stellen. Wird hingegen das nach 1993 entwickelte Europarecht im Bereich des Asyl- und Flüchtlingsrechts in die angestrebte Lösung einbezogen, stellt sich wegen der Auflösung sicherer Drittstaaten, die nicht Mitgliedstaaten oder mit der Gemeinschaft vertraglich verbunden sind, andererseits die Frage, ob und in welchem Umfang die Drittstaatenregelung noch eine eigenständige Bedeutung entfalten kann.

II. Inhalt und Umfang des Gutachtauftrags

Im Lichte dieser verfassungsrechtlichen Ausgangslage ist der Gutachtauftrag zu präzisieren. Anlass für den Auftrag sind der Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes vom 8. September 2009 sowie die weiteren Folgebeschlüsse. Die Begründungen verdeutlichen lediglich, dass die im Mitgliedstaat Griechenland vorherrschende Situation dem Bundesverfassungsgericht Anlass gibt, zu prüfen, ob die von ihm 1996 gesteckten Grenzen der normativen Vergewisserung aus aktuellem Anlass konkretisiert oder gelockert und durch weitere Ausnahmefälle erweitert werden sollen. Eine derartige Aufgabe kann nicht ohne Prüfung der zugrunde liegenden verfassungsrechtlichen Ausgangslage, wie sie zuvor beschrieben wurde, vorgenommen werden. Im Gutachten sind deshalb insbesondere folgende Fragestellungen zu untersuchen:

1. Das Bundesverfassungsgericht verweist auf die *Rechtsschutzgarantie* des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, die im Rahmen des *Eilrechtsschutzes* durch Art. 16a Abs. 2 Satz 3 GG eingeschränkt worden ist. Damit scheint das Bundesverfassungsgericht den selbst gesetzten Prüfauftrag auf die *Folgen der Drittstaatenregelung für den Eilrechtsschutz* beschränken zu wollen.
2. Satz 3 von Art. 16a Abs. 2 GG bezieht sich auf Satz 1 dieser Verfassungsnorm. Der Eilrechtsschutz kann daher nicht isoliert, sondern muss im Zusammenhang mit der materiellen Bezugsnorm des Art. 16a Abs. 2 Satz 1 GG bewertet werden. Das Gutachten muss deshalb auch die *materielle Basis der Drittstaatenregelung* - Art. 16a Abs. 2 Satz 1 GG – in die Untersuchungen einbeziehen.
3. Die materielle Bezugsnorm des Art. 16a Abs. 2 Satz 1 GG schließt in das Konzept der normativen Vergewisserung Mitgliedstaaten und die durch Gesetz zu sicheren Drittstaaten erklärten Staaten (Art. 16a Abs. 2 Satz 2 GG in Verb. mit Anlage I zu § 26a AsylVfG) ein. Die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 betrifft aber nur Mitgliedstaaten und die Staaten, die sich durch ein entsprechendes Abkommen dem Zuständigkeitssystem dieser Verordnung angeschlossen haben (Norwegen, Schweiz).
4. Bezugsland in den konkreten Verfahren ist zwar ausschließlich Griechenland. Die materielle Bezugsnorm des Art. 16a Abs. 2 Satz 1 GG bezieht sich jedoch auf alle Mitgliedstaaten. Daraus folgt, dass das Gutachten einerseits die „Grenzen des

Konzepts der normativen Vergewisserung“ nicht lediglich am Beispiel Griechenland, sondern im Blick auf alle Mitgliedstaaten untersuchen muss, andererseits wegen der Bezugnahme auf die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 nur die Mitgliedstaaten (Art. 16a Abs. 2 Satz 1 1. Alt GG), die diese Verordnung anwenden, nicht aber die anderen sicheren Drittstaaten (Art. 16a Abs. 2 Satz 1 2. Alt., Satz 2 GG) einbeziehen kann.

5. Das verfassungsrechtlich verankerte Konzept der „*normativen Vergewisserung*“ wurde zu einem Zeitpunkt entwickelt, in dem das Asyl- und Flüchtlingsrecht noch nicht wie heute vergemeinschaftet war (vgl. Art. 63 EGV). Das Rechtsgutachten wird daher der Frage nachgehen müssen, welche Folgen der durch Art. 63 EGV, jetzt Art. 78 AEUV, angestoßene Prozess der Vergemeinschaftung des Asyl- und Flüchtlingsrechts für die nationalen verfassungsrechtlichen Instrumente zur Steuerung des Zugangs von Asylsuchenden und Flüchtlingen hat.
6. Damit stellt sich die Frage, ob Art. 16a Abs. 2 GG überhaupt noch als maßgebende Rechtsgrundlage für den gegenseitigen Verkehr der Mitgliedstaaten untereinander im Bereich des Asyl- und Flüchtlingsrechts eine geeignete und wirksame Funktion entfalten oder nach Maßgabe welcher Verfassungsnormen die Bundesrepublik Deutschland am gegenseitigen Verkehr der Mitgliedstaaten im Bereich des Asyl- und Flüchtlingsrechts teilnehmen kann.

Aus diesen Überlegungen folgt, dass im Gutachten zunächst die Ratio der normativen Vergewisserung im Blick auf Mitgliedstaaten zu untersuchen ist. Im Anschluss daran wird der Frage nachgegangen, ob die im Zusammenhang mit der normativen Vergewisserung entwickelten Ausnahmetatbestände auf die zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden Verkehrsbeziehungen überhaupt anwendbar sind oder diese nach anderen Rechtsgrundsätzen gestaltet werden. In diesem Zusammenhang wird das System der europarechtlichen Lastenverteilung untersucht und der Frage nachgegangen werden, ob eine Lösung der vom Bundesverfassungsgericht aufgeworfenen Fragen aus den Funktionsbedingungen dieses Systems heraus zu entwickeln und wie insbesondere der Eilrechtsschutz in diesem System geregelt ist und welche Auswirkungen dies auf das Recht der Bundesrepublik Deutschland hat.

III. Das Konzept normativer Vergewisserung im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten

1. Zweck der normativen Vergewisserung im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten

Der verfassungsunmittelbaren Erklärung der Mitgliedstaaten zu sicheren Drittstaaten liegt nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes die Vorstellung zugrunde, dass ein Ausländer in allen Mitgliedstaaten Schutz vor politischer Verfolgung und vor Weiterschlebung finden kann. Der verfassungsändernde Gesetzgeber habe sich bei der

Regelung des Art. 16a Abs. 2 Satz 1 GG davon leiten lassen, dass in allen Mitgliedstaaten die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) gelten und beide Konventionen auf der Grundlage gemeinsamer Rechtsüberzeugungen im Rahmen der Flüchtlingspolitik auch prinzipiell angewendet würden. Nur für andere Staaten sei diese Annahme noch von der vorgängigen Prüfung abhängig, ob dort ein Schutz entsprechend der GFK und der EMRK gewährt werde.¹⁸ Die nachträgliche Entwicklung hat diese These des Bundesverfassungsgerichtes bekräftigt. So können sich Angehörige aus den Mitgliedstaaten nicht auf die auf der Grundlage von Art. 63 EGV beruhenden Rechtsakte zur Regelung des Asyl- und Flüchtlingsrechts berufen.

Der Unterschied zwischen Mitgliedstaaten und anderen sicheren Drittstaaten liegt aus Sicht des Verfassungsrechts in der Aufteilung der politischen *Verantwortung* in der Bundesrepublik Deutschland für das *Konzept normativer Vergewisserung*: Während es nach Art. 16a Abs. 2 Satz 1 2. Alt., Satz 2 GG für die Bestimmung von Staaten außerhalb der Gemeinschaft zu sicheren Drittstaaten eines Parlamentsgesetzes (Art. 16a Abs. 2 Satz 2 GG) und damit einer vorgängigen Prüfung der dort bestehenden Sicherheit nach Maßgabe der GFK und EMRK durch das Parlament bedarf, hat der verfassungsändernde Gesetzgeber durch Schaffung der Norm des Art. 16a Abs. 2 Satz 1 1. Alt. GG im Jahre 1993 ein für allemal entschieden, dass in Zukunft alle Mitgliedstaaten sichere Drittstaaten sind, ohne dass es vor oder nach dem Beitritt neuer Staaten jeweils eines Parlamentsgesetzes für diese Qualifizierung bedarf. Trägt damit für die Einbeziehung der Mitgliedstaaten in das Konzept normativer Vergewisserung der verfassungsändernde Gesetzgeber die politische Verantwortung, wird diese für die anderen sicheren Drittstaaten dem einfachen Gesetzgeber zugewiesen.

Der verfassungsändernde Gesetzgeber begibt sich damit in die Hände der zuständigen Organe der Europäischen Union und vertraut darauf, dass diese im Verhandlungsprozess mit beitrittswilligen Staaten die erforderliche Prüfung, die an sich dem einfachen Gesetzgeber obliegt, verantwortlich wahrnehmen. Im Schrifttum wurde zustimmend auf den „besonders engen Verbund gleichartiger politischer Wertvorstellungen“ in den Mitgliedstaaten hingewiesen, der es rechtfertige, von Verfassungs wegen ein „blindes“, d.h. von keinerlei

¹⁸ BVerfGE 94, 49 (88) = EZAR 208 Nr. 7 =NVwZ 1996, 700 (702).

zusätzlichen Vorbedingungen abhängiges Vertrauen zu setzen,¹⁹ ein Vertrauen freilich, das spätestens mit Aufnahme von Bulgarien und Rumänien in die Gemeinschaft und nunmehr durch die Entwicklung in Griechenland und in weiteren südeuropäischen Mitgliedstaaten erheblich erschüttert wird. Auch das Bundesverfassungsgericht hat im Urteil zum Lissaboner Vertrag einschränkend eingewandt, dass „das Vertrauen in die konstruktive Kraft des Integrationsmechanismus“ von „Verfassungen wegen nicht unbegrenzt sein“ könne.²⁰

Zweck der normativen Vergewisserung ist es, auszuschließen, dass ein Asylsuchender, der in einen sicheren Drittstaat zurückgewiesen oder zurückverbracht werden soll, den Schutz der Bundesrepublik Deutschland vor Verfolgung oder sonstigen schwerwiegenden Beeinträchtigungen in seinem Herkunftsland nicht mit der Begründung einfordern kann, für ihn bestehe in dem betreffenden Drittstaat keine Sicherheit, weil dort in seinem Einzelfall – trotz normativer Vergewisserung - die Verpflichtungen aus der GFK und der EMRK nicht erfüllt würden. Vielmehr entfällt das Bedürfnis, ihm Schutz in der Bundesrepublik zu bieten. Insoweit ist die Sicherheit des Flüchtlings im Drittstaat *generell* festgestellt. Art. 16a Abs. 2 GG sieht nicht vor, dass dies im Einzelfall überprüft werden kann. Die Bundesrepublik hat allerdings Schutz zu bieten, wenn Abschiebungshindernisse nach § 60 Abs. 1 bis 5 und 7 AufenthG durch Umstände begründet werden, die *ihrer Eigenart nach* nicht vorweg im Rahmen des Konzepts normativer Vergewisserung von Verfassung oder Gesetz berücksichtigt werden können und damit von vornherein außerhalb der Grenzen liegen, die der Durchführung eines solchen Konzepts aus sich selbst heraus gesetzt sind.²¹

Damit hat das Bundesverfassungsgericht den Zweck des Konzepts normativer Vergewisserung für alle Drittstaaten gleichermaßen beschrieben. Der Unterschied zwischen Mitgliedstaaten und anderen sicheren Drittstaaten liegt zunächst im Entstehungsprozess der Qualifikation als sichere Drittstaaten. Mitgliedstaaten erwerben kraft Beitritt zur Gemeinschaft nach Art. 16 Abs. 2 Satz 1 GG unmittelbar die Qualifikation „sicherer Drittstaat“, die anderen sicheren Drittstaaten erwerben diesen Status durch ein Parlamentsgesetz nach vorgängiger Prüfung anhand der in der Verfassung verankerten

¹⁹ Tomuschat, EuGRZ 1996, 381.

²⁰ BVerfGE 123, 267, 372 ff. – *Lissabon*.

²¹ BVerfGE 94, 49 (96 - 99) = EZAR 208 Nr. 7 =NVwZ 1996, 700 (702), unter Hinweis auf die Vorläufernormen § 51 Abs. 1, § 53 AuslG 1990.

Kriterien. Der für das Konzept der normativen Vergewisserung entscheidende Unterschied besteht freilich darin, dass die Verfassung offen lässt, nach Maßgabe welcher Kriterien Mitgliedstaaten als sicher gelten. Demgegenüber verweist Art. 16a Abs. 2 Satz 1 2. Hs. GG für diese Frage auf die normativ begründete Vergewisserung, dass die Anwendung von GFK und EMRK gewährleistet ist.

2. *Inhalt des Konzeptes normativer Vergewisserung im Blick auf Mitgliedstaaten*

a) *Prinzip der dynamischen Einbeziehung der Rechtsentwicklungen im europäischen Angleichungsprozess des Asyl- und Flüchtlingsrechts in das Konzept normativer Vergewisserung*

Ausgehend vom Wortlaut von Art. 16a Abs. 2 Satz 1 GG unterscheidet das Bundesverfassungsgericht zwischen Mitgliedstaaten und anderen sicheren Drittstaaten: Aus der Entstehungsgeschichte der Norm wie auch aus der *Zielsetzung*, die der verfassungsändernde Gesetzgeber mit der Drittstaatenregelung verfolge, ergebe sich, dass die Mitgliedstaaten unmittelbar kraft Verfassung sichere Drittstaaten seien. Der zweite Halbsatz in Art. 16a Abs. 2 Satz 1 GG („...in dem die Anwendung ... sichergestellt ist“) beziehe sich ausschließlich auf die „anderen Drittstaaten“, mithin auf Staaten außerhalb der Gemeinschaft. Dem liege die Vorstellung zugrunde, dass ein Asylsuchender in allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft generell Schutz vor Verfolgung und vor Weiterschlebung in einen Staat finden könne, in dem ihm Verfolgung oder sonstige menschenrechtswidrige Behandlung oder Bestrafung drohe.²² Die gesetzliche Begründung zu Art. 16a Abs. 2 Satz 1 1. Alt. GG stellt in diesem Zusammenhang lapidar fest, dass „die Möglichkeit, Sicherheit im Drittstaat zu erlangen“, bei „Mitgliedstaaten unterstellt“ werde.²³ Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichtes hat sich der verfassungsändernde Gesetzgeber bei dieser Regelung davon leiten lassen, dass in allen Mitgliedstaaten beide Konventionen, die GFK wie die EMRK, gelten.

Im damaligen Zeitpunkt war das Asylrecht noch nicht vergemeinschaftet wie heute, sondern Teil der dritten Säule der Gemeinschaft. Art. K 2 Abs. 1 EUV a.F. legten fest, dass die

²² BVerfGE 94, 49 (88) = EZAR 208 Nr. 7 =NVwZ 1996, 700 (702).

Asylpolitik unter Beachtung der EMRK und GFK sowie unter Berücksichtigung des Schutzes zu behandeln ist, den die Mitgliedstaaten Verfolgten gewähren. Die konsequente Anwendung beider Konventionen ist eine Grundlage für die gemeinschaftliche Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten. Dies rechtfertigt es, in Art. 16a Abs. 2 Satz 1 GG zwischen den Mitgliedstaaten und anderen sicheren Drittstaaten zu unterscheiden. Bei letzteren fehlt der gemeinschaftliche Rahmen, der eine menschenrechtliche Grundlage setzt. Mit der Bestimmung der Mitgliedstaaten zu sicheren Drittstaaten hat der verfassungsändernde Gesetzgeber die Entwicklung der Gemeinschaft zu einer Wertegemeinschaft aufgegriffen und zum Ausdruck gebracht, dass er den Flüchtlingsschutz in den anderen Mitgliedstaaten gegenüber dem in Deutschland als gleichwertig ansieht.²⁴

Der *Entwicklungsprozess* der Gemeinschaft wird damit in das Konzept normativer Vergewisserung, soweit es Mitgliedstaaten betrifft, einbezogen. Durch diesen gewinnt es erst inhaltlich Gestalt. Das Bundesverfassungsgericht ersetzt die fehlende Inhaltsbestimmung des verfassungsrechtlichen Konzeptes normativer Vergewisserung im Blick auf die Mitgliedstaaten durch die Einbeziehung der Rechtsentwicklungen im europäischen Angleichungsprozess. Dieser soll Anknüpfungspunkt für die Inhaltsbestimmung des verfassungsrechtlichen Konzeptes normativer Vergewisserung im Hinblick auf Mitgliedstaaten werden. Während bei den anderen sicheren Drittstaaten die Anwendung der GFK und EMRK sichergestellt sein muss, wird mehr als lediglich dies bei den Mitgliedstaaten verlangt.

Die verfassungsunmittelbare, unwiderlegliche Sicherheit der Mitgliedstaaten, die seinerzeit als „Zementierung kontrafaktischer verfassungsrechtlicher Sicherheitsfiktionen“ kritisiert wurde,²⁵ kann damit auch als verfassungsrechtliche Öffnung für die dynamische Entwicklung des Asyl- und Flüchtlingsrechts in Europa in das Konzept normativer Vergewisserung, soweit es auf Mitgliedstaaten zielt, verstanden werden. Hierin könnte sogar ihre eigentliche Funktion bestehen. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat mit der Entscheidung, die Mitgliedstaaten nicht durch einfaches Gesetz, sondern durch die Verfassung zu sicheren Drittstaaten zu bestimmen, klargestellt, dass er den *fortschreitenden Prozess der europäischen Einigung*“ im Asyl- und Flüchtlingsrecht zum Inhalt des Konzeptes normativer Vergewisserung machen

²³ BT-Drs. 12/4152, S. 4.

²⁴ Lehngut/Maassen, ZfSH/SGB 1995, 281 (283).

²⁵ Lübke-Wolff, DVBl. 1996, 825 (829); zustimmend Funke-Kaiser, in: GK-AsylVfG, vor II – 2 Rdn. 100.

wollte.²⁶ Das Bundesverfassungsgericht hatte damals darauf hingewiesen, dass eine Harmonisierung des Ausländer- und Flüchtlingsrechts zwischen den Staaten der Europäischen Gemeinschaften zwar „noch in den Anfängen“ stecke. Der verfassungsändernde Gesetzgeber habe aber mit der Regelung des Art. 16a Abs. 2 Satz 1 GG auf eine im Wesentlichen einheitliche Rechtsüberzeugung der Europäischen Gemeinschaften auf diesem Gebiet gebaut.²⁷ Bereits damals erschien ihm sichergestellt, dass jedenfalls die beiden Konventionen – GFK und EMRK – in allen Mitgliedstaaten wirksam angewendet werden.

Die ursprüngliche Konzeption der normativen Vergewisserung in Ansehung von Mitgliedstaaten schloss danach den *nachträglichen Entwicklungsprozess in Europa* im Bereich des Asyl- und Flüchtlingsrechts, also den jeweiligen aktuellen Bestand, ein. Diese sollte jeweils unmittelbar *normativer Bestandteil* der Drittstaatenregelung im Blick auf Mitgliedstaaten werden. Mit der dynamischen Einbeziehung dieser Rechtsentwicklungen in den Inhalt des Konzepts normativer Vergewisserung sollten nicht nur die Mindestgarantien der Drittstaatenregelung, nämlich die wirksame Anwendung der GFK und EMRK, Bestandteil des Konzeptes der normativen Vergewisserung im Blick auf Mitgliedstaaten werden, sondern alle nachfolgenden Rechtsentwicklungen, welche auf eine Harmonisierung des europäischen Asyl- und Flüchtlingsrechts zielten.

Ob die ursprünglich vorgestellte Einbeziehung der dynamischen Rechtsentwicklungen in das Konzept normativer Vergewisserung auch die dynamische Entwicklung des Gemeinschaftsrechts erfasst, bleibt zunächst offen. Bevor diese Frage beantwortet werden kann, muss zunächst untersucht werden, ob das Konzept normativer Vergewisserung mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist, soweit es um Mitgliedstaaten geht. Jedenfalls verdeutlicht die Analyse der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zum Konzept normativer Vergewisserung, dass der Inhalt dieses Konzeptes in Ansehung der Mitgliedstaaten ein anderer ist als im Blick auf die anderen sicheren Drittstaaten. Reicht für letztere die Vergewisserung aus, dass die Beachtung von GFK und EMRK sichergestellt ist, geht es in Ansehung der Mitgliedstaaten über diese rein negatorische Begriffsbestimmung weit hinaus.

²⁶ Lehgut/Maassen, ZfSH/SGB 1995, 281 (284).

b) *Differenzierender Charakter des Konzeptes normativer Vergewisserung*

aa) *Vorbemerkung*

Wesentlich anders als bei den Mitgliedstaaten ist die verfassungsrechtliche Ausgangslage bei den anderen sicheren Drittstaaten. Hier reicht die Gewährleistung, dass beide Konventionen wirksam angewendet werden, für die Qualifizierung als sicherer Drittstaat aus. Dementsprechend prüft das Bundesverfassungsgericht insoweit auch nur, ob diese nach Maßgabe der von ihm für wesentlich erachteten Kriterien wirksam angewendet werden. Ob diese nach Maßgabe „wesentlich einheitlicher Rechtsüberzeugungen“, wie dies in Ansehung der Mitgliedstaaten vorausgesetzt wird,²⁸ angewandt werden oder nicht, ist dabei ohne Bedeutung.

Die Begrenzung auf die Staaten des Europarates durch den Hinweis auf die EMRK in Art. 16a Abs. 2 Satz 1 GG erscheint damit als zureichende Garantie, dass insoweit die Ausgestaltung wirksamer Schutzmechanismen zur wirksamen Anwendung der EMRK und GFK innerhalb der anderen sicheren Drittstaaten nicht zu weit auseinander gehen. Die Regelungs- und Kontrolldichte im Rahmen des Europarates ist jedoch wesentlich schwächer als in der Europäischen Union, ganz abgesehen davon, dass die GFK zwar historisch in Europa ihren Ursprung, jedoch seit Inkrafttreten des New Yorker Protokolls universelle Geltung hat.

Das Konzept normativer Vergewisserung differenziert zwischen Mitgliedstaaten und anderen sicheren Drittstaaten. Während die Verfassung im Hinblick auf die Mitgliedstaaten insoweit überhaupt keine inhaltlichen Vorgaben enthält, sondern die nachträglichen Rechtsentwicklungen in Europa bei der Angleichung des Asyl- und Flüchtlingsrechts zum immanenten Bestandteil des verfassungsrechtlichen Konzepts normativer Vergewisserung macht, reicht nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes für die anderen sicheren

²⁷ BVerfGE 94, 49 (89) = EZAR 208 Nr. 7 =NVwZ 1996, 700 (702).

²⁸ BVerfGE 94, 49 (89) = EZAR 208 Nr. 7 =NVwZ 1996, 700 (702).

²⁸ BVerfGE 94, 49 (89) = EZAR 208 Nr. 7 =NVwZ 1996, 700 (702).

Drittstaaten ein Mindestbestand an Vorkehrungen aus, um die Frage zu beantworten, ob dort die Anwendung beider Konventionen sichergestellt ist.

Deutlich wird diese Differenzierung im Rahmen des Konzepts normativer Vergewisserung dadurch, dass das Bundesverfassungsgericht in Ansehung der Mitgliedstaaten lediglich auf die gemeinschaftsrechtliche „*Harmonisierung des Ausländer- und Flüchtlingsrechts*“, welche auf „wesentlichen einheitlichen Rechtsüberzeugungen der Mitgliedstaaten“ beruht, verweist, im Übrigen aber als nationales Verfassungsgericht keine weiteren Vorgaben macht. Nach unten ist der geforderte Schutzstandard wie bei den anderen sicheren Drittstaaten durch die Tatsache gewährleistet, dass die GFK und EMRK in den Mitgliedstaaten in wirksamer Weise Anwendung finden. Nach oben herrschte die Vorstellung einer dynamischen Einbeziehung der weiteren Entwicklung der europäischen Asylrechtsharmonisierung vor.

Anders ist die verfassungsrechtliche Ausgangslage bei den anderen sicheren Drittstaaten. Hier gibt das Bundesverfassungsgericht im Einzelnen die Schlüsselemente vor, die seiner Ansicht nach gewährleisten, dass die Anwendung der GFK und EMRK sichergestellt ist: Um den Blick auf die Unterscheidung zwischen den Mitgliedstaaten einerseits sowie den anderen sicheren Drittstaaten andererseits im Rahmen des Konzeptes normativer Vergewisserung zu schärfen, erscheint eine Identifizierung dieser Schlüsselemente und deren Bewertung angezeigt.

bb) Unterwerfung unter internationale Kontrollverfahren

Art. 16a Abs. 2 Satz 1 2. Hs. GG setzt voraus, dass im anderen Drittstaat die Anwendung der GFK und EMRK sichergestellt ist. Davon kann nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichtes nur die Rede sein, wenn der Staat den beiden Konventionen sowie dem Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967 beigetreten ist.²⁹ Das Bundesverfassungsgericht scheint allerdings nicht die Zusatzprotokolle zur EMRK berücksichtigen zu wollen.³⁰ Weiterhin verlangt das Gericht, dass der Staat sich den Kontrollverfahren unterworfen haben

²⁹ BVerfGE 94, 49 (90) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700 (702).

³⁰ So bereits *Huber*, NVwZ 1993, 736 (738); zustimmend *Maaßen/de Wyl*, ZAR 1996, 158 (159); kritisch hierzu auch *Frowein/Zimmermann*, JZ 1996, 753 (756).

muss, welche beide Konventionen vorsehen und die dazu bestimmt sind, die Einhaltung der mit ihrer Ratifizierung übernommenen Verpflichtungen zu gewährleisten.³¹

Im Blick auf Art. 34 EMRK ist die Verwendung des Begriffs „Kontrollverfahren“ sicherlich zutreffend. Der Hinweis des Gerichts auf ein Kontrollverfahren im Zusammenhang mit der GFK und der in diesem Zusammenhang gegebene Hinweis auf die Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit UNHCR verkennt jedoch, dass die Verpflichtung zur Zusammenarbeit nach Art. 35 GFK rechtlich etwas völlig anderes als ein Kontrollverfahren ist. Eines der wesentlichen Defizite der GFK ist ja gerade ihr fehlender Durchsetzungsmechanismus.

Damit rückt der erste entscheidungserhebliche Unterschied zwischen Mitgliedstaaten und anderen sicheren Drittstaaten in das Blickfeld. Reicht es für die anderen Drittstaaten aus, dass sie die EMRK ratifiziert und das Individualbeschwerdeverfahren nach Art. 34 EMRK anerkannt haben sowie ihrer Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit UNHCR gerecht werden, hatten sich die Mitgliedstaaten bereits in der Phase der bloßen Regierungszusammenarbeit getreu ihren „gemeinsamen humanitären Traditionen“ darauf verpflichtet, Flüchtlingen, „die dessen bedürfen, einen angemessenen Schutz“ gemäß der GFK zu garantieren, und zu diesem Zweck einheitliche Verfahrenstandards verabredet, um “über Asylanträge in allen Mitgliedstaaten aufgrund gleichwertiger Verfahren zu entscheiden.“³²

Zum damaligen Zeitpunkt waren aber noch keine gemeinschaftlichen Kontrollverfahren eingerichtet worden. In der Phase der Regierungszusammenarbeit nachfolgenden Entwicklung in Richtung der Vergemeinschaftung des Asylrechts haben die Mitgliedstaaten sich dem Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 234 EGV, jetzt Art. 267 AEUV, unterworfen. Damit wacht der Europäische Gerichtshof darüber, dass das Sekundärrecht im Bereich des Asyl- und Flüchtlingsrechts von den Mitgliedstaaten gemeinschaftsrechtskonform angewandt wird. Die Mitgliedstaaten haben sicherzustellen, dass Asylbewerber das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf vor einem Gericht oder Tribunal haben (Art. 39 RL 2005/85/EG). Das Zusammenspiel zwischen der wirksamen nationalen Kontrolle durch unabhängige Gerichte einerseits und der Überwachung der Anwendung und Fortentwicklung

³¹ BVerfGE 94, 49 (90) = EZAR 208 Nr. 7 =NVwZ 1996, 700 (702).

³² Erwägungsgründe Nr. 2 und 6 der Entschließung des Rates vom 20. Juni 1995 über Mindestgarantien für Asylverfahren (ABl. Nr. C 274/13)

des Sekundärrechts durch den Gerichtshof andererseits ist verfahrensrechtlich etwas völlig anderes als das Individualbeschwerdeverfahren nach Art. 34 EMRK und die Zusammenarbeitspflicht der Vertragsstaaten nach Art. 35 GFK.

cc) *Erfordernis der systematischen Nichtbeachtung der Konventionen*

Allein die Nichtanwendung der beiden Konventionen in konkreten Einzelfällen steht nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichtes der Qualifizierung eines bestimmten Staates als sicherer Drittstaat nicht entgegen. Gefordert wird allgemein, dass der Staat nach seiner Rechtsordnung einen Ausländer nicht in den behaupteten Verfolgerstaat abschieben darf, ohne vorher geprüft zu haben, ob ihm dort Verfolgung im Sinne von Art. 33 GFK oder eine Behandlung droht, vor welcher Art. 3 EMRK Schutz gewährt.³³ Bei den für die Frage der Sicherstellung der Anwendung der beiden Konventionen notwendigen tatsächlichen Feststellungen dürfe der Gesetzgeber bei einem Staat, der nach seiner Rechtsordnung und generellen Praxis die Gesetzmäßigkeit seiner Verwaltung grundsätzlich gewährleiste, regelmäßig davon ausgehen, dass die Organe dieser Staaten sich an geltendes Recht, mithin an die beiden Konvention hielten.³⁴

Die Befürworter der verfassungsgerichtlichen Entscheidung heben hervor, dass sich die verfassungsgerichtliche Kontrolle damit auf eine „*bloße Missbrauchskontrolle*“ reduziere.³⁵ Die Feststellungen des Bundesverfassungsgerichtes seien insbesondere deshalb von Bedeutung, weil vorher in verschiedenen Verfahren durch die Behauptung von Einzelfällen einer konventionswidrigen Behördenpraxis in Drittstaaten das Bundesverfassungsgericht zur Überprüfung der gesetzgeberischen Entscheidung angerufen worden sei.³⁶ Nunmehr sei klargestellt, dass die Anwendung der Vorgaben der Prüfkriterien des Art. 16a Abs. 2 Satz 1 GG im Wesentlichen außerhalb der verfassungsgerichtlichen Kontrolle stehe.³⁷

³³ BVerfGE 94, 49 (87) = EZAR 208 Nr. 7 =NVwZ 1996, 700 (702).

³⁴ BVerfGE 94, 49 (93) = EZAR 208 Nr. 7 =NVwZ 1996, 700 (702).

³⁵ *Maaßen/de Wyl*, ZAR 1996, 158 (162).

³⁶ *Scheltema/Maaßen*, ZRP 1996, 408 (410)).

³⁷ *Maaßen/de Wyl*, ZAR 1996, 158 (162); *Scheltema/Maaßen*, ZRP 1996, 408 (411); *Hailbronner*, NVwZ 1996, 625 (626).

Erst dann ist die für Art. 16a Abs. 2 Satz 1 2. Hs. GG erforderliche Anwendung der Konventionen nicht gewährleistet, wenn deren „regelmäßige“ Nichtbeachtung festgestellt werden kann.³⁸ Die in den konkreten Verfahren vorgetragenen Einzelfälle, in denen die Konventionen verletzt worden waren, vermögen mithin nach dieser Rechtsansicht die generelle Bestimmung eines Staates als sicherer Drittstaat nicht zu erschüttern. Danach wird dem Asylsuchenden, der aus einem anderen sicheren Drittstaat in das Bundesgebiet einreist und auf konkrete Einzelfälle der Verletzung der GFK wie der EMRK verweist, entgegen gehalten, dass der Gesetzgeber sich im normativen Sinne vergewissert habe, dass beide Konventionen grundsätzlich angewandt werden. Erst die „schlagartige Änderung“ der für die Qualifizierung als sicherer Drittstaat maßgebenden Verhältnisse erschüttert die normativ erzielte Vergewisserung des einfachen Gesetzgebers mit der Möglichkeit der Korrektur nach § 26a Abs. 3 AsylVfG und im Rahmen der Ausnahmefälle im konkreten Einzelfall.³⁹

Gefordert wird vom Bundesverfassungsgericht die vorbehaltlose Ratifizierung von Art. 1 GFK, sodass Staaten wie die Türkei und früher Italien, welche den Europavorbehalt nach Art. 1 B GFK erklärt hatten bzw. ihn beibehalten haben und deshalb nichteuropäische Flüchtlinge aus dem Anwendungsbereich der GFK ausschließen, nicht zu sicheren Drittstaaten erklärt werden können.⁴⁰ Die in Anlage I zu § 26 a AsylVfG aufgenommenen Staaten haben keinen geografischen Vorbehalt nach Art. 1 GFK erklärt. Unklar ist jedoch, wie dieser Grundsatz im Blick auf die Drittstaaten, die vom sicheren Drittstaat als sicher erklärt worden sind („Viertstaat“⁴¹), zu handhaben ist.

Damit rückt ein weiterer entscheidungserheblicher Unterschied zwischen Mitgliedstaaten und anderen sicheren Drittstaaten in das Blickfeld. Die Mitgliedstaaten trifft eine Verpflichtung zur Gemeinschaftstreue. Diese Verpflichtung wird nicht erst ausgelöst, wenn eine systematische Verletzung der asylrechtlichen Vorschriften festgestellt wird, sondern geht auf optimale Gewährleistung dieser Vorschriften. Ziel in der damaligen Phase der Regierungszusammenarbeit war „eine Harmonisierung der Asylpolitiken der

³⁸ BVerfGE 94, 49 (93) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700 (702).

³⁹ BVerfGE 94, 49 (99) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700 (702).

⁴⁰ BVerfGE 94, 49 (90) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700 (702).

⁴¹ Kritisch zu dieser Rechtsfiktion *Marx/Lumpp*, The German Constitutional Court's Decision of 14 May 1996 on the Concept of „Safe Third Countries“ – A Basis for Burden-Sharing in Europe?, in: International Journal of Refugee Law 1996, 419; *Marx*, Kommentar zum AsylVfG, 7. Aufl., 2008, § 26a Rdn. 91 – 100.

Mitgliedstaaten.“⁴² Diesem gemeinsam verabredeten Ziel zuwider laufen nicht erst systematische Verletzungen der asylrechtlichen Vorschriften. In der nachfolgenden Phase der Vergemeinschaftung der nationalen Asylpolitiken ist Ziel eine „gemeinsame Asylpolitik einschließlich eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems“ als wesentlicher Bestandteil des Ziels der Gemeinschaft, „schrittweise einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts aufzubauen, der allen offen steht, die wegen besonderer Umstände rechtmäßig in der Gemeinschaft um Schutz ersuchen“ (Erwägungsgrund Nr. 1 RL 2004/84/EG; Erwägungsgrund Nr. 1 RL 2005/85/EG). Dieser die Hervorbringung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems bewegend Grund beherrschte auch bereits den vorangegangenen Entwicklungsprozess im Rahmen der dritten Säule des Unionsvertrags.

Daraus folgt, dass für die Inhaltsbestimmung des Konzepts normativer Vergewisserung bei den anderen Drittstaaten eine negative, hingegen im Blick auf die Mitgliedstaaten eine positive Bewertung gefordert wird. Ist ein anderer Staat erst dann nicht mehr sicher, wenn es dort regelmäßig zu Konventionsverletzungen kommt, werden die Mitgliedstaaten deshalb in das Konzept normativer Vergewisserung aufgenommen, weil ihre Rechtsvorschriften entsprechend dem Prinzip der Gemeinschaftstreue auf optimale Verwirklichung der Schutzvorschriften zugunsten von Flüchtlingen gehen. Eine „schlagartige Änderung“ der Verhältnisse in einem Mitgliedstaat hat der verfassungsändernde Gesetzgeber nicht für denkbar erachtet. Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht in den Beschlüssen zu Griechenland zunächst auch darauf hingewiesen, dass eine Rückgängigmachung der Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers über § 26a Abs. 3 AsylVfG nicht zulässig ist.⁴³ In den zuletzt genannten Beschlüssen fehlt dieser Hinweis vollständig.⁴⁴ Dies könnte als Hinweis zu verstehen sein, dass aufgrund der Fortentwicklung des Europarechts im Bereich des Asyl- und Flüchtlingsrechts grundsätzliche Bedenken bestehen, die Grundsätze zum Konzept normativer Vergewisserung auf Mitgliedstaaten anzuwenden.

⁴² Erwägungsgrund Nr. 3 des Gemeinsamen Standpunktes des Rates betreffend die harmonisierte Anwendung der Definition des Begriffs „Flüchtling“ in Artikel 1 des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 4. März 1996 (ABl. L 63/2).

⁴³ BVerfG (Kammer), Beschluss vom 8. September 2009 – 2 BvQ 56/09, BA; S. 3, NVwZ 2009, 1281 = InfAusIR 2009, 472 = AuAS 2009, 248; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 23. September 2009 – 2 BvQ 68/98; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 9. Oktober 2009 – 2 BvQ 72/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 5. November 2009 – 2 BvQ 77/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 13. November 2009 – 2 BvR 2603/09.

⁴⁴ BVerfG (Kammer), Beschluss vom 8. Dezember 2009 – 2 BvR 2780/09, InfAusIR 2010, 82; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 10. Dezember 2009 – 2 BvR 2767/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 22. Dezember 2009 – 2 BvR 2879/09.

Während der Gesetzgeber damit im Blick auf andere sichere Drittstaaten eine Änderung der die normative Vergewisserung begründenden Verhältnisse für denkbar erachtet, wird dies für Mitgliedstaaten kraft unmittelbar geltenden Verfassungsrechts ausgeschlossen. Kommen diese dennoch vor, steht die Rechtsfiktion des Art. 16a Abs. 2 Satz 1 1. Alt. GG im Wege. Bei einer Gleichbehandlung von Mitgliedstaaten und anderen sicheren Drittstaaten im Rahmen des Konzepts normativer Vergewisserung wären deshalb aus verfassungsrechtlicher Sicht systematische und gravierende Rechtsverletzungen in einem Mitgliedstaat hinzunehmen. Bereits diese Konsequenz einer rechtlichen Gleichbehandlung aller sicheren Drittstaaten im Rahmen des Konzepts normativer Vergewisserung schärft den Blick dafür, dass die Verfassung für derartige Situationen im Hinblick auf Mitgliedstaaten Lösungen bereithalten muss, die sich nicht im Rahmen der Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 GG entwickeln lassen.

dd) Erfordernis des Zugangs zum Verfahren auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft

Auch ein Staat, der seinerseits eine Drittstaatenregelung vorsieht, kann gemäß Art. 16a Abs. 2 Satz 2 GG zum sicheren Drittstaat bestimmt werden. Allerdings darf der Staat nach seiner Rechtsordnung nicht befugt sein, den Asylsuchenden in einen solchen Staat abzuschieben, in dem diesem die Weiterschickung in den Verfolgerstaat droht, ohne dass dort (d.h. im „Viertstaat“) in einem förmlichen Verfahren geprüft worden ist, ob die Voraussetzungen der Art. 33 GFK, Art. 3 EMRK vorliegen oder ein dementsprechender Schutz tatsächlich gewährleistet ist. Hält sich ein Staat (Drittstaat) zur Weiterschickung von Flüchtlingen in einen anderen Staat für befugt, obwohl dort diese Voraussetzungen nicht gegeben sind, ist die Anwendung der GFK im Drittstaat nicht sichergestellt.⁴⁵

Deshalb kann auch ein Drittstaat, der seinerseits eine Drittstaatenregelung vorsieht, nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichtes gemäß Art. 16a Abs. 2 Satz 2 GG zum sicheren Drittstaat bestimmt werden. Im Blick auf die anderen sicheren Drittstaaten entsteht also anders als im Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander aufgrund der für zulässig erachteten Technik bilateraler Verweisungsmechanismen ein erhebliches

Rechtsschutzdefizit.⁴⁶ So fordert das Bundesverfassungsgericht in diesem Zusammenhang lediglich, dass der Gesetzgeber nach Art. 16a Abs. 2 Satz 2 GG zwar prüfen müsse, ob der Drittstaat Abschiebungen in einen weiteren Drittstaat praktiziere. Sicher sei der „Viertstaat“ aber bereits dann, wenn dort in einem förmlichen Verfahren geprüft werde, ob die Voraussetzungen von Art. 33 GFK und Art. 3 EMRK vorliegen würden. Schiebe der Drittstaat in einen weiteren Drittstaat ab, obwohl dort diese Voraussetzungen nicht erfüllt seien, sei die Anwendung der GFK im Drittstaat nicht sichergestellt. Die Voraussetzungen von Art. 33 GFK seien im weiteren Drittstaat („Viertstaat“) jedoch erfüllt, wenn er eine Weiterschickung oder Zurückweisung in solche Staaten unterlasse, in denen eine Weiterschickung in den Verfolgerstaat drohe.⁴⁷ Zutreffend wird dem Gericht deshalb vorgehalten, mit dem bloßen Erfordernis, dass überhaupt irgendein Prüfungsverfahren stattgefunden haben müsse, wende es einen „unvertretbar laxen Maßstab“ an.⁴⁸

Dogmatischer Ausgangspunkt für die Frage des Zugangs zum Verfahren für die anderen sicheren Drittstaaten ist damit die bilaterale Beziehung zwischen der Bundesrepublik und dem Drittstaat. Die Anwendung der GFK im Drittstaat ist nicht mehr sichergestellt, wenn von dort eine endlose Kette weiterer Verweisungen in Gang gesetzt wird. Denn in diesem Fall können Bundesrepublik und Drittstaat nicht mehr gemeinsam gewährleisten, dass die GFK beachtet wird. Allerdings können die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichtes auch dahin interpretiert werden, dass die normative Vergewisserungspflicht nicht weiter als bis zu den Grenzen des „Viertstaates“ reichen soll. Ist gewährleistet, dass der „Viertstaat“ vor einer Abschiebung prüft, dass der Asylsuchende nicht in den behaupteten Verfolgerstaat oder in einen Staat abgeschoben wird, der möglicherweise in den behaupteten Verfolgerstaat abschiebt, ist der Drittstaat sicher. Was jenseits der Grenzen des „Viertstaates“ mit dem Asylsuchenden geschieht, wäre bei einer derartigen Interpretation nicht mehr Inhalt der normativen Vergewisserungspflicht. Folge einer derart eingeschränkten Prüfungspflicht ist, dass jedenfalls nach Weiterschickung des Asylsuchenden aus dem „Viertstaat“ die Abschiebung des Flüchtlings in das Herkunftsland nicht wirksam ausgeschlossen werden

⁴⁵ BVerfGE 94, 49 (92) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700 (702).

⁴⁶ Marx, Kommentar zum AsylVfG, 7. Auflage, 2008, § 26a Rdn. 92 ff.

⁴⁷ BVerfGE 94, 49 (92 f) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700 (702).

⁴⁸ Wolff-Lübbe, DVBl. 1996, 825 (830).

kann. Das Prinzip normativer Vergewisserung hat damit jenseits der Grenzen des „Viertstaates“ einen völkerrechtlich bedenklichen Kontrollverlust zur Folge..

Diese Interpretation stünde in Übereinstimmung mit der Auffassung, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber mit Art. 16a Abs. 2 GG das Konzept der Regionalisierung der Flüchtlingsaufnahme durchsetzen und die Flüchtlinge daher zwingen wolle, möglichst ortsnah zum Herkunftsstaat Schutz zu suchen.⁴⁹ Dementsprechend würde auch nichts dagegen sprechen, Flüchtlinge durch ineinandergreifende zwischenstaatliche Regelungstechniken wieder in die Heimatregion zurückschaffen zu lassen. Jedenfalls schließt das Bundesverfassungsgericht eine derartige Folge der Anwendung der Drittstaatenregelung nicht wirksam aus.

Eine völlig andere Ausgangslage stellt sich in diesem Gesichtspunkt in Ansehung der Mitgliedstaaten. Bereits der Hinweis des Bundesverfassungsgerichtes lediglich auf Art. 33 GFK im Blick auf andere sichere Drittstaaten verdeutlicht diesen qualitativen Unterschied. Nur der Kernbereich des Flüchtlingsschutzes, das Refoulementverbot, muss bei den anderen sicheren Drittstaaten gewährleistet sein. Vergleichsmaßstab des Flüchtlingsschutzes im Blick auf andere sichere Drittstaaten sind danach nicht die deutschen Rechtsvorschriften. Demgegenüber war Vergleichsmaßstab im Hinblick auf Mitgliedstaaten bereits im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung der völkerrechtliche Flüchtlingsschutz in seiner Gesamtheit. Betont das Bundesverfassungsgericht, dass der GFK weder die Verpflichtung zur Sicherstellung eines bestimmten Verfahrens entnommen werden könne noch sich insoweit eine über Art. 31 Abs. 3 Buchst. b) WVK verbindliche Staatenpraxis herausgebildet habe, waren die GFK in ihrer Gesamtheit sowie weitere völkerrechtliche Verpflichtungen bereits der Bezugsrahmen für eine materiellrechtliche europäischen Asylrechtsharmonisierung von Anfang an.

So betonte z.B. Nr. II 1 der Ratsentschließung über Mindestgarantien,⁵⁰ dass Asylverfahren in den Mitgliedstaaten unter „voller Einhaltung“ der GFK und des Protokolls sowie der sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen betreffend Flüchtlinge und Menschenrechte

⁴⁹ Lehguth/Maassen, ZfSH/SGB 1995, 281 (282).

⁵⁰ Entschließung des Rates vom 20. Juni 1995 über Mindestgarantien für Asylverfahren (ABl. Nr. C 274/13).

durchgeführt werden. Insbesondere wurde der Flüchtlingsbegriff nach Art. 1 GFK zur Grundlage der nationalen Asylverfahren der Mitgliedstaaten gemacht und zu diesem Zweck Empfehlungen des Rates für die Anwendung der Kriterien für die Anerkennung und Zulassung als Flüchtlinge erlassen.⁵¹ Will das Bundesverfassungsgericht die sicheren Drittstaaten außerhalb der Gemeinschaft nur nach Maßgabe eines an Art. 33 GFK ausgerichteten Verfahrens messen, d.h. reicht ein in irgendeiner Weise formalisiertes Verfahren, durch das festgestellt werden kann, ob eine Abschiebung das Refoulementverbot berührt,⁵² war damit die europäische Asylrechtsharmonisierung von Anfang an auf eine an Art. 1 A Nr. 2 GFK ausgerichtete Angleichung der Rechtssysteme der Mitgliedstaaten ausgerichtet.⁵³

3. *Grenzen des Konzepts normativer Vergewisserung im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten*

a) *Vorbemerkung*

Der Inhalt eines Konzepts kann ohne seine Grenzen nicht zureichend erfasst werden. Dementsprechend gehören zum Konzept normativer Vergewisserung auch seine Grenzen. Die Frage, ob dieses Konzept für die Mitgliedstaaten andere Grenzen als für andere sichere Drittstaaten oder ob es im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten möglicherweise eine andere Funktion als im Verhältnis zu den anderen sicheren Drittstaaten hat, ist bislang nicht gestellt worden. Vielmehr wird – wie ausgeführt – die Frage der Zulässigkeit der Rückführung in den Mitgliedstaat Griechenland anhand von Kriterien behandelt, welche nicht für Mitgliedstaaten, sondern für andere sichere Drittstaaten entwickelt wurden. Fördert die vergleichende Analyse des Konzepts normativer Vergewisserung bereits im Blick auf die Ausgestaltung seines Inhalts gravierende Unterschiede zwischen Mitgliedstaaten und anderen sicheren Drittstaaten zutage, ist nachfolgend zu untersuchen, ob der Blick auf die Grenzen dieses Konzeptes die Schlussfolgerung nahe legt, dass die *verfahrensrechtliche Funktion der Drittstaatenregelung,*

⁵¹ Erwägungsgrund Nr. 6 3. Spiegelstrich des Gemeinsamen Standpunktes des Rates betreffend die harmonisierte Anwendung der Definition des Begriffs „Flüchtling“ in Artikel 1 des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 4. März 1996 (ABl. L 63/2).

⁵² BVerfGE 94, 49 (91 f.) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700 (702).

unverzüglich eine Abschiebung in sichere Drittstaaten zu ermöglichen, nicht auf Mitgliedstaaten zugeschnitten ist.

b) *Inhaltliche Bestimmung der Grenzen des Konzepts normativer Vergewisserung*

aa) *Systemfremder Charakter der Ausnahmetatbestände*

Das Bundesverfassungsgericht verweist zur Bestimmung der *Grenzen* des Konzepts normativer Vergewisserung auf die im Urteil vom 14. Mai 1996 entwickelten fünf Ausnahmekategorien.⁵⁴ Damit fallen Fallgestaltungen aus dem Anwendungsbereich dieses Konzeptes heraus, in denen Abschiebungshindernisse durch Umstände begründet werden, die ihrer Eigenart nach nicht vorweg im Rahmen des Konzepts normativer Vergewisserung von Verfassung oder Gesetz berücksichtigt werden können. Diese liegen von vornherein außerhalb der Grenzen, die der Durchführung eines derartigen Konzeptes aus sich selbst heraus gesetzt sind. In derartigen Fällen hat die Bundesrepublik Schutz zu gewähren.

Der Hinweis, dass im Konzept normativer Vergewisserung kraft Verfassung Umstände von vornherein nicht berücksichtigt sein könnten, ist unvereinbar mit dem Charakter dieses Konzeptes in Ansehung von Mitgliedstaaten. Da die Verfassung keine inhaltlichen Vorgaben enthält, kann auch nicht bestimmt werden, was vorweg von diesen Vorgaben nicht erfasst wird. Darüber hinaus widerstreitet die Vorstellung, es gebe von vornherein Regelungsgegenstände, die im Blick auf Mitgliedstaaten nicht umfasst werden, dem *fortschreitenden Prozess der europäischen Einigung*.⁵⁵ Da die *nachträgliche Entwicklung des europäischen Asyl- und Flüchtlingsrechts*, also der jeweilige, aktuelle Bestand der Asylrechtsharmonisierung, *normativer Bestandteil* der Drittstaatenregelung im Blick auf Mitgliedstaaten ist, kann es keine Regelungsbereiche geben, die strukturell nicht von

⁵³ Vgl. Gemeinsamer Standpunkt des Rates betreffend die harmonisierte Anwendung der Definition des Begriffs „Flüchtling“ in Artikel 1 des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 4. März 1996 (ABl. L 63/2).

⁵⁴ BVerfG (Kammer), Beschluss vom 8. September 2009 – 2 BvQ 56/09, BA, S. 3, NVwZ 2009, 1281 = InfAuslR 2009, 472 = AuAS 2009, 248; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 23. September 2009 – 2 BvQ 68/98; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 9. Oktober 2009 – 2 BvQ 72/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 5. November 2009 – 2 BvQ 77/09, BVerfG (Kammer), Beschluss vom 13. November 2009 – 2 BvR 2603/09; alle mit Hinweis auf BVerfGE 94, 49 (99 f.) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700.

vornherein dem Konzept normativer Vergewisserung, soweit es Mitgliedstaaten betrifft, immanent sind.

bb) Drohung der Todesstrafe im sicheren Drittstaat

In diesem Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass sich ein Asylsuchender gegenüber einer Zurückweisung oder Rückverbringung in den Drittstaat auf das Abschiebungshindernis des § 53 Abs. 2 AuslG 1990, jetzt § 60 Abs. 3 AufenthG, berufen kann, wenn ihm dort die Todesstrafe drohen sollte. Nach dem 6. Zusatzprotokoll zur EMRK ist in allen Vertragsstaaten die Todesstrafe abgeschafft. Zwar bezieht das Bundesverfassungsgericht in das Konzept normativer Vergewisserung nur die EMRK, nicht aber die Zusatzprotokolle ein.⁵⁶ Dies mag Auswirkungen auf die anderen sicheren Drittstaaten haben, nicht jedoch auf die Mitgliedstaaten.

Alle damaligen Mitgliedstaaten hatten bereits im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung das 6. Zusatzprotokoll ratifiziert. Nach dessen Art. 1 ist die Todesstrafe abgeschafft und können die Vertragsstaaten nach ihrem innerstaatlichen Recht diese Strafe nur für Taten vorsehen, die in Kriegszeiten oder bei unmittelbarer Kriegsgefahr begangen werden (Art. 2 EMRK Protokoll Nr. 6). Darüber hinaus begründet die drohende Todesstrafe subsidiären Schutz (Art. 15 Buchst. a) RL 2004/83EG). Dies betrifft zwar die Anerkennungspraxis der Mitgliedstaaten. Wenn Sekundärrecht im Falle einer drohenden Todesstrafe im Blick auf deren Abschaffung in den Mitgliedstaaten die Gewährleistung des subsidiären Schutzstatus verbindlich vorschreibt, ist es aus rechtlicher Sicht undenkbar, dass die Abschiebung des Asylsuchenden in einen Mitgliedstaat wegen dort drohender Todesstrafe auszusetzen wäre. Auch deshalb kann im Rechtsverkehr der Mitgliedstaaten untereinander diese Ausnahmekategorie gar nicht relevant werden und werden Zweifel aufgeworfen, ob das Konzept normativer Vergewisserung auf diesen gemünzt ist.

cc) Bestehen einer erheblichen konkreten Gefahr im sicheren Drittstaat

⁵⁵ Vgl. *Lehngut/Maassen*, ZfSH/SGB 1995, 281 (284).

⁵⁶ Kritisch hierzu *Huber*, NVwZ 1993, 736 (738); *Frowein/Zimmermann*, JZ 1996, 753 (756); zustimmend *Maßen/de Wyl*, ZAR 1996, 158 (159).

Die zweite Ausnahmekategorie betrifft Sachverhalte, denen zufolge der Flüchtling seiner Abschiebung in den Drittstaat die Vorschrift des § 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG etwa deshalb entgegenhalten kann, weil er eine erhebliche konkrete Gefahr dafür aufzeigt, dass er in unmittelbarem Zusammenhang mit der Zurückweisung oder Rückverbringung in den Drittstaat dort Opfer eines Verbrechens wird, welches zu verhindern nicht in der Macht des Drittstaates steht. Hier dürfte an Fallgestaltungen gedacht sein, in denen der Betreffende im Drittstaat aktuell von kriminellen Organisationen bedroht wird und deshalb Einreise in das Bundesgebiet begehrt, weil die Bundesrepublik, nicht aber der Drittstaat in der Lage ist, drohende Verbrechen zu verhindern.⁵⁷

Abschiebungsschutz ist in diesem Fall demnach nicht nur dann zu bejahen, wenn der Drittstaat schutzunwillig ist, sondern auch bereits dann, wenn er gegenüber nicht politisch motivierten Straftaten dritter Personen schutzunfähig ist, da auch dieser Fall im Rahmen der normativen Vergewisserung nicht prüfungsrelevant ist.⁵⁸ Erst recht dürfte diese Ausnahmekategorie Anwendung finden, wenn die Organe des Drittstaates in Komplizenschaft mit kriminellen Organisationen handeln.

Auch diese Ausnahmekategorie passt nicht auf den Rechtsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten. Von Anfang an beherrschte den europäischen Harmonisierungsprozess der Grundsatz, dass jedenfalls bei der Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates für die Behandlung des Asylbegehrens dort bestehende Gefahren nicht geprüft werden. Dieser Grundsatz leitete bereits die Anwendung des SDÜ und des nachfolgenden Dubliner Übereinkommens. Mit diesem Inhalt ist der europäische Asylrechtsbestand in das Konzept normativer Vergewisserung aufgegangen. Da die Verfassung diesen Rechtsbestand unmittelbar in das Konzept normativer Vergewisserung aufgenommen hat, kann dieser Ausnahmefall im Rahmen der auf Mitgliedstaaten bezogenen Drittstaatenregelung nicht berücksichtigt werden. Sofern dennoch in einem Mitgliedstaat derartige Verfolgungen festgestellt werden sollten, gegen die dort kein wirksamer Schutz verfügbar wäre, ist dies keine Frage der nationalen Drittstaatenregelungen der Mitgliedstaaten, sondern eine Aufgabe, die innerhalb der Gemeinschaft mit Hilfe der von dieser entwickelten Instrumente zu lösen ist.

⁵⁷ Schelker/Maaßen, ZRP 1996, 408 (411).

dd) Schlagartige Änderung der allgemeinen Verhältnisse im sicheren Drittstaat

Ferner kommt als dritte Ausnahmekategorie die Fallgestaltung in Betracht, dass sich die für die Qualifizierung als sicher maßgeblichen Verhältnisse im Drittstaat schlagartig geändert haben und die gebotene Reaktion der Bundesregierung nach § 26a Abs. 3 AsylVfG hierauf noch aussteht. Seine Rechtfertigung findet diese Ausnahmekategorie wohl darin, dass nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichtes das Konzept normativer Vergewisserung auf die Frage zielt, ob im Drittstaat „regelmäßig“ die GFK und EMRK eingehalten werden.⁵⁹ Bei einer schlagartigen Veränderung der Verhältnisse kann diese bislang geltende Annahme aber für die absehbare Zukunft nicht mehr unterstellt werden. Jedoch sind nicht nur faktische, sondern auch rechtliche Veränderungen im Drittstaat in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen.

Auch dieser Ausnahmetatbestand wäre im Konzept normativer Vergewisserung, sollte es auch die Mitgliedstaaten erfassen, eine systemfremde Kategorie. Art. 16a Abs. 2 Satz 1 1. Alt. GG geht unwiderleglich von der bestehenden Sicherheit in den Mitgliedstaaten aus. Sofern dennoch in einem Mitgliedstaat eine schlagartige Änderung der für die normative Vergewisserung maßgebenden Verhältnisse eintreten sollte, berührt dies nicht die nationale Drittstaatenregelung, sondern die Gemeinschaft als solche. Auch dieses Beispiel wie auch die anderen Beispiele verdeutlichen, dass von der Funktion des Konzepts normativer Vergewisserung her nicht die Drittstaatenregelung das Instrument sein kann, welches auf derartige Konflikte reagiert, ganz abgesehen davon, dass eine verfahrensrechtliche Korrekturmöglichkeit wie im Blick auf Drittstaaten (vgl. § 26a Abs. 3 AsylVfG) bei Mitgliedstaaten gar nicht besteht.⁶⁰

⁵⁸ Frowein/Zimmermann, JZ 1996, 753 (758).

⁵⁹ BVerfGE 94, 49 (93) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700 (704).

⁶⁰ So ausdrücklich BVerfG (Kammer), Beschluss vom 8. September 2009 – 2 BvQ 56/09, BA; S. 3, NVwZ 2009, 1281 = InfAuslR 2009, 472 = AuAS 2009, 248; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 23. September 2009 – 2 BvQ 68/98; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 9. Oktober 2009 – 2 BvQ 72/09; BVerfG (Kammer),

ee) Verfolgungen durch den sicheren Drittstaat

Nicht umfasst vom Konzept normativer Vergewisserung sind nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichtes als vierte Ausnahmekategorie Situationen, in denen der Drittstaat selbst gegen den Schutzsuchenden zu Maßnahmen politischer Verfolgung oder unmenschlicher Behandlung (Art. 3 EMRK) greift und dadurch zum Verfolgerstaat wird. Sofern in einem Mitgliedstaat derartige Verfolgungen festgestellt werden, gegen die dort kein wirksamer Schutz verfügbar wäre, ist dies jedoch keine Frage der nationalen Drittstaatenregelung, sondern eine Aufgabe, die innerhalb der Gemeinschaft mit Hilfe der von dieser entwickelten Instrumente zu lösen ist. Wiederum zeigt sich, dass von der Funktion des Konzepts normativer Vergewisserung her nicht die Drittstaatenregelung das Instrument sein kann, welches auf derartige Konflikte reagiert.

ff) Schutzversagung durch den sicheren Drittstaat

Die vierte Fallgruppe zielt auf den nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichtes seltenen Ausnahmefall, in dem sich aus allgemein bekannten oder im Einzelfall offen zutage tretenden Umständen ergeben könne, dass der Drittstaat sich - etwa aus Gründen besonderer politischer Rücksichtnahme gegenüber dem Herkunftsstaat - von seinen mit dem Beitritt zu beiden Konventionen eingegangenen und von ihm generell auch eingehaltenen Verpflichtungen löse und einem bestimmten Ausländer Schutz dadurch verweigere, dass er sich seiner ohne jede Prüfung seines Schutzgesuchs entledigen wolle. Ein solcher Ausnahmefall liege jedoch nicht vor, wenn sich die ihn begründenden Umstände schon im Kontakt zwischen den Behörden der Bundesrepublik und des Drittstaates ausräumen ließen.⁶¹ In der Rechtsprechung wurde dieser Ausnahmetatbestand etwa auf einen Fall angewandt, in dem der Asylsuchende während seines Aufenthaltes in Griechenland sowohl dem Druck des israelischen Geheimdienstes, ihm weiterhin Informationen zu beschaffen, wie auch der Gefahr der Tötung durch

Beschluss vom 5. November 2009 – 2 BvQ 77/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 13. November 2009 – 2 BvR 2603/09.

⁶¹ BVerfGE 94, 49 (100) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700 (705).

palästinensische Organisationen, von diesen als Verräter umgebracht zu werden, ausgesetzt war.⁶²

Dieser Ausnahmetatbestand wird als wichtigste Fallgruppe bezeichnet. Hier mutiere der Drittstaat seinerseits zum Verfolgerstaat. Das Bundesverfassungsgericht habe hiermit stillschweigend die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Art. 33 GFK und Art. 3 EMRK berücksichtigt und eine Einzelfallprüfung für den Fall als notwendig anerkannt, in dem die Sicherheit im Drittstaat aufgrund besonderer - einzelfallbezogener - Umstände nicht als gewährleistet angesehen werden könne. Diese Ausnahme sei zudem unter Berücksichtigung von Art. 13 EMRK dahin zu verstehen, dass in allen Fällen, in denen der Einzelne einen „*arguable claim*“ einer Verletzung von Art. 3 EMRK im Drittstaat geltend machen könne, auch eine Art. 13 EMRK entsprechende Einzelfallprüfung erfolgen müsse, da andernfalls eine Verletzung von Art. 13 EMRK durch die Bundesrepublik programmiert sei.⁶³

Aber auch für diese Ausnahmekategorie kann im Rahmen des Konzepts normativer Vergewisserung, sollte es auch auf Mitgliedstaaten gemünzt sein, keine Lösung gefunden werden. Sofern ein Mitgliedstaat zum Verfolgerstaat mutiert, ist dies ebenso wie in den vorangegangenen Fällen keine Frage der nationalen Drittstaatenregelung, sondern eine Aufgabe, die innerhalb der Gemeinschaft mit Hilfe der von dieser entwickelten Instrumente zu lösen ist.

4. *Ergebnis der vergleichenden Analyse*

Dieser Überblick verdeutlicht zunächst, dass das Konzept der normativen Vergewisserung in Art. 16a Abs. 2 Satz 1 GG nicht für alle sichere Drittstaaten den selben *Inhalt* hat. Vielmehr sind die Unterschiede in der inhaltlichen Ausgestaltung zwischen den auf Mitgliedstaaten einerseits und den auf andere sichere Drittstaaten andererseits bezogenem Konzept normativer Vergewisserung derart gravierend, dass kraft Verfassungsrecht keine verfahrensrechtliche Gleichbehandlung der unterschiedlichen Gruppen von Drittstaaten zulässig sein kann. Geht

⁶² VG Braunschweig, U. v. 4. 11. 1996 - 9 A 9079/96.

⁶³ *Frowein/Zimmermann*, JZ 1996, 753 (758); a.A. wohl *Hailbronner*, Reform des Asylrechts, S. 64; s. hierzu auch EGMR, InfAuslR 2000, 321 (323) = NVwZ 2001, 301 = EZAR 933 Nr. 8 - *T.I.*; EGMR, Urteil vom 2. Dezember 2008 – Nr. 32733/08, - *K.R.S. gegen Vereinigtes Königreich*, NVwZ 2009, 965 (966).

die Richtung dieses Konzeptes in Ansehung anderer sicherer Drittstaaten lediglich auf einen Mindestbestand von Rechten (Art. 33 GFK, Art. 3 EMRK), zielte es bereits im Zeitpunkt der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes im Blick auf die Mitgliedstaaten auf die positive Hervorbringung einer verfahrens- und materiellrechtlichen Harmonisierung des Asyl- und Flüchtlingsrechts in den Mitgliedstaaten, in der Flüchtlinge wirksam gegen Abschiebung und Weiterschlebung in mögliche andere Drittstaaten geschützt sind. Dies verdeutlichen etwa Nr. 12 und 29 der Entschließung des Rates über Mindestgarantien für Asylverfahren vom 20. Juni 1995 (ABl. C 274/13), wonach Asylsuchenden während der Dauer des Asylverfahrens ein Verbleibsrecht im Mitgliedstaat und nach Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft ein Aufenthaltsrecht gewährleistet wurde.

Hinsichtlich der *Grenzen* des Konzepts normativer Vergewisserung hat dessen Analyse ergeben, dass die Drittstaatenregelung von ihrer Funktion her nicht auf die Mitgliedstaaten zugeschnitten ist. Das Bundesverfassungsgericht will am Beispiel des Mitgliedstaates Griechenland die „Grenzen des Konzepts normativer Vergewisserung“ überprüfen.⁶⁴ Die Ausnahmekategorien verdeutlichen jedoch, dass die Anwendung der Drittstaatenregelung auf Mitgliedstaaten aus strukturellen Gründen nicht möglich ist. Ist der Inhalt eines Konzepts nicht verfassungsrechtlich, sondern europarechtlich vorgegeben, muss auch die Lösung für die Grenzen aus dem Gemeinschaftsrecht folgen. Die Verfassung lässt den Inhalt des Konzepts normativer Vergewisserung in Ansehung der Mitgliedstaaten offen. Dies legt die Schlussfolgerung nahe, dass sie nicht nur für den Inhalt, sondern auch für die Grenzen dieses Konzeptes auf das Europarecht verweist. Insoweit stellt sich die weiter zu untersuchende Frage, ob sich überhaupt Grenzfragen stellen oder die Lösungen bereits im geltenden Europarecht vorhanden sind oder sich im fortschreitenden Prozess dieses sich entwickelnden Rechtssystems herausbilden?

Die nationale Drittstaatenregelung steht am Beginn des Asylverfahrens im konkreten Einzelfall, während die gemeinschaftsrechtliche Aufnahmezusage nach Aufnahme während

⁶⁴ BVerfG (Kammer), Beschluss vom 8. September 2009 – 2 BvQ 56/09, BA; S. 3, NVwZ 2009, 1281 = InfAuslR 2009, 472 = AuAS 2009, 248; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 23. September 2009 – 2 BvQ 68/98; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 23. September 2009 – 2 BvQ 68/98; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 9. Oktober 2009 – 2 BvQ 72/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 5. November 2009 – 2 BvQ 77/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 13. November 2009 – 2 BvR 2603/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 8.

des Asylverfahrens und nach positiver Prüfung der den Antrag qualifizierenden Umstände steht.⁶⁵ Den Zugang zum Verfahren für Asylsuchende, die über andere sichere Drittstaaten Schutz im Bundesgebiet suchen, regelt Art. 16a Abs. 2 Satz 1 GG. Den Zugang, den Asylsuchende im Gemeinschaftsgebiet zum Asylverfahren erstreben, regelt nicht innerstaatliches Recht, sondern die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Dublin II) und die Richtlinie 2005/85/EG (Verfahrensrichtlinie). Fraglich ist jedoch, ob das gemeinschaftsrechtlich hervorgebrachte System zur Steuerung des Zugangs zum Gemeinschaftsgebiet und des Zugangs zum Verfahren nicht inzwischen einen Entwicklungsstand erreicht hat, der der Beibehaltung nationaler Steuerungsinstrumente entgegensteht.

IV. Verfassungsrechtliche Grundlage für eine europäische Gesamtregelung der Schutzgewährung für Flüchtlinge

1. Erfordernis völkerrechtlicher Vereinbarungen für die Überstellung von Flüchtlingen an sichere Drittstaaten (Art. 16a Abs. 5 GG)

Nur der Staat der Staatsangehörigkeit ist nach allgemeinem Völkerrecht gegenüber dem Aufenthaltsstaat verpflichtet, eigene Staatsangehörige zurück zu übernehmen. Drittstaaten sind demgegenüber völkerrechtlich nicht verpflichtet, fremde Staatsangehörige aufzunehmen. Vor diesem Hintergrund ist Art. 16a Abs. 5 GG zu sehen. Der verfassungsändernde Gesetzgeber wollte damit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Rechnung tragen. Die Verweisung eines Asylsuchenden vom Aufenthaltsstaat an einen sicheren Drittstaat ist völkerrechtlich nur zulässig, wenn zwischen beiden Staaten entsprechende Vereinbarungen bestehen. In Ansehung von Flüchtlingen reicht darüber hinaus die bloße zwischenstaatliche Absprache über deren Übernahme nicht aus. Vielmehr erfordert das Gebot der wirksamen Beachtung des Refoulementverbotes nach Art. 33 GFK, dass über die weitere Behandlung des Flüchtlings nach Verweisung an den Drittstaat Klarheit besteht.

Dezember 2009 – 2 BvR 2780/09, InfAuslR 2010, 82; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 10. Dezember 2009 – 2 BvR 2767/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 22. Dezember 2009 – 2 BvR 2879/09.

⁶⁵ Nr. 12 und 29 der Entschließung des Rates über Mindestgarantien für Asylverfahren vom 20. Juni 1995 (ABl. C 274/13); Art. 7 RL 2005/85/EG, Art. 24 RL 2004/83/EG.

Generelle Abkommen zur Rückführung von Ausländern müssen damit besondere Regelungen zum Schutze von Flüchtlingen enthalten, da andernfalls die Vertragsstaaten ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht erfüllen können.⁶⁶ Demgegenüber werden in der Literatur selbst in dem Fall gegen die Anwendung der Drittstaatenregelung keine Bedenken erhoben, in dem zwischen dem „Viertstaat“ und dem Herkunftsstaat ein Rückübernahmeabkommen besteht,⁶⁷ eine Weiterschlebung in den Herkunftsstaat mangels asylrechtlicher Schutzbestimmungen im Rückübernahmeabkommen also programmiert ist.

Art. 16a Abs. 2 GG ist in einem auf dem Völkerrecht beruhenden System der gerechten Lastenverteilung ein Fremdkörper, da er einseitig die Interessen der Bundesrepublik verfolgt, die Interessen der nicht dem System der Lastenverteilung angehörenden Vertragsstaaten des Europarates demgegenüber vollständig unberücksichtigt lässt. Die Zuständigkeitsabkommen waren nicht das Vorbild für die Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 GG.⁶⁸ Aus dem Zusammenspiel der Regelungen in Art. 16a Abs. 2 und Art. 16a Abs. 5 GG wird vielmehr die Entstehung eines „hinkenden“ europäischen Systems der Lastenverteilung erkennbar. Im Westen wurde unter den Bedingungen von 1993 ein multilaterales System des Lastenausgleichs, nach Osten hin eine Politik der Abdrängung der Flüchtlingslast praktiziert. Das Bundesverfassungsgericht hatte es versäumt, dem Gesetzgeber aufzuerlegen, die Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 GG in völkerrechtlich tragfähiger Weise umzusetzen. Die verfassungsrechtliche Interpretation des Art. 16a Abs. 2 GG ist ausschließlich nationalstaatlich orientiert. Für die praktische Umsetzung dieser Verfassungsnorm sind nicht einmal bilaterale Abkommen erforderlich. Die einzige Voraussetzung ist, dass der Gesetzgeber die Anforderungen des Konzeptes der normativen Vergewisserung beachtet.

Das Bundesverfassungsgericht verkennt mit seiner Interpretation von Art. 16a Abs. 2 GG die völkerrechtliche Ausgangslage, wonach die GFK auf dem Prinzip der einzelstaatlichen Verantwortlichkeit beruht. Die Vertragsstaaten haben es von Anfang an versäumt, ein zwischenstaatliches System der Lastenverteilung im Flüchtlingsrecht zu entwickeln, sodass seit Beginn der siebziger Jahre des letzten Jahrhunderts in Westeuropa jeder Staat versuchte, Asylsuchende in das Nachbarland oder das letzte Aufenthaltsland abzuschleppen. Nach dem

⁶⁶ Marx, *International Journal of Refugee Law* 1995, 383 (396).

⁶⁷ Maassen/de Wyl, *ZAR* 1996, 158 (164).

⁶⁸ So aber Häußler, *VerwArch* 1996, 241 (254f.).

Völkerrecht entscheidet jeder Vertragsstaat selbstständig nach seinem Recht über die Zulassung zum Staatsgebiet und die Verfahrenseröffnung, ohne gezwungen zu sein, internationale Interessen besonders zu berücksichtigen.⁶⁹ Das Refoulementverbot nach Art. 33 GFK richtet sich andererseits an den Staat, der im konkreten Einzelfall vom Flüchtling um Schutz ersucht wird, unabhängig von dem zuvor zurückgelegten Reiseweg. Dieser Staat muss effektiv ausschließen, dass der Flüchtling in den behaupteten Verfolgerstaat abgeschoben wird. Will er ihn in einen anderen Staat abschieben, muss er ebenso effektiv ausschließen, dass er von dort in den Verfolgerstaat weiter geschoben wird (*Verbot der Kettenabschiebung*).

Auch das Bundesverfassungsgericht verweist auf diesen allgemein anerkannten Inhalt des Refoulementverbotes.⁷⁰ Ob es diesem indes mit dem Konzept der normativen Vergewisserung gerecht werden kann, erscheint fraglich. In der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht wie auch während der Anhörung im Bundestag wurde wiederholt darauf hingewiesen, dass zur effektiven Umsetzung des Refoulementverbotes die Einzelfallprüfung nicht ausgeschlossen werden darf. Der Zugang zu einer derartigen Einzelfallprüfung wird indes durch Art. 16a Abs. 2 GG grundsätzlich versperrt. Völkerrechtlich wäre dies allenfalls zulässig, wenn bi- oder multilaterale Vereinbarungen die Verantwortlichkeit eines Staates festlegen, der für die Behandlung des Asylbegehrens zuständig ist. Dies wird aber bei der Auslegung und Anwendung von Art. 16a Abs. 2 GG anders als im Rahmen von Art. 16a Abs. 5 GG gerade nicht vorausgesetzt. Vielmehr bietet Art. 16a Abs. 2 GG nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichtes in der Bundesrepublik die innerstaatliche Grundlage dafür, den schutzbegehrenden Ausländer im Interesse einer effektiven Lastenverteilung alsbald in den Drittstaat zurückzuführen, um so die Lasten, die mit der großen Zahl von Asylanträgen in der Bundesrepublik verbunden sind, in sofort wirksamer werdender Weise allein nach Maßgabe der nationalen Interessen der Bundesrepublik zu verteilen.

2. Funktion von Art. 16a Abs. 5 GG

Demgegenüber sieht das Bundesverfassungsgericht in Art. 16a Abs. 5 GG die verfassungsrechtliche Grundlage, um durch *völkerrechtliche Vereinbarungen* der

⁶⁹ Hathaway, Harvard International Law Journal 1990, 131 (178).

Zuständigkeit für die Prüfung von Asylbegehren eine „europäische Gesamtregelung der Schutzgewährung für Flüchtlinge mit dem Ziel einer Lastenverteilung zwischen den an einem solchen System beteiligten Staaten zu erreichen.“ „Unbeschadet derartiger Regelungen auf der Ebene des Völkerrechts“ wende sich hingegen die Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 GG von dem bis dahin verfolgten Konzept ab, die Schutzgewährung für Flüchtlinge „allein durch Regelungen des innerstaatlichen Rechts zu lösen.“⁷¹ Andererseits trete die Drittstaatenregelung gegebenenfalls hinter völkerrechtliche Vereinbarungen im Sinne des Art. 16a Abs. 5 GG zurück.⁷²

Aus diesen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes folgt, dass die Drittstaatenregelung keine Anwendung findet, wenn bezogen auf den in Betracht kommenden sicheren Drittstaat eine völkerrechtliche Vereinbarung Anwendung findet. In diesem Fall regelt sich der zwischenstaatliche Rechtsverkehr und damit auch die Frage der Rücküberstellung eines Asylsuchenden an den betreffenden Drittstaat nicht nach Art. 16a Abs. 2 GG, sondern nach Art. 16a Abs. 5 GG. Die *Drittstaatenregelung* des Art. 16a Abs. 2 GG steht damit unter dem *Vorbehalt des Art. 16a Abs. 5 GG*. Ist der sichere Drittstaat Vertragsstaat einer völkerrechtlichen Vereinbarung im Sinne von Art. 16a Abs. 5 GG, verdrängt die Vereinbarung nach Art. 16a Abs. 5 GG die Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 GG. Die Funktion der Drittstaatenregelung besteht danach nicht darin, im Blick auf alle Drittstaaten unterschiedslos die Berufung auf das Asylrecht auszuschließen. Vielmehr muss zwischen der *einseitigen Lastenabwälzungsnorm* des Art. 16a Abs. 2 GG einerseits sowie der verfassungsrechtlichen Grundlage für die *gerechte Lastenverteilung im Flüchtlingsschutz in Europa* andererseits unterschieden werden.

Diese Unterscheidung verkennt die Kritik, die sich gegen diese Charakterisierung des Art. 16a Abs. 5 GG durch das Bundesverfassungsgericht richtet. Diese wirft dem Gericht vor, es missdeute die Motive des verfassungsändernden Gesetzgebers für die Regelung des Art. 16a Abs. 5 GG, wenn darin die Schaffung einer verfassungsrechtlichen Grundlage für ein gerechtes europäisches Lastenverteilungssystem gesehen werde. Dagegen spreche, dass nicht Weitblick auf eine Harmonisierung und Koordinierung der europäischen Flüchtlingspolitik,

⁷⁰ BVerfGE 94, 49 (92) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700 (704).

⁷¹ BVerfGE 94, 49 (85) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700.

⁷² BVerfGE 94, 49 (86) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700.

sondern der Wunsch nach Begrenzung des Zugangs von Asylbewerbern – zu wessen Lasten auch immer – maßgebend für die Schaffung von Art. 16a Abs. 5 GG gewesen sei.⁷³

Hiergegen ist einzuwenden, dass das Bundesverfassungsgericht von Anfang an zwischen Abs. 2 und Abs. 5 von Art. 16a GG differenziert hat. Bereits im Leitsatz Nr. 1a seiner Entscheidung zur Drittstaatenregelung hatte es das gesetzgeberische Ziel, eine europäische Gesamtregelung der Schutzgewährung für Flüchtlinge mit dem Ziel einer Lastenverteilung zwischen den an einem solchen System beteiligten Staaten zu erreichen, verbunden. Damit enthält die Verfassung nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichtes einen klaren Auftrag an die Bundesregierung, völkerrechtliche Grundlagen zu schaffen, damit innerhalb eines geschlossenen Kreises von Staaten der Rechts- und Abschiebungsschutz für Flüchtlinge effektiv gewährleistet werden kann. Verfassungsrechtliche Grundlage hierfür ist Art. 16a Abs. 5 GG, der Vorrang vor der einseitigen Lastenabwälzungsnorm des Art. 16a Abs. 2 GG hat.⁷⁴

Der verfassungsrechtliche Auftrag des Art. 16 a Abs. 5 GG ging entstehungsgeschichtlich dahin, mit Hilfe multilateraler Abkommen den Rechts- und Abschiebungsschutz für Flüchtlinge in Europa schrittweise fortzuentwickeln, um so die allein nationalstaatlich orientierte Lösung des Art. 16a Abs. 2 GG überflüssig zu machen. Verfassungsrechtliches Ziel war mithin die Auflösung des „hinkenden“ Systems der Lastenverteilung durch Schaffung einer gesamteuropäischen multilateralen Lösung (Leitsatz Nr. 1a). Dass aufgrund der nachträglichen Entwicklung die in Art. 16a Abs. 5 GG angesprochenen völkerrechtlichen Vereinbarungen in ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem überführt worden sind, konnten weder der verfassungsändernde Gesetzgeber noch das Bundesverfassungsgericht im Zeitpunkt ihrer jeweiligen Entscheidungen voraussehen. Ungeachtet dessen beschreibt die aus der Abgrenzung zur Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 GG hervorgehende Funktion von Art. 16a Abs. 5 GG zielgenau die ursprüngliche verfassungsrechtliche Konzeption des Art. 16a GG, nämlich das gesamte nationale Asylrecht in ein europäisches Asylsystem zu überführen und dadurch auf einseitige, allein nationalstaatlich ansetzende operative Lösungsversuche im Asylrecht vollständig zu verzichten.

⁷³ *Funke-Kaiser*, in: GK-AsylVfG, vor II – 2 Rdn. 200.

3. *Verfassungsrechtliche Sonderstellung des Art. 16a Abs. 5 GG*

a) *Schaffung eines europatauglichen verfassungsrechtlichen Asylrechts*

Nach der gesetzlichen Begründung ermöglicht Art. 16a Abs. 5 GG eine Ratifikation des Schengener Durchführungsübereinkommens sowie des Dubliner Übereinkommens mit allen Rechten und Pflichten.⁷⁵ Das auf der Grundlage von völkerrechtlichen Verträgen zu errichtende System konnte nur ins Werk gesetzt werden, wenn es nicht mit Verfassungsrecht kollidierte. Die Literatur ging seinerzeit davon aus, dass die Bundesrepublik Deutschland die in diesen Übereinkommen geregelten Grundprinzipien nur unvollkommen hätte übernehmen können, wäre Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG 1949 in Kraft geblieben. Eine derartige verfassungsrechtliche Ausgangslage hätte Asylsuchenden nach Ablehnung ihres Asylbegehrens in einem anderen Mitgliedstaat die Möglichkeit belassen, weiterhin im Bundesgebiet Asyl beantragen zu können. Die erst in einer sehr späten Phase in das Gesetzgebungsverfahren eingeführte Verfassungsnorm des Art. 16a Abs. 5 GG habe der Bundesrepublik eine volle Teilhabe an beiden Übereinkommen ermöglichen wollen. Zugleich sei dadurch vermieden worden, dass sich die Bundesrepublik als einer der „Hauptschrittmacher der Asylrechtsharmonisierung in Europa auf Dauer isoliert“ hätte.⁷⁶

Art. 16a Abs. 5 GG vermeidet eine Kollision des nationalen Verfassungsrechts mit Völkerrecht, indem es den völkerrechtlichen Regeln Vorrang einräumt.⁷⁷ Die völkerrechtliche Öffnungsklausel des Art. 16a Abs. 5 GG soll völkerrechtliche Zuständigkeitsregelungen über die nach den Absätzen 1 bis 4 von Art. 16a GG verfassungsrechtlichen Grenzen hinaus ermöglichen und damit sicherstellen, dass die Bundesrepublik an den entlastenden Wirkungen entsprechender völkerrechtlicher Verträge im vollen Umfang partizipieren kann. Mit Art. 16a Abs. 5 GG wurde deshalb die verfassungsrechtliche Grundlage dafür geschaffen, um über Asylanträge von Asylsuchenden, die aus einem der Vertragsstaaten des Schengener Durchführungsübereinkommens oder des Dubliner Übereinkommens einreisen, nicht mehr nach Art. 16a Abs. 2 GG, sondern nach den Zuständigkeitsregelungen dieser Übereinkommen

⁷⁴ Marx, Kommentar zum AsylVfG, 7. Auflage, 2008, § 26a Rdn. 50 ff.

⁷⁵ BT-Drs. 12/4152, S. 5.

⁷⁶ Giesler/Wasser, Das neue Asylrecht, 1993, S. 20.

⁷⁷ Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz. Kommentar, Lfg. 35, 1999, Abs. 5 Art. 16 Rdn. 194.

zu entscheiden.⁷⁸ Durch die völkerrechtliche Öffnungsklausel wird die Bundesrepublik darüber hinaus ermächtigt, völkerrechtliche Verträge mit sicheren Drittstaaten abzuschließen, die Zuständigkeitsregelungen für die Prüfung von Asylbegehren und die gegenseitige Anerkennung von Asylentscheidungen enthalten können und die *über Art. 16a Abs. 1 bis 4 GG hinausgehende Schutzbereichsbegrenzungen und Eingriffsrechtfertigungen*, aber auch eine *von der Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 GG absehende Asylgewährung* nach Art. 16a Abs. 1 GG vorsehen.⁷⁹

Die ursprüngliche Funktion des Art. 16a Abs. 5 GG bestand damit darin, die Bundesrepublik im Bereich der europäischen Asylrechtsharmonisierung „europatauglich“ zu machen.⁸⁰ Verbunden mit dieser Funktion war die Möglichkeit, durch völkerrechtliche Verträge mit Mitgliedstaaten bzw. mit dritten Staaten von den Anforderungen der Regelungen in Abs. 1 bis 4 von Art. 16a GG abzuweichen, das heißt, sie zu unter- und/oder auch zu überschreiten.⁸¹ Damit wurde das verfassungsrechtliche Asylrecht unter einen *Völkerrechtsvorbehalt* gestellt. Aus grundrechtsdogmatischer Sicht stellt die völkerrechtliche Öffnungsklausel einen *qualifizierten Gesetzesvorbehalt* dar. Der Vorbehalt knüpft anders als sonstige Gesetzesvorbehalte an ein völkerrechtliches Handeln, den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages an.⁸² Da Art. 16a Abs. 5 GG Abweichungen nicht nur von Abs. 2, sondern von allen Regelungen in Abs. 1 bis 4 von Art. 16a GG zulässt, kommt nationales Verfassungsrecht nicht zur Anwendung, soweit in den von Art. 16a Abs. 5 GG gesetzten Grenzen völkerrechtlich verbindliche und innerstaatlich wirksame Verträge bestehen.⁸³

b) *Verdrängung der Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 GG durch den Völkerrechtsvorbehalt des Art. 16a Abs. 5 GG*

Wie aus der Entstehungsgeschichte der Verfassungsnorm des Art. 16a Abs. 5 GG folgt, war in erster Linie eine Einschränkung des subjektiven Rechts auf Schutzgewährung bezweckt, um der Bundesrepublik Deutschland die vollständige Teilhabe an der europäischen

⁷⁸ Lübbe-Wolff, DVBl. 1996, 825 (828).

⁷⁹ Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz. Kommentar, 10. Aufl., 2009, Art. 16a Rdn. 36.

⁸⁰ Hailbronner, ZAR 1993, 107 (116).

⁸¹ Voßkuhle, DÖV 1994, 53 (57); Schoch, DVBl. 1993, 1161 (1166); Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz. Kommentar, Lfg. 35, 1999, Abs. 5 Art. 16 Rdn. 194.

⁸² Zimmermann, in: Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 2009, C Art. 16a, Rdn. 234 f.

Asylrechtsharmonisierung zu ermöglichen. Verbunden mit der Abweichungsbefugnis des Art. 16a Abs. 5 GG war zugleich aber auch, dass aufgrund des völkerrechtlichen Vorbehaltes auch eine Abweichung von den in Art. 16a GG enthaltenen Einschränkungen zulässig war.⁸⁴ Daraus folgt auch, dass Abs. 5 Vorrang vor Abs. 2 von Art. 16a GG hatte,⁸⁵ das heißt, die Drittstaatenregelung keine Anwendung finden sollte, wenn ein Asylantrag nach Maßgabe des völkerrechtlichen Vorbehalts zu behandeln war. Dies hat auch das Bundesverfassungsgericht anerkannt, indem es ausdrücklich hervorhebt, dass die Drittstaatenregelung hinter völkerrechtliche Vereinbarungen im Sinne des Art. 16a Abs. 5 GG zurücktritt.⁸⁶

Für das Verhältnis der Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 GG zur völkerrechtlichen Öffnungsklausel des Art. 16a Abs. 5 GG bedeutet die Vorrangstellung der letzteren, dass das Asylbegehren eines Asylsuchenden, das nach Maßgabe eines völkerrechtlichen Zuständigkeitsabkommens zu behandeln ist, nicht im Rahmen der Drittstaatenregelung bearbeitet werden darf. Vielmehr richtet sich die Behandlung dieses Asylgesuchs ausschließlich nach der völkerrechtlichen Vereinbarung.

c) *Keine Wahlfreiheit zwischen dem Völkerrechtsvorbehalt und der Drittstaatenregelung*

Die Vorrangstellung des Art. 16a Abs. 5 GG wurde in der Literatur so verstanden, dass zwischen dieser Norm und Art. 16a Abs. 2 GG ein Subsidiaritätsverhältnis bestehe.⁸⁷ Ob dies bedeutet, dass die Drittstaatenregelung wieder auflebt, wenn im Einzelfall eine Übernahme nach einem Abkommen im Sinne von Art. 16a Abs. 5 GG misslingt, bedarf deshalb der näheren Untersuchung. Vieles spricht dafür, das einmal eingeschlagene Verfahren aufgrund eines völkerrechtlichen Zuständigkeitsabkommens nach Art. 16a Abs. 5 GG beizubehalten und Konflikte nach Maßgabe dieses Abkommens zu lösen. Insbesondere der Rechtsgrundsatz, dass eine Berufung auf das Asylrecht auch dann unzulässig ist, wenn der Asylsuchende gar nicht aus einem sicheren Drittstaat einreist, für ihn aber nach Maßgabe eines Vertrages im

⁸³ Pagenkopf, in: Sachs, Grundgesetz. Kommentar, 5. Aufl., 2009, Art. 16a Rdn. 111.

⁸⁴ Becker, in: v. Mangoldt/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, Band 1, 2005, Art. 16a Abs. 5 Rdn. 229.

⁸⁵ Lübke-Wolff, DVBl. 1996, 825 (828); Funke-Kaiser, in: GK-AsylVfG vor II – 2 Rdn. 196; Pagenkopf, in: Sachs, Grundgesetz. Kommentar, 5. Aufl., 2009, Art. 16a Rdn. 111; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz. Kommentar, 10. Aufl., 2009, Art. 16a Rdn. 36; Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz. Kommentar, Lfg. 35, 1999, Abs. 5 Art. 16 Rdn. 194.

⁸⁶ BVerfGE 94, 49 (86) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700.

⁸⁷ Lübke-Wolff, DVBl. 1996, 825 (828).

Sinne von Art. 16a Abs. 5 GG ein anderer sicherer Drittstaat zuständig ist - etwa weil dieser ein Visum an den Asylsuchenden ausgestellt hat - spricht gegen die Annahme einer Wahlfreiheit. Denn bei fehlender Einreise des Asylsuchenden aus einem sicheren Drittstaat besteht eine derartige Wahlfreiheit nicht.

Völkerrechtliche Vereinbarungen nach Art. 16a Abs. 5 GG folgen anderen Gesetzmäßigkeiten als die Drittstaatenregelung. Während die Drittstaatenregelung nur Anwendung findet, wenn der Asylsuchende *aus* einem sicheren Drittstaat in das Bundesgebiet einreist, findet der Asylausschluss im Falle des Art. 16a Abs. 5 GG auch dann Anwendung, wenn der Asylsuchende vor seiner Einreise in das Bundesgebiet überhaupt keinen Kontakt mit dem sicheren Drittstaat, mit dem das Abkommen im Sinne von Art. 16a Abs. 5 GG abgeschlossen wurde, gehabt hat. Scheitert daher die Rückführung, weil der Drittstaat die Übernahme verweigert, kann nicht nach Art. 16a Abs. 2 GG vorgegangen werden, weil der Asylsuchende gar nicht aus einem sicheren Drittstaat eingereist ist. Findet danach die Drittstaatenregelung keine Anwendung, ist die Frage der Rücküberstellung des Asylsuchenden *ausschließlich* nach Maßgabe des Vertrages im Sinne von Art. 16a Abs. 5 GG zu lösen.

Dies hatte die Rechtsprechung teilweise von Anfang an missverstanden. § 29 Abs. 3 Satz 2 AsylVfG a.F., der in Fällen von Asylanträgen, die nach Maßgabe des Art. 16a Abs. 5 GG behandelt wurden (vgl. § 29 Abs. 3 Satz 1 AsylVfG a.F.), bestimmte, dass § 26a Abs. 1 AsylVfG unberührt bleibt, wurde dahin verstanden, dass auch im Rahmen des Völkerrechtsvorbehaltes die Drittstaatenregelung als „*alternative Handlungsmöglichkeit*“ verfügbar bleiben solle.⁸⁸ Diese Argumentation verkennt, dass das auf dem völkerrechtlichen Vorbehalt des Art. 16a Abs. 5 GG beruhende Lastenteilungssystem anderen Gesetzmäßigkeiten als die Drittstaatenregelung folgt und dementsprechend diese verdrängt. Folge dieser Interpretation war, dass der Ausschluss des einstweiligen Rechtsschutzes nach § 34a Abs. 2 AsylVfG, der streng auf die Drittstaatenregelung bezogen ist (vgl. Art. 16a Abs. 2 Satz 3 GG), trotz der grundsätzlichen Möglichkeit, Eilrechtsschutz zu beantragen (vgl. § 35 Satz 2, § 36 Abs. 1 AsylVfG a.F.) entfiel. Inzwischen hat der Gesetzgeber durch Schaffung der Regelungen der § 27a, § 34a Abs. 1 und 2 AsylVfG diese Rechtsprechung übernommen,

⁸⁸ So OVG NW, NVwZ 1997, 1141 (1142 f.), OVG NW, InfAuslR 2001, 94 = NVwZ-Beil. 2000, 150; Löper, ZAR 2000, 16 (19); dagegen Marx, Kommentar zum AsylVfG, 6. Aufl., 2005, § 29 Rdn. 93.

obwohl Zweifel bestehen, ob § 27a AsylVfG seinen verfassungsrechtlichen Ort überhaupt in Art. 16a GG hat.

Wie gesagt, berücksichtigt die erwähnte Rechtsprechung und nunmehr auch die gesetzliche Entwicklung nicht das Vorrangverhältnis des Völkerrechtsvorbehaltes. Findet ein völkerrechtliches Abkommen nach Art. 16a Abs. 5 GG Anwendung, wird die Drittstaatenregelung verdrängt.⁸⁹ Ist der andere Vertragsstaat zuständig, kann sich wegen der Verdrängung des Art. 16a Abs. 1 GG durch Art. 16a Abs. 5 GG der betroffene Asylsuchende nicht auf das Asylrecht berufen. Hat der Asylsuchende im anderen Vertragsstaat Asyl beantragt und ist die Bundesrepublik nach dem Abkommen für die Behandlung des Asylantrags zuständig, etwa weil sie einen Aufenthaltstitel erteilt hat, findet die Drittstaatenregelung ebenfalls keine Anwendung.

Die Berufung auf das Asylrecht wird nicht versperrt (vgl. § 26a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 AsylVfG). Der einfache Gesetzgeber geht damit davon aus, dass ein Asylantrag, der im Rahmen von Art. 16a Abs. 5 GG von der Bundesrepublik Deutschland zu behandeln ist, die Berufung auf das Asylrecht des Art. 16a Abs. 1 GG nicht ausschließt. Obwohl Art. 16a Abs. 5 GG eine Abweichung von Art. 16a Abs. 1 bis 4 GG rechtfertigt,⁹⁰ wird die Möglichkeit, sich auf das Asylrecht des Art. 16a Abs. 1 GG zu berufen, nur für diejenigen Asylbewerber versperrt, für deren Asylbegehren ein anderer Vertragsstaat zuständig ist.

Hier kommt die ursprüngliche Funktion des Art. 16a Abs. 5 GG zum Tragen, nämlich sicherzustellen, dass die Bundesrepublik an den entlastenden Wirkungen entsprechender völkerrechtlicher Verträge im vollen Umfang partizipieren kann und dementsprechend auszuschließen, dass sich der Asylbewerber trotz Zuständigkeit eines anderen Vertragsstaates für die Behandlung seines Asylbegehrens auf das verfassungsrechtliche Asylgrundrecht berufen kann. Ist im Rahmen eines auf Art. 16a Abs. 5 GG beruhenden völkerrechtlichen Abkommens andererseits die Bundesrepublik Deutschland zuständig, so hat nach dem Willen des einfachen Gesetzgebers Art. 16a Abs. 5 GG nicht die Wirkung, dass die Berufung auf das Asylgrundrecht des Art. 16a Abs. 1 GG ausgeschlossen wird (vgl. § 18 Abs. 4 Nr. 1, 26a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 AsylVfG).

⁸⁹ BVerfGE 94, 49 (86) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700.

Die Funktion des früheren § 29 Abs. 3 Satz 2 AsylVfG a.F. bestand damit nicht in einer Reservefunktion für fehlgeschlagene Überstellungen im System eines völkerrechtlichen Übereinkommens nach Art. 16a Abs. 5 GG. Vielmehr hatte diese Vorschrift die Funktion, Art. 3 Abs. 5 des Dubliner Übereinkommens umzusetzen. Diese Norm berechtigte die Bundesrepublik - ebenso wie nach geltendem Recht Art. 3 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 - anstelle der Überstellung des Asylsuchenden an den zuständigen Vertragsstaat diesen in einen anderen sicheren Drittstaat abzuschieben,⁹¹ sofern die entsprechenden Voraussetzungen, also eine Einreise aus einem sicheren Drittstaat, vorlagen.

4. *Verfassungsrechtliche Grundlage für die gemeinschaftsrechtliche Lastenverteilung*

a) *Ablösung des Art. 16a Abs. 5 GG durch Europarecht*

Die nachträgliche Entwicklung des supranationalen Rechts ist über den Völkerrechtsvorbehalt des Art. 16a Abs. 5 GG hinweggegangen. Im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verfassungsnorm war das Asyl- und Flüchtlingsrecht noch nicht vergemeinschaftet. Vielmehr wurde es durch völkerrechtliche Vereinbarungen wie die erwähnten Übereinkommen und durch weitere Abkommen, welche die Regierungszusammenarbeit der Mitgliedstaaten koordinierten, auf der Grundlage von Art. K EUV a.F. harmonisiert.⁹² Bereits nach seinem Wortlaut kann Art. 16a Abs. 5 GG, der auf *völkerrechtliche Verträge* verweist, nicht auf *supranationales Recht* angewandt werden. Darüber hinaus wurde schon im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verfassungsnorm kritisiert, dass auf der Grundlage dieser Norm keine weitergehenden Schritte zur Harmonisierung der materiellen und verfahrensmäßigen Standards des Asylrechts in Europa durchgeführt werden könnten,⁹³ weil durch deren gegenständliche Beschränkung auf „Zuständigkeitsregelungen für die Prüfung von Asylbegehren“ sowie die „gegenseitige Anerkennung von Asylentscheidungen“ die Fortentwicklung des europäischen Asyl- und Flüchtlingsrechts jeweils erneute Verfassungsänderungen erforderlich machten.⁹⁴

⁹⁰ *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz. Kommentar, 10. Aufl., 2009, Art. 16a Rdn. 36.

⁹¹ *Schaeffer*, in: *Hailbronner*, AuslR. Kommentar, B 2, § 34a Rdn. 23.

⁹² BVerfGE 94, 49 (88) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700 (702).

⁹³ *Giesler/Wasser*, Das neue Asylrecht, 1993, S. 20

⁹⁴ *Hailbronner*, ZAR 1993, 107 (116).

Das Europarecht ist inzwischen weit über die in der Verfassungsnorm des Art. 16a Abs. 5 GG bezeichneten gegenständlich beschränkten Sachbereiche hinausgewachsen (vgl. Art. 63EGV, Art. 78 AEUV), so enthält es z.B. Rechtsakte zu den Anerkennungskriterien (RL 2004/83/EG), zum Asylverfahren (RL 2005/85/EG) sowie zu den Aufnahmebedingungen für Asylbewerber (RL 2003/9/EG). Zu klären ist deshalb, welchen verfassungsrechtlichen Ort die europarechtliche Entwicklung des Asyl- und Flüchtlingsrechts im Mitgliedstaat Bundesrepublik Deutschland hat.

b) *Funktion des Art. 23 GG im europarechtlichen Prozess der Harmonisierung des Asyl- und Flüchtlingsrechts*

Allgemein wird davon ausgegangen, dass Art. 23 GG die verfassungsrechtliche Grundlage für die Übertragung asylrechtlicher Kompetenzen auf die EU ist, weil diese Norm eine Übertragung von Hoheitsrechten an die EU erlaubt, ohne die übertragbaren Hoheitsrechte thematisch einzuschränken. Daher ist die Bundesrepublik auch im asylrechtlichen Bereich nach Art. 23 GG berechtigt, Kompetenzen an die EU zu übertragen, soweit die EU vergleichbaren Schutz vor Verfolgung bietet.⁹⁵ Verfassungsrechtliche Grundlage der gemeinschaftsrechtlichen Harmonisierung ist damit nicht der ausdrücklich auf völkervertragliche Regelungen bezogene und darüber hinaus gegenständlich beschränkte Art. 16a Abs. 5 GG, sondern die allgemeine gemeinschaftsrechtliche Öffnungsklausel des Art. 23 GG. Art. 16a Abs. 5 GG enthält darüber hinaus gerade keine Ermächtigung zu einer Übertragung von Hoheitsrechten im asylrechtlichen Bereich auf die EU.

Allerdings wurden zunächst Bedenken geäußert, im Bereich des Asylrechts auf Art. 23 GG zurückzugreifen, weil Art. 16a Abs. 5 GG bereits einen Teilaspekt der Ausübung der auswärtigen Gewalt regelt und den Gesetzgeber im Bereich der Asylpolitik auf den Abschluss ganz bestimmter völkerrechtlicher Verträge beschränkt und so der Integrationsgewalt Grenzen setzt. Darüber hinaus sei Art. 16a Abs. 5 GG zeitlich nach Art.

⁹⁵ *Randelzhofer*, in: *Maunz/Dürig*, Grundgesetz. Kommentar, Lfg. 35, 1999, Abs. 5 Art. 16 Rdn. 196; *Zimmermann*, in: *Berliner Kommentar zum Grundgesetz*, Band 2, 2009, C Art. 16a, Rdn. 237; noch anders *Zimmermann*, *NVwZ* 1998, 450 (455); so bereits *Hailbronner*, *Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Koordinierung des Einreise- und Asylrechts*, 1989, S. 204 ff.; s. hierzu auch *Menke*, *Bedingungen einer Asylgesetzgebung der Europäischen Gemeinschaft*, 1993, S. 139 f.

23 GG in Kraft getreten, sodass ihm nach dem Grundsatz *lex posterior* Vorrang gebühre. Nach alledem sei Art. 16a Abs. 5 GG gegenüber der Übertragung von Hoheitsrechten im Bereich des Asylrechts auf die Gemeinschaft *lex specialis* und entfalte insoweit eine Sperrwirkung.⁹⁶ Dem wird entgegengehalten, dass Art. 23 GG im Blick auf die Integration im Rahmen der Gemeinschaft *lex specialis* sei und nicht durch andere Vorschriften der Verfassung über die Ausübung der auswärtigen Gewalt beschränkt werde.⁹⁷

Inzwischen hat sich die Gegenmeinung der ganz herrschenden Meinung angeschlossen und dies damit begründet, dass anders als bei Einführung von Art. 16a Abs. 5 GG erwartet, die Asylrechtsharmonisierung sich nicht durch völkervertragliche, sondern durch gemeinschaftsrechtliche Regelungen vollziehe. Rechtsgrundlage der europarechtlichen Harmonisierung sei nicht Art. 16a Abs. 5 GG, sondern die allgemeine gemeinschaftsrechtliche Öffnungsklausel des Art. 23 GG. Bereits aufgrund dieser Regelung genieße primäres und sekundäres Gemeinschaftsrecht *Vorrang vor deutschem Verfassungsrecht*, ohne dass es insoweit des ausdrücklichen asylspezifischen Vorbehalts des Art. 16a Abs. 5 GG bedurft hätte. Der deutsche Gesetzgeber habe die Entwicklung gemeinschaftsrechtlicher Asylregelungen mitgetragen. Damit sei er stillschweigend jenen Stimmen in der Literatur entgegengetreten, die Art. 16a Abs. 5 GG als Sonderregelung gesehen hätten, durch welche die Integration auf bestimmten Feldern gerade sachbereichsspezifisch und damit nicht allein durch Art. 23 GG geregelt werden sollte. Diese verfassungsrechtliche Entwicklung habe die Öffnungsklausel des Art. 16a Abs. 5 GG ihrer praktischen Wirksamkeit weitgehend beraubt. Relevant bleibe sie nur noch für die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, die Regelungen auf der Basis von Titel IV des Vertrages keine gemeinschaftsrechtliche Wirkung zuerkennen würden, also im Blick auf das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark, sowie für die Zusammenarbeit mit dritten Staaten.⁹⁸

Art. 16a Abs. 5 GG ermögliche nur eine völkerrechtliche Zusammenarbeit und trage eine Harmonisierung des Asyl- und Flüchtlingsrechts auf Gemeinschaftsebene nicht. Als

⁹⁶ Zimmermann, NVwZ 1998, 450 (455).

⁹⁷ Randelzhofer, in: *Maunz/Dürig*, Grundgesetz. Kommentar, Lfg. 35, 1999, Abs. 5 Art. 16 Rdn. 196, FN

4.

⁹⁸ Zimmermann, in: *Berliner Kommentar zum Grundgesetz*, Band 2, 2009, C Art. 16a, Rdn. 237.

Öffnungsklausel sei deshalb die allgemeine Vorschrift des Art. 23 GG heranzuziehen. Art. 16a Abs. 5 GG sei lediglich Grundlage für den Vorrang völkerrechtlicher Abkommen der Mitgliedstaaten untereinander oder mit dritten Staaten im Asyl- und Flüchtlingsrecht, während Art. 23 GG der Übertragung von asylrechtlichen Kompetenzen auf die Gemeinschaft diene. Art. 16a Abs. 5 GG ergänze also insoweit die in Art. 23 GG enthaltene Ermächtigung, greife jedoch in dessen Anwendungsbereich nicht ein.⁹⁹ Soweit auch heute noch vereinzelt Art. 16a Abs. 5 GG als gemeinschaftsrechtliche Öffnungsklausel im Bereich des Asylrechts bezeichnet wird, wird hierfür zusätzlich auf Art. 23 GG verwiesen.¹⁰⁰ Näher begründet wird diese Ansicht nicht. Sie kann nicht überzeugen, weil sie ohnehin auf Art. 23 GG zurückgreifen muss und ohne Begründung über die bereichsspezifische Beschränkung in Art. 16a Abs. 5 GG sowie die Bezugnahme auf völkervertragliche Regelungen hinweggeht.

Nach der heute ganz überwiegend vertretenen Meinung enthält damit Art. 23 GG die verfassungsrechtliche Grundlage für die Teilnahme der Bundesrepublik Deutschland am europäischen System der Lastenverteilung. Nach einer am Wortlaut und der Entstehungsgeschichte der Normen des Art. 16a Abs. 5 und Art. 23 GG ausgerichteten Auslegung kann Art. 16a Abs. 5 GG nicht die Rechtsgrundlage für die Übertragung von asylrechtlichen Kompetenzen auf die Gemeinschaft darstellen. Art. 16a Abs. 5 GG hat nur Geltung im Bereich der völkerrechtlichen Zusammenarbeit und nur noch Bedeutung für die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, die Rechtsakten nach dem Titel IV EGV, jetzt Titel V Kapitel 2 AEUV, keine verbindliche Wirkung beimessen und darüber hinaus für die Zusammenarbeit mit anderen Staaten im Bereich des Asyl- und Flüchtlingsrechts. Daher kommt Art. 16a Abs. 5 GG nur noch eingeschränkte praktische Bedeutung zu.¹⁰¹

c) *Anwendungsvorrang des Europarechts*

Ist verfassungsrechtlicher Ort der gemeinschaftsrechtlichen Harmonisierung im Bereich des Asyl- und Flüchtlingsrechts Art. 23 GG, verdrängt der europarechtliche Anwendungsvorrang

⁹⁹ *Schmahl*, ZAR 2001, 3 (11).

¹⁰⁰ *Pagenkopf*, in: *Sachs*, Grundgesetz. Kommentar, 5. Aufl., 2009, Art. 16a Rdn. 106.

¹⁰¹ *Zimmermann*, in: *Berliner Kommentar zum Grundgesetz*, Band 2, 2009, C Art. 16a, Rdn. 236 f; *Zimmermann*, NVwZ 1998, 450 (454); *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz. Kommentar, 10. Aufl., 2009, Art. 16a Rdn. 37; *Becker*, in: *v. Mangoldt/Klein*, Kommentar zum Grundgesetz, Band 1, 2005, Art. 16a Abs. 5

die verfassungsrechtliche Asylrechtsnorm in ihrer Gesamtheit und damit auch die Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 GG.

Die Bedeutung des Art. 23 GG besteht darin, durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Gemeinschaft die deutsche Rechtsordnung derart zu öffnen, dass der ausschließliche Herrschaftsanspruch der Bundesrepublik im Geltungsbereich des Grundgesetzes zurückgenommen und der unmittelbaren Geltung und Anwendbarkeit eines Rechts aus anderer Quelle innerhalb des staatlichen Herrschaftsbereichs Raum gelassen wird.¹⁰² Es handelt sich bei Art. 23 GG um eine Schlüsselnorm der Gesamtverfassung. Die Verfassung war von Anfang an offen für eine Entwicklung, im Zuge derer der ausschließliche Herrschaftsanspruch der Bundesrepublik Deutschland zurückgenommen und der unmittelbaren Anwendbarkeit einschließlich des Vorrangs des Europarechts Raum gegeben wird.¹⁰³ Damit wird nicht nur die unmittelbare Geltung des Gemeinschaftsrechts im Bundesgebiet ermöglicht, sondern auch dessen *Vorrang* vor deutschem Recht.¹⁰⁴ Der Anwendungsvorrang des Europarechts wurde zunächst in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes entwickelt und mit der notwendigen einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts und mit der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft begründet. Die Herleitung des Anwendungsvorrangs durch den Gerichtshof aus dem Gemeinschaftsrecht selbst sowie auch sein absoluter Charakter¹⁰⁵ werden allerdings vom Bundesverfassungsgericht nicht anerkannt.

Seiner Ansicht nach folgt der Anwendungsvorrang erst aus dem in Übereinstimmung mit der verfassungsrechtlichen Integrationsermächtigung des Art. 23 Abs. 1 GG ergangenen – die ungeschriebene Vorrangregel rezipierenden – Zustimmungsgesetz zu den Gemeinschafts- und Unionsverträgen und dem in ihnen enthaltenen Anwendungsbefehl. Denn Art. 23 Abs. 1 GG ordne die unmittelbare und vorrangige Anwendbarkeit des von der Gemeinschaft gesetzten

Rdn. 229; *Schmahl*, ZAR 2001, 3 (11); a.A. *Pagenkopf*, in: *Sachs*, Grundgesetz. Kommentar, 5. Aufl., 2009, Art. 16a Rdn. 106.

¹⁰² BVerfGE 37, 271 (280); 58, 1 (28); *Hobe*, in: *Friauf/Höfling*, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, C Art. 23 Rdn. 41; *Streinz*, in: *Sachs*, Grundgesetz. Kommentar, 2009, Art. 23 Rdn. 58.

¹⁰³ *Callies*, ZEuS 2009, 559 (562).

¹⁰⁴ BVerfGE 73, 339 (375).

¹⁰⁵ EuGH 1964, 1251 (1269 ff.) – *Costa/ENEL*.

Rechts nicht schon von selbst an.¹⁰⁶ Danach komme dem Gemeinschaftsrecht zwar grundsätzlich Vorrang vor dem innerstaatlichen Recht aufgrund des im Zustimmungsgesetz enthaltenen Rechtsanwendungsbefehls zu.¹⁰⁷ Dieser Vorrang könne aber nicht weiter gehen, als das mit diesem Gesetz akzeptierte „Integrationsprogramm“ mit seinen Kompetenznormen vorsehe, zulasse und zulassen dürfe.¹⁰⁸ Einerseits entfalle danach der Vorrang, wo die grundsätzlich zulässige Rechtsfortbildung bei der Auslegung von Befugnisnormen eine „Vertragserweiterung“ zur Folge hätte. Andererseits würden die grundgesetzlichen Gewährleistungen auch dann in Frage gestellt, wenn bei der Auslegung der übertragenen Hoheitsrechte der Wesensgehalt der Grundrechte durch Maßnahmen der Gemeinschaft berührt würde.¹⁰⁹

Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat diese Rechtsprechung in Art. 23 Abs. 1 Satz 1 letzter Hs. GG anerkannt. Danach gilt der Anwendungsvorrang, soweit das Europarecht einen mit dem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Die Verfassung normiert verfassungsrechtlich damit die „*Solange II*“ – Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes. Dies hat zur Folge, dass für den Zeitpunkt des Inkrafttretens von Art. 23 GG ein dem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbarer Grundrechtsschutz unwiderleglich, dessen Fortbestand indes nur widerleglich zu vermuten ist.¹¹⁰ Dabei erfordert Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG nicht Identität, sondern Vergleichbarkeit des Grundrechtsschutzes. Folgerichtig hat das Bundesverfassungsgericht die Wiederaufnahme seiner Prüfungstätigkeit im Blick auf geltend gemachte Grundrechtsverletzungen durch sekundäres Gemeinschaftsrecht davon abhängig gemacht, dass dargelegt wird, die europäische Rechtsentwicklung einschließlich der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof sei unter den erforderlichen Grundrechtsstandard *abgesunken*.¹¹¹

d) *Vergleichbarer Grundrechtsschutz im Asyl- und Flüchtlingsrecht in der Gemeinschaft*

¹⁰⁶ BVerfGE 73, 339 (374 f.); 89, 155 (190); grundlegend bekräftigt in BVerfGE 123, 267, 396 ff. – *Lissabon*; s. hierzu *Voßkuhle*, Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund, in: NVwZ 2010, 1 (5 f.).

¹⁰⁷ BVerfGE 73, 339 (374 f.); 75, 223 (240 f.).

¹⁰⁸ BVerfGE 73, 339 (374 f.); 75, 223 (240 ff.).

¹⁰⁹ Zum Ganzen *Pernice*, in: *Dreier*, Grundgesetz. Kommentar, Band II, 2008, Art. 23 Rdn. 2; s. auch *Möller*, Das Verhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof unter den Präsidenten Papier und Skouris, in: NVwZ 2010, 225 226 f.).

¹¹⁰ *Schmahl*, in: *Sodan*, Grundgesetz, Art. 23 Rdn. 9.

aa) Vorbemerkung

Die Bundesrepublik ist danach auch im asylrechtlichen Bereich nach Art. 23 GG berechtigt, Kompetenzen an die Gemeinschaft zu übertragen, soweit diese vergleichbaren Schutz vor Verfolgung bietet.¹¹² In diesem Zusammenhang wird eingewandt, dass die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 gegenständlich auf Schutzersuchen Anwendung finde, mit denen um „internationalen Schutz“ ersucht werde (Art. 1 in Verb. mit Art. 2 Buchst. c)), die Asylberechtigung im Sinne von Art. 16a Abs. 1 GG aber kein internationaler Schutz im Sinne der GFK sei, zumal auch die Schutzbereiche nicht deckungsgleich seien.¹¹³ Dieser Einwand gilt für alle Rechtsakte im Bereich des Asyl- und Flüchtlingsrechts nach Maßgabe von Art. 63 EGV, jetzt 78 AEUV (vgl. z.B. Art. 1 in Verb. mit Art. 2 Buchst. c) RL 2004/83/EG; Art. 1 in Verb. mit Art. 2 Buchst. a) RL 2005/85/EG; Art. 1 in Verb. mit Art. 2 Buchst. a) RL 2003/9/EG) und damit für das gesamte Gemeinsame Europäische Asylsystem. Da es für die Übertragung von Hoheitsrechten auf einen im Wesentlichen vergleichbaren, nicht aber rechtlich identischen Grundrechtsschutz ankommt, ist jedoch fraglich, ob dieser Einwand aus verfassungsrechtlicher Sicht tragfähig ist.

bb) Vergleichbarer Grundrechtsschutz im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems

Der materielle Grundrechtsschutz aufgrund von Sekundärrecht ist zwar nicht deckungsgleich mit dem verfassungsrechtlichen Asylschutz, hat jedoch im Wesentlichen die gleiche Funktion und die gleichen Rechtsfolgen.¹¹⁴ Der europarechtliche, völkerrechtlich orientierte Flüchtlingsschutz vermittelt sogar überwiegend einen weitaus günstigeren Schutz als der verfassungsrechtliche Asylschutz, der in der Vergangenheit in vielen Fragen losgelöst vom

¹¹¹ BVerfGE 102, 147 (163 ff.); s. hierzu *Hillgruber*, in: *Schmidt-Bleibtrew/Klein*, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 23 Rdn. 14; *Schmahl*, in: *Sodan*, Grundgesetz, Art. 23 Rdn. 9 ff.; *Hobe*, in: *Friauf/Höfling*, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 23 Rdn. 16, 35 f.

¹¹² *Randelzhofer*, in: *Maunz/Dürig*, Grundgesetz. Kommentar, Lfg. 35, 1999, Abs. 5 Art. 16 Rdn. 196; *Zimmermann*, in: Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 2009, C Art. 16a, Rdn. 237; noch anders *Zimmermann*, NVwZ 1998, 450 (455); so bereits *Hailbronner*, Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Koordinierung des Einreise- und Asylrechts, 1989, S. 204 ff.; s. hierzu auch *Menke*, Bedingungen einer Asylgesetzgebung der Europäischen Gemeinschaft, 1993, S. 139 f.

¹¹³ *Funke-Kaiser*, in: GK-AsylVfG I - § 27a Rdn. 7.

¹¹⁴ BVerfGE 132, 79 (99) = AuAS 2009, 70 = NVwZ 2009, 403 (LS).

Völkerrecht eigenständige und engere Kriterien zur Auslegung und Anwendung des Begriffs der politischen Verfolgung entwickelt hat als sie der Staatenpraxis und dem Sekundärrecht zum Flüchtlingsbegriff geläufig sind. Sofern dennoch günstigere Bestimmungen als sekundärrechtliche bestehen sollten, lässt das Sekundärrecht deren Anwendung zu, soweit diese mit der Richtlinie vereinbar sind (Art. 3 RL 2004/83/EG).

Der gemeinschaftsrechtliche Vorbehalt in Art. 3 RL 2004/83/EG wirft nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichtes wegen der früheren Rechtsprechung zu Art. 1 F GFK im Rahmen des Asylrechts¹¹⁵ im Blick auf die zwingenden Regelungen des Art. 12 Abs. 2 RL 2004/83/EG Probleme auf.¹¹⁶ Es hat deshalb diese Frage dem Europäischen Gerichtshof zur Klärung vorgelegt. Das Bundesverwaltungsgericht übersieht jedoch, dass seine 1983 entwickelte Rechtsprechung durch die seit 1989 gefestigte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zum Terrorismusvorbehalt überholt ist. Nicht überzeugend ist der Hinweis des Bundesverwaltungsgerichtes auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, wonach ein Ausschluss vom Asylrecht nur in zwei Fällen anerkannt sei, nämlich einerseits, wenn für „terroristische Aktivitäten nur ein neuer Kampfplatz gesucht“ werde, um diese vom Aufnahmeland „fortzuführen oder zu unterstützen“ („*Terrorismusvorbehalt*“), und andererseits in den Fällen des Art. 33 Abs. 2 GFK.¹¹⁷

Anders als das Bundesverwaltungsgericht feststellt, hat das Bundesverfassungsgericht den Terrorismusvorbehalt nicht ausschließlich auf das Verhalten des Asylsuchenden *nach Einreise und Aufnahme* im Asylstaat, sondern auch auf das Verhalten *im Herkunftsland* vor der Ausreise bezogen und hat damit die *Asylverheißung* ihre *Grenze*, wenn der Asylsuchende seine politische Überzeugung unter Einsatz terroristischer Mittel betätigt hat, also insbesondere unter Einsatz gemeingefährlicher Waffen oder durch Angriffe auf das Leben

¹¹⁵ BVerwGE 67, 184 (192) = NVwZ 1983, 674 = InfAuslR 1983, 228 = DVBl. 1983, 1007; BVerwGE 68, 171 (173) = EZAR 200 Nr. 9 = NVwZ 1984, 182 = InfAuslR 1984, 85.

¹¹⁶ BVerwGE 132, 79 (98 ff.) = AuAS 2009, 70 = NVwZ 2009, 403 (LS); bekräftigt BVerwG, NVwZ 2009, 592 (595); so auch *Funke-Kaiser*, in: GK-AsylVfG I - § 27a Rdn. 7; *Hailbronner*, ZAR 2009, 369 (374 f.).

¹¹⁷ BVerwGE 132, 79 (99 f.) = AuAS 2009, 70 = NVwZ 2009, 403 (LS), unter Hinweis auf BVerfGE 81, 142 (152) = EZAR 200 Nr. 26 = NVwZ 1990, 453 = InfAuslR 1990, 167; BVerwGE 109, 12 (16 ff.) = EZAR 200 Nr. 34 = NVwZ 1999, 1349 = InfAuslR 1999, 184 – zur Frage des Terrorismusvorbehaltes - und auf BVerwGE 109, 1 (3 ff.) = EZAR 200 Nr. 35 = NVwZ 1999, 1346 = InfAuslR 1999, 470 – zur Frage des Art. 33 Abs. 2 GFK (s. auch Art. 14 Abs. 4 RL 2004/83/EG).

Unbeteiligter. Asylbegründend ist die Verfolgung des politischen Feindes, nicht hingegen die Abwehr des Terrors.¹¹⁸

Das Bundesverwaltungsgericht übersieht damit, dass das Bundesverfassungsgericht terroristische Unterstützungshandlungen im Herkunftsland aus dem Schutzbereich des Asylrechts ausschließt. Auch beim schwerwiegenden nichtpolitischen Verbrechen im Sinne von Art. 12 Abs. 2 Buchst. b) RL 2004/83/EG wird danach differenziert, ob der Asylsuchende *vor der Aufnahme*¹¹⁹ ein politisches oder ein kriminelles Delikt begangen hat. Auf der Bevollmächtigtenkonferenz bezog sich der Delegierte des Vereinigten Königreichs auf Art. 14 Abs. 2 AEMR, wonach das Asylrecht nicht im Falle einer Verfolgung wegen nichtpolitischer Verbrechen gewährt werden kann. Falls schwerwiegende Gründe für die Annahme sprechen würden, dass eine Person eines derartigen Deliktes beschuldigt würde, würde er nicht durch die Konvention geschützt.¹²⁰ Der Delegierte der Schweiz betonte ebenfalls, dass „schwerwiegende Verbrechen“ der Gewährung des Flüchtlingsstatus entgegenstünden¹²¹ und wurde hierbei durch den französischen Delegierten unterstützt, der ausdrücklich auf die Einfügung des Wortes „schwerwiegend“ vor dem Begriff „Verbrechen“ beharrte.¹²²

Dies verdeutlicht, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes - ohne ausdrücklich Art. 1 F Buchst. b) GFK einzubeziehen - der Zweck des Terrorismusvorbehaltes mit der Ratio jedenfalls des Ausschlussgrundes nach Art. 1 F Buchst. b) GFK identisch ist, nämlich gemeine Straftäter vom Asyl- und Flüchtlingsschutz auszuschließen. Man mag die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes kritisieren, weil sie den Unterstützungsbegriff sehr weit zieht und damit über die engen Grenzen des Ausschlussgrundes des Art. 1 F Buchst. b) GFK hinausgeht. Sie bezieht aber in den ausschließenden Begriff des Terrorismusvorbehaltes terroristische Handlungen des Asylsuchenden vor seiner Aufnahme ein. Der Hinweis des Bundesverwaltungsgerichtes, das Bundesverfassungsgericht habe die Ausschlussklauseln des Art. 1 F GFK bislang nicht auf

¹¹⁸ BVerfGE 80, 315 (336 f.) = EZAR 201 Nr. 30 = NVwZ 1990, 151 = InfAuslR 1990, 21.

¹¹⁹ Vgl. Art. 1 F Buchst. b) GFK; s. aber Art. 12 Abs. 2 Buchst. b) RL 2004/83/EG: *vor Ausstellung des Aufenthaltstitels*.

¹²⁰ UN Doc. A/CONF.2/SR.29, S. 11; s. im Einzelnen hierzu *Marx*, Handbuch zur Qualifikationsrichtlinie, 2009, S. 539 ff.

¹²¹ UN Doc. A/CONF.2/SR.29, S. 17.

das Asylgrundrecht angewandt,¹²³ ist deshalb wenig überzeugend. Der von Art. 16a GG bereit gehaltene Asylschutz ist nämlich nicht weitergehend als der europarechtliche Flüchtlingsschutz, insbesondere ist wegen des weiten Unterstützungsbegriffs die Ansicht nicht überzeugend, dass der verfassungsrechtliche Asylschutz ungeachtet der zwingenden Ausschlussklauseln des Europarechts Anwendung finde.

Ein wegen des europarechtlichen Vorbehaltes in Art. 3 RL 2004/83/EG zu lösender Konflikt zwischen Verfassungs- und Gemeinschaftsrecht kann damit nicht erkannt werden. Soweit im Blick auf selbst geschaffene Nachfluchtgründe ein Problem für die Übertragung von Hoheitsrechten gesehen wird,¹²⁴ wird verkannt, dass der europarechtliche Schutz (Art. 5 Abs. 1 und 2 RL 2004/83/EG) weitergeht als die entsprechende deutsche Rechtsprechung,¹²⁵ weil dem Europarecht der Ausschluss provozierte Nachfluchtgründe fremd ist. Lediglich für Folgeantragsteller werden Einschränkungen zugelassen, die jedoch anders als § 28 Abs. 2 AsylVfG ausdrücklich unter Konventionsvorbehalt stehen (vgl. Art. 5 Abs. 3 RL 2004/83/EG), sodass auch insoweit ein weitergehenderer Schutz als in der Bundesrepublik gewährt wird.¹²⁶ Der Nachfluchtbestand der Gruppenverfolgung vermittelt im Europarecht wegen der Nichtanwendbarkeit der Figur der örtlich begrenzten Gruppenverfolgung ebenfalls einen stärkeren Schutz als das Verfassungsrecht.¹²⁷

Im Bereich des materiellen Rechts ist damit der mit dem europarechtlichen Begriff des internationalen Schutzes bereitgehaltene Schutzstandard überwiegend weitergehend als der verfassungsrechtliche Asylschutz. Soweit nach Europarecht unter Bezugnahme auf die Ausschlussgründe nach Art. 1 F GFK Einschränkungen des internationalen Schutzes zulässig sind,¹²⁸ ist die Ratio der deutschen Asylrechtsprechung zum Terrorismusvorbehalt identisch mit dem Zweck der Ausschlussgründe. Ein Konflikt zwischen Verfassungsrecht und Europarecht kann danach nicht erkannt werden. Jedenfalls für den Regelungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 wäre ein derartiger Konflikt ohne Bedeutung, da dieser nicht

¹²² UN Doc. A/CONF.2/SR.29, S. 20.

¹²³ BVerwGE 132, 79 (99) = AuAS 2009, 70 = NVwZ 2009, 403 (LS).

¹²⁴ *Funke-Kaiser*, in: GK-AsylVfG II - § 27a Rdn. 7.

¹²⁵ BVerfGE 74, 51 (66) = EZAR 200 Nr. 18 = NVwZ 1987, 311 = InfAuslR 1987, 56.

¹²⁶ A.A. BVerwGE 133, 31 (38 ff.) = InfAuslR 2009, 260.

¹²⁷ BVerwGE 133, 55 (64) = NVwZ 2009, 982 = AuAS 2009, 115.

¹²⁸ Vgl. Art. 12 Abs. 2 RL 2004/83/EG für den Flüchtlingsschutz und Art. 17 RL 2004/83/EG für den subsidiären Schutz.

den materiellen Schutzstandard, sondern den Zugang zu diesem Schutzsystem regelt.

cc) *Weitergehender europarechtlicher Schutz des Zugangs zum Verfahren*

Die Vergleichbarkeit des Grundrechtsschutzes gilt für alle Aspekte des Grundrechtsschutzes, also für die Reichweite der Schutzbereiche in personeller und sachlicher Hinsicht, für den Inhalt des Schutzes sowie für die rechtliche Wirkkraft.¹²⁹ Eine Kollision zwischen Verfassungsrecht und Europarecht kann jedoch im Hinblick auf den Schutz des Zugangs zum Verfahren unter dem Gesichtspunkt des vergleichbaren Grundrechtsschutzes nicht auftreten, soweit es um die Überstellung von Asylsuchenden innerhalb der Gemeinschaft an den zuständigen Mitgliedstaat geht. Für die Frage des Zugangs zum Bundesgebiet und zum Asylverfahren gelten in diesem Rahmen die Regelungen des Sekundärrechts. Hat die Bundesrepublik Deutschland nach den Regelungen des Europarechts die Zuständigkeit für die Behandlung eines Asylbegehrens übernommen, behandelt sie auch den Antrag nach Maßgabe des Europarechts. Für die Frage des Verfahrens- und gerichtlichen Schutzes hat sie die Bestimmungen der Verfahrensrichtlinie (2005/85/EG) anzuwenden, welche die Anwendung günstigerer nationaler Bestimmungen zulassen, soweit diese mit der Verfahrensrichtlinie vereinbar sind (vgl. Art. 5 RL 2005/85/EG).

Nach Übernahme der Zuständigkeit wenden die Behörden des zuständigen Mitgliedstaates die Verfahrensrichtlinie an. Die Bestimmungen der nationalen Verfahrensbestimmungen sind richtlinienkonform anzuwenden. Für die Bundesrepublik können jedoch zwischen der Verfahrensrichtlinie und dem AsylVfG keine wesentlichen Unterschiede, jedenfalls keine nationalen Verfahrensbestimmungen erkannt werden, die über die Regelungen der Verfahrensrichtlinie hinausgehen und unvereinbar mit dieser sind. Für den Verfahrensschutz günstigere Bestimmungen des nationalen Rechts können weiterhin Anwendung finden (Art. 5 RL 2005/85/EG). Es sind indes keine über Sekundärrecht hinaus gehende nationale Verfahrensregelungen ersichtlich. Der Asylsuchende muss ebenso wie nach Art. 9 RL 2005/85/EG einen *förmliche Feststellungsakt* erwirken und notfalls erstreiten (vgl. Art. 39 RL 2005/85/EG), um seinen Schutzanspruch geltend zu machen.¹³⁰ Eine für die Feststellung des Asylrechts geeignete Verfahrensregelung ist deshalb auch verfassungsrechtlich von

¹²⁹ Scholz, in: *Maunz/Dürig*, Kommentar zum Grundgesetz, Lfg. 35, 1999, Art. 23 Abs. 1 Rdn. 48.

Bedeutung.¹³¹ Art. 16a GG verheißt politisch Verfolgten Asyl und bestimmt Voraussetzungen und Verfahrensweisen, unter denen das Grundrecht in Anspruch genommen werden kann. Verfahren, die mit gleichsam konstitutiver Wirkung die Geltendmachung einer grundrechtlichen Gewährleistung regeln, müssen von Verfassungen wegen sachgerecht, geeignet und zumutbar sein. Dies kann auch besondere, vom allgemeinen Verwaltungsverfahren abweichende Ausgestaltungen erfordern.¹³²

Dem Gesetzgeber kommt dabei im Blick auf Organisation und Verfahren ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Aus den materiellen Grundrechten lassen sich hierfür nur elementare, rechtsstaatlich unverzichtbare Verfahrensanforderungen ableiten.¹³³ Damit knüpft das Bundesverfassungsgericht auch für die Auslegung und Anwendung von Art. 16a GG an den Grundsatz der *verfahrensorientierten Grundrechtsinterpretation* an. Nach wie vor findet auch unter der Geltung des Art. 16a GG die Rechtsprechung Anwendung, wonach das Asylrecht geeigneter Organisationsformen und Verfahrensregelungen sowie einer grundrechtskonformen Anwendung des Verfahrensrechts bedarf, soweit dies für einen effektiven Grundrechtsschutz von Bedeutung ist.¹³⁴ Ähnliche Bestimmungen enthält die Verfahrensrichtlinie (vgl. Art. 6, 9 ff.).

Konflikte zwischen Verfassungsrecht und Sekundärrecht können allerdings im Blick auf die Drittstaatenregelung auftreten, weil die Bestimmung sicherer Drittstaaten nach Verfassungsrecht unter Parlamentsvorbehalt steht (vgl. Art. 16a Abs. 2 Satz 2 GG), hingegen nach Art 36 Abs. 2 Buchst. d) und Abs. 3 RL 2005/85/EG hierfür lediglich ein Ratsbeschluss erforderlich ist. Ob die abstrakte Festlegung sicherer Drittstaaten unter Ausschluss der Einzelfallprüfung mit Art. 33 Abs. 1 GFK vereinbar ist, wird der Europäische Gerichtshof zu entscheiden haben.¹³⁵ Inwieweit daneben dem Bundesverfassungsgericht im Blick auf den verfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt und weiterer verfassungsrechtlicher Fragen eine

¹³⁰ BVerfGE 94, 166 (199) = EZAR 632 Nr. 25 = NVwZ 1996, 678.

¹³¹ BVerfGE 94, 166 (199f.) = EZAR 632 Nr. 25 = NVwZ 1996, 678.

¹³² S. hierzu im Einzelnen *Marx*, Kommentar zum AsylvfG, 7. Aufl., 2008, § 36 Rdn. 104 ff.

¹³³ BVerfGE 94, 166 (200) = EZAR 632 Nr. 25 = NVwZ 1996, 678, mit Hinweis auf BVerfGE 56, 216 (236) = EZAR 221 Nr. 4 = InfAuslR 1981, 152; BVerfGE 60, 253 (295f.) = EZAR 610 Nr. 14 = NJW 1982, 2425.

¹³⁴ BVerfGE 56, 216 (235f.) = EZAR 221 Nr. 4 = InfAuslR 1981, 152.

¹³⁵ *Hailbronner*, ZAR 2009, 369 (372).

Reservekompetenz zukommen könnte,¹³⁶ braucht hier wegen der Beschränkung des Untersuchungsauftrags auf Überstellungen an Mitgliedstaaten nicht geklärt werden.

V. Die europarechtliche Lastenverteilung im Bereich des Asyl- und Flüchtlingsrechts

1. Geschichte der europäischen Asylrechtsharmonisierung

Der Asylrechtsharmonisierung der Gemeinschaft voraus gingen entsprechende Bestrebungen in einem kleineren Kreis von Mitgliedstaaten, die für ihren Bereich die strukturellen Grundlagen für das noch heute geltende System der europäischen Asylrechtsharmonisierung legten.¹³⁷ *Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg* und die *Niederlande* verabredeten am 14. Juni 1985 mit dem *Schengener Übereinkommen* die Schaffung eines gemeinsamen Territoriums ohne Binnengrenzen. Das hierauf aufbauende Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 19. Juni 1990 (*SDÜ*) trat am 26. März 1996 in Kraft. Später kamen *Portugal* und *Spanien* hinzu. Im gemeinsamen Territorium der Vertragsstaaten wurden die Binnengrenzen abgeschafft und zugleich eine gemeinsame Außengrenze geschaffen, an der Einreisekontrollen in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des *SDÜ* durchgeführt wurden. Um die Freizügigkeit von Personen innerhalb des Vertragsgebietes sicherzustellen, sah das Übereinkommen flankierende Maßnahmen im Blick auf Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung vor.

Die im Schengenkontext entwickelten Instrumente wurden anschließend im Rahmen der Gemeinschaft übernommen. Die Übernahme erfolgte zunächst nicht durch Gemeinschaftsrecht, sondern durch einen völkerrechtlichen Vertrag. Am 15. Juni 1990 unterzeichneten die damaligen zwölf Mitgliedstaaten das *Dubliner Übereinkommen*, das im Hinblick auf die Bestimmung des zuständigen Staates für die Behandlung von Asylsuchenden weitgehend identisch mit dem *SDÜ* war. Das Übereinkommen trat für die zwölf Mitgliedstaaten am 1. September 1997 in Kraft (BGBl. II S. 1462). Aufgrund von Art. 1 des

¹³⁶ So wohl *Kluth*, ZAR 2009, 329 (332), mit Hinweis auf BVerfG (Kammer), Beschluss vom 8. September 2009 – 2 BvQ 56/09; BA, S. 3, NVwZ 2009, 1281 = InfAuslR 2009, 472 = AuAS 2009, 248; offen gelassen *Weinzierl/Hruschka*, NVwZ 2009, 1540 (1543).

¹³⁷ S. hierzu *Weinzierl*, Flüchtlinge: Schutz und Abwehr in der erweiterten EU, 2005, S. 29 ff.

Bonner Protokolls vom 26. April 1994 fanden die Bestimmungen des Kapitels 7 SDÜ über die Zuständigkeit des Vertragsstaates zur Behandlung von Asylbegehren keine Anwendung mehr (BGBl. II S. 739). An deren Stelle traten die Bestimmungen von Art. 3 bis 9 des Dubliner Übereinkommens.¹³⁸ Seit dem 1. Oktober 1997 nahmen *Österreich* und *Schweden* und seit dem 1. Januar 1998 *Finnland* als weitere Vertragsstaaten am Dubliner System teil.

Zwei Jahre später trat der Amsterdamer Vertrag in Kraft, der das Dubliner System in Gemeinschaftsrecht überführte (vgl. Art. 63 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a) EGV). In den Schlussfolgerungen seines Treffens im finnischen Tampere im Oktober 1999 bekräftigte der Europäische Rat die Verpflichtungen aus dem Amsterdamer Vertrag und beschloss, auf „*ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem hinzuwirken*, das sich auf die uneingeschränkte und allumfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention stützt, und „auf kurze Sicht“ eine „*klare und praktikable Formel* für die Bestimmung des für die Prüfung eines Asylbegehrens zuständigen Staates“ finden sollte.¹³⁹

Die Kommission legte am 21. März 2000 ein Arbeitsdokument vor, in dem sie sich kritisch mit den Prinzipien des Dubliner Systems auseinandersetzte und vorschlug die Bestimmung der Zuständigkeit des für die Behandlung zuständigen Mitgliedstaates vom *ersten Ort der Asylantragstellung* abhängig zu machen.¹⁴⁰ Dieser Vorschlag stieß auf Ablehnung bei den Mitgliedstaaten. Die Kommission legt daraufhin einen Entwurf für eine Verordnung zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates (Dublin II – Verordnung)¹⁴¹ vor, der im Wesentlichen die grundlegenden Prinzipien des bisher dahin entwickelten Dubliner Systems beibehält. Auf der Grundlage des Kommissionsvorschlags beschloss der Rat am 18. Februar 2003 die Verordnung (EG) Nr. 343/2003. Diese trat am 17. März 2003 in Kraft und ist mit

¹³⁸ S. hierzu im Einzelnen *Marx*, Kommentar zum AsylVfG, 5. Aufl., 2003, § 29 Rdn. 44 ff.; s. auch *Huber*, Das Dubliner Übereinkommen, in: NVwZ 1998, 150; *Löper*, Das Dubliner Übereinkommen über die Zuständigkeit für Asylverfahren, in: ZAR 2000, 16; *Hailbronner/Thiery*, Schengen II und Dublin – Der zuständige Asylstaat in Europa, in: ZAR 1997, 55.

¹³⁹ Ratsdokument SN 200/99, 16. Oktober 1999.

¹⁴⁰ *Commission of the EC*, Commission staff working paper. Revisiting the Dublin Convention, SEC(2000)522, 21 March 2000, Conclusion No. 55; s. auch *Marx*, Adjusting the Dublin Convention: New Approaches to Member States Responsibility for Asylum Applications, in: European Journal of Migration and Law 2001, 7.

¹⁴¹ *Commission der EG*, Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines Asylantrages zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat stellt, KOM(2001) 447 endgültig 2001/0182/CNS), 26. Juli 2001.

Wirkung zum 1. September 2003 für alle gestellten Asylanträge unabhängig vom Datum der Antragstellung anwendbar (vgl. Art. 29 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003).¹⁴²

Die Verordnung ersetzt das Dubliner Übereinkommen (vgl. Art. 24 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 343/2003) und ist in ihrer Gesamtheit in allen Mitgliedstaaten bindend und unmittelbar anwendbar. Ursprünglich war Dänemark nicht beteiligt und auch nicht durch sie gebunden (Erwägungsgrund Nr. 18 Verordnung (EG) Nr. 343/2003). Aufgrund eines Übereinkommens zwischen Dänemark und der Europäischen Union findet die Verordnung seit dem 1. April 2006 auch in Dänemark Anwendung. Auf der Grundlage eines Ratsbeschlusses vom 15. März 2001 ist die Verordnung auch auf Island und Norwegen anwendbar. Inzwischen ist auch die Schweiz dem Übereinkommen beigetreten.

2. *Funktion des Dubliner Systems*

Die Verordnung erstrebt die schrittweise Einführung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, das auf längere Sicht zu einem gemeinsamen Asylverfahren und einem unionsweit geltenden einheitlichen Status führen soll (Erwägungsgrund Nr. 5 Verordnung (EG) Nr. 343/2004). Dieses Gemeinsame Europäische Asylsystem will im Rahmen der „schrittweisen Schaffung eines Raums ohne Binnengrenzen, in dem der freie Personenverkehr“ gewährleistet wird, ein „Gleichgewicht der Zuständigkeitskriterien im Geiste der Solidarität“ erreichen (Erwägungsgrund Nr. 8 Verordnung (EG) Nr. 343/2004). Für die erste Phase werden die Grundsätze des Dubliner Systems beibehalten (Erwägungsgrund Nr. 5 Verordnung (EG) Nr. 343/2004). Aber auch langfristig wird eine „Kontinuität“ der Dubliner Zuständigkeitskriterien angestrebt (Erwägungsgrund Nr. 10 Verordnung (EG) Nr. 343/2004).

Grundlegendes Ziel des Dubliner Systems und damit auch das der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 ist, dass innerhalb der Gemeinschaft nur ein Mitgliedstaat für die Behandlung eines Asylbegehrens zuständig ist und die anderen Mitgliedstaaten im Hinblick auf diese Zuständigkeitsbestimmung den Asylbewerber an diesen Staat verweisen können. Zu diesem Zweck legt die Verordnung in Art. 4 bis 14 Zuständigkeitskriterien fest, die auf dem

¹⁴² S. hierzu Schröder, Die EU-Verordnung zur Bestimmung des zuständigen Asylstaates, in: ZAR 2003,

Verursacherprinzip beruhen.¹⁴³ Derjenige Mitgliedstaat, der durch seine Maßnahmen, z.B. durch Ausstellung eines Visums, die Einreise des Asylsuchenden zugelassen oder über dessen Territorium der Asylsuchende erstmals das Gemeinschaftsgebiet betreten hat, ist zuständig für die Behandlung des Asylantrags. Unabhängig davon bleibt jedem Mitgliedstaat unter Bezugnahme auf die *Souveränitätsklausel* (Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003) das Recht vorbehalten, den Asylantrag zu prüfen, auch wenn er nach der Verordnung nicht zuständig für die Prüfung des Asylbegehrens ist. Darüber hinaus kann ein Mitgliedstaat auf der Grundlage der *humanitären Klausel* (Art. 15 Verordnung (EG) Nr. 343/2003) aus humanitären Gründen, die sich insbesondere aus dem familiären oder kulturellen Kontext ergeben, Familienmitglieder zusammenführen. Schließlich kann ein Mitgliedstaat, nach Art. 3 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 anstelle der Verweisung eines Asylbewerbers an den zuständigen Mitgliedstaat diesen nach seinen innerstaatlichen Rechtsvorschriften (nationale Drittstaatenregelung) unter Wahrung der Bestimmungen der GFK in einen Drittstaat zurück- oder ausweisen.

In rechtlicher Hinsicht ist jedes Asylverfahren ein „Dublin-Verfahren“, da nach Europarecht vor der eigentlichen Antragsprüfung die Zuständigkeit des Mitgliedstaates geprüft wird (vgl. Art. 4 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 343/2003). Grundsätzlich ist das Dubliner System als reines Zuständigkeitsbestimmungsverfahren konzipiert worden, mit dem im Rahmen des geplanten Gemeinsamen Europäischen Asylsystems *ausschließlich* die Frage der Zuständigkeit des Mitgliedstaates für die Prüfung eines Asylbegehrens festgelegt wurde. Endziel war ein einheitliches europäisches Asylverfahren (Erwägungsgrund Nr. 5 Verordnung (EG) Nr. 343/2004), das in einem ersten Schritt die gegenseitige Anerkennung von Asylentscheidungen und auf längere Sicht die Einrichtung eines gemeinsamen Verfahrens beinhalten sollte. Von diesem Ziel ist die Gemeinschaft zunächst wieder abgerückt und hat sich für den ersten Schritt zum Ziel gesetzt, die Standards zur Behandlung von Asylbegehren und Asylbewerbern zu harmonisieren.

Gegenüber den vorhergehenden völkervertraglichen Regelungen hat die Vergemeinschaftung des Dubliner Systems gleichwohl einige qualitative Änderungen bewirkt. Das SDÜ wie auch

126.

¹⁴³ Schröder, ZAR 2003, 126 (127); so bereits für das Dubliner Übereinkommen, Löper, ZAR 2000, 16 (17).

das Dubliner Übereinkommen beruhen grundsätzlich nicht auf einer materiellen Harmonisierung des Asylrechts in den Vertragsstaaten. Vielmehr setzten diese Übereinkommen voraus, dass die Vertragsstaaten als sichere Drittstaaten bewertet wurden, also die GFK und EMRK wirksam anwandten. Durch die Verpflichtung des Vertragsstaates, den Antrag gemäß seinen innerstaatlichen Rechtsvorschriften und seinen internationalen Verpflichtungen zu prüfen (vgl. Art. 3 Dubliner Übereinkommen), war zwar die Schaffung gemeinsamer Grundprinzipien angestrebt worden, sodass das Dubliner System auch bereits in seiner Anfangsphase über die bloß negatorisch wirkende Verpflichtung auf Einhaltung des Refoulementschutzes hinausging. Die weit darüber hinausgehende materielle Harmonisierung des Asylrechts der Mitgliedstaaten nach einheitlichen Grundsätzen war damals indes nicht beabsichtigt. Erst mit dem Amsterdamer Vertrag vom 2. Oktober 1997 und mit Art. 63 EGV wurde die Zielrichtung verändert und die Grundlage gelegt, auf ein gemeinsames Asylsystem hinzuwirken.¹⁴⁴

3. *Fehlendes Lastenteilungsinstrument in der Europäischen Union*

Das vom Bundesverfassungsgericht seiner Rechtsprechung zur Drittstaatenregelung zugrunde gelegte Konzept einer „europäischen Gesamtregelung der Schutzgewährung für Flüchtlinge mit dem Ziel einer *Lastenteilung*“¹⁴⁵ hat keine Entsprechung im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem gefunden. Das Dubliner System ist kein *Lastenteilungsinstrument*.¹⁴⁶ Vielmehr soll ein *Gleichgewicht der Zuständigkeitskriterien* (Erwägungsgrund Nr. 8 Verordnung (EG) Nr. 343/2004) auf der Grundlage von „objektiven und für die Mitgliedstaaten und die Betroffenen gerechten Kriterien“ (Erwägungsgrund Nr. 4 Verordnung (EG) Nr. 343/2004) hergestellt werden. Allerdings hat die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 wie auch die Praxis im Rahmen der Vorläufersysteme Anlass zu vehementer Kritik an deren Rigidität wie auch wegen deren politischer Auswirkungen gegeben. Grund für diese Kritik ist, dass das Dubliner System die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen der Gemeinschaft, derzeit

¹⁴⁴ S. hierzu im Einzelnen *Hruschka*, Die Dublin II-Verordnung, in: Das Dublin-Verfahren, Beilage zum Asylmagazin 1-2/2008, S. 1 ff.

¹⁴⁵ BVerfGE 94, 49 (85), Ls Nr. 1a = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700 (702).

¹⁴⁶ *Hruschka*, Die Dublin II-Verordnung, in: Das Dublin-Verfahren, Beilage zum Asylmagazin 1-2/2008, S. 1 (4).

insbesondere die südeuropäischen Staaten Griechenland, Malta, Italien und Spanien, unverhältnismäßig belastet.¹⁴⁷

Zunächst wird das angestrebte Ziel, für die Betroffenen nachvollziehbare und gerechte Kriterien für die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates zu schaffen, dadurch unterlaufen, dass eine Grundvoraussetzung des Dubliner Systems nicht erfüllt ist, nämlich die Voraussetzung, dass Asylsuchende auf Grund vereinheitlichter gesetzlicher Grundlagen und Praxis in allen Mitgliedstaaten grundsätzlich in der Lage sind, ein gleichwertiges Schutzniveau in verfahrens- wie materiellrechtlicher Hinsicht zu finden.¹⁴⁸ Die Kommission kritisiert vielmehr, dass die Unterschiede in der Behandlung von Asylbegehren zwischen den Mitgliedstaaten fortbestehen. Grund hierfür seien teilweise die mangelhafte Umsetzung des Sekundärrechts sowie teilweise unterschiedliche Ansätze bei der praktischen Durchführung.¹⁴⁹ Die Kritik stützt sich auf einen Überprüfungsbericht, in dem die Kommission eine Reihe von Mängeln identifiziert hatte, der sich auf die wirksame Durchsetzung des Dubliner Systems und auf den gewährten Schutzstandard bezog.¹⁵⁰ Deshalb legte die Kommission 2008 einen Entwurf zur Änderung der Verordnung vor, um das Dubliner System zu verbessern sowie insbesondere sicherzustellen, dass die individuellen Bedürfnisse der Asylsuchenden vollständig berücksichtigt werden.¹⁵¹

Von Anfang an zielte die Kritik gegen das Dubliner System auf dessen strukturellen Fehler, dass durch die Anknüpfung der Zuständigkeitsbestimmung an die illegale Einreise des Asylsuchenden in das Gemeinschaftsgebiet die Randstaaten unverhältnismäßig belastet werden. Denn in der Praxis führt insbesondere das auf die illegale Einreise bezogene Zuständigkeitskriterium zu einer signifikanten Ungleichgewichtigkeit innerhalb der

¹⁴⁷ *European Council on Refugees and Exiles*, Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered, March 2008, S. 12 f.

¹⁴⁸ *UNHCR*, Analyse der vorgeschlagenen Neufassung für die Dublin-II-Verordnung und die Eurodac-Verordnung, März 2009, S. 3.

¹⁴⁹ *Kommission der EG*, Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Künftige Asylstrategie – Ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz, KOM(2008) 360, 17. Juni 2008, S. 3.

¹⁵⁰ Report of the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Dublin System, COM (2007)299 final, SEC (2007)742.

¹⁵¹ Commission of the European Communities, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country-national or a stateless person, COM(2008)820.

Gemeinschaft zu Lasten der grenznahen Mitgliedstaaten. Deren einseitige Belastung hatte insbesondere Auswirkungen auf die langwierigen Verhandlungen über die Verordnung (EG) Nr. 343/2003. Griechenland und Italien hatten zunächst einen allgemeinen Vorbehalt gegen die Rangfolge der Zuständigkeitskriterien eingelegt und gefordert, die Zuständigkeit im Blick auf die illegale Einreise auf sechs Monate zu begrenzen. Beide Mitgliedstaaten konnten sich jedoch nicht durchsetzen.¹⁵² Das Dubliner System ist danach strukturell so konzipiert, dass die Mehrzahl der Mitgliedstaaten mit Verweis auf die irreguläre Einreise der Flüchtlinge diese von innen an die Außengrenzen abdrängen. Dies wiederum birgt die Gefahr in sich, dass die betroffenen Grenzstaaten Maßnahmen anwenden, die darauf abzielen, den Zugang zu ihrem Territorium oder zum Asylverfahren zu verhindern.¹⁵³ Das grundlegende, nunmehr in Art. 80 AEUV verankerte „Prinzip der Solidarität“, durch Zuständigkeitskriterien ein „Gleichgewicht im Geiste der Solidarität“ (Erwägungsgrund Nr. 8 Verordnung (EG) 343/2003) zu erreichen, kann damit aufgrund der immanenten strukturellen Funktionslogik des Dubliner Systems keine praktische Wirksamkeit erlangen. Die grundlegende Annahme, die für das Bundesverfassungsgericht Voraussetzung für die Ersetzung des verfassungsrechtlichen Asylrechts durch eine „europäische Gesamtregelung der Schutzgewährung für Flüchtlinge mit dem Ziel einer Lastenverteilung“ war,¹⁵⁴ ist damit nicht gegeben, und es ist derzeit auch nicht absehbar, ob und wann die Gemeinschaft dieses Ziel erreichen wird.

UNHCR hat in diesem Zusammenhang in manchen Fällen eine derart offenkundige Missachtung der Rechte von Rückkehrern innerhalb des Dubliner Systems beobachtet, dass sich die Organisation „zu der Empfehlung gezwungen sah, Asylsuchende nicht in bestimmte Teilnehmerstaaten zu überstellen.“ Diese Empfehlung erfolgte auf der Grundlage einer eingehenden Analyse des Zugangs zum Asylverfahren und dessen Qualität, der Aufnahmebedingungen und anderer Aspekte des Systems der betreffenden Staaten.¹⁵⁵ Nichtstaatliche Organisationen kritisieren, dass das Dubliner System das Phänomen des

¹⁵² Weinzierl, Flüchtlinge: Schutz und Abwehr in der erweiterten EU, 2005, S. 152.

¹⁵³ *European Council on Refugees and Exiles*, Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered, March 2008, S. 16; Weinzierl, Flüchtlinge: Schutz und Abwehr in der erweiterten EU, 2005, S. 160; s. auch Blake, The Dublin Convention and Rights of Asylum Seekers in the European Union, in: Implementing Amsterdam (*Guild/Harlow*), 2001, S. 94 (108 ff.); Marx, European Journal of Migration and Law 2001, 7 (18 f.); Schröder, ZAR 2003, 126 (130).

¹⁵⁴ BVerfGE 94, 49 (85) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700.

¹⁵⁵ UNHCR, Analyse der vorgeschlagenen Neufassung für die Dublin-II-Verordnung und die Eurodac-Verordnung, März 2009, S. 3; UNHCR, Positionspapier zur Überstellung von Asylsuchenden nach Griechenland nach der Dublin-II-Verordnung, April 2008.

„refugees in orbit“ nicht beseitigt habe. Mehrere Mitgliedstaaten würden über das Asylbegehren von Asylsuchenden in Abwesenheit entscheiden oder es als erledigt behandeln, wenn der Asylsuchende in einen anderen Mitgliedstaat weiter gereist sei. Dieses Defizit und andere verfahrensrechtliche Beschränkungen beraubten eine Vielzahl von Rückkehrern im Dubliner System der Möglichkeit, dass ihre Asylgründe geprüft würden und darüber hinaus auch der Beschwerdemöglichkeit. Der fehlende Verfahrensschutz könne das Risiko eines Refoulements hervorrufen.¹⁵⁶

Aufgrund der erheblichen Umsetzungs- und Anwendungsprobleme im Rahmen des Dubliner Systems hat UNHCR deshalb in Anknüpfung an den ursprünglichen Vorschlag der Kommission vorgeschlagen, dass die Zuständigkeit vorrangig bei dem Staat liegen sollte, in dem der Asylantrag gestellt wurde, es sei denn der Asylsuchende habe bereits Verbindungen oder eine enge Beziehung zu einem anderen Mitgliedstaat.¹⁵⁷ Sinnvoller wäre es ohnehin gewesen, den Asylbewerbern in Übereinstimmung mit dem internationalen Standard¹⁵⁸ die Wahl des Mitgliedstaates für die Asylantragstellung selbst zu überlassen und lediglich das mehrfache Stellen von Asylanträgen zu unterbinden.¹⁵⁹

VI. Lösungsoptionen im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem

1. Vorbemerkung

Das Dubliner System ist ein wesentlicher Baustein im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem, aber kein Lastenteilungsinstrument. Vielmehr bewirkt insbesondere das Verursacherprinzip eine unverhältnismäßige Belastung der Randstaaten in der Gemeinschaft, insbesondere der südöstlichen Mitgliedstaaten. Dieser Strukturfehler wird wohl auf absehbare Zeit nicht behoben werden. Denn er belastet nicht die einflussreichen, sondern die politisch eher schwachen Mitgliedstaaten. Daher wird es weiterhin zu erheblichen Schutzdefiziten zu

¹⁵⁶ *European Council on Refugees and Exiles*, Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered, March 2008, S. 14 ff.

¹⁵⁷ *UNHCR*, „The Dublin II Regulation – A UNHCR Discussion Paper (auszugsweise Übersetzung der UNHCR-Studie) April 2006, S. 5.

¹⁵⁸ Empfehlung des Exekutivkomitees für das Programm von UNHCR 15 (XXX) „Flüchtlinge ohne Asylland (1979), Nr. h (iii): „Die Vorstellungen des Asylsuchenden hinsichtlich des Landes, in welchem er um Asyl nachsuchen möchte, sollten soweit wie möglich berücksichtigt werden.“

¹⁵⁹ *Schröder*, ZAR 2003, 126 (130).

Lasten der in der Union Schutz suchenden Personen und damit auch zu kaum lösbaren Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten kommen. Versuche, die Bestimmung der Zuständigkeit an den Mitgliedstaat zu knüpfen, in dem zum ersten Mal der Asylantrag gestellt wird, können aus den bezeichneten Gründen auf absehbare Zeit als nicht durchsetzbar gewertet werden.

Das Rechtsgutachten soll für die verfassungsgerichtliche Entscheidung der Frage der Überstellung von Asylsuchenden an Mitgliedstaaten Lösungsvorschläge erarbeiten. Aufgrund der bisherigen Untersuchungen können derartige Vorschläge nicht im nationalstaatlichen Rahmen von Art. 16a GG, sondern aus verfassungsrechtlicher Sicht (vgl. Art. 23 GG) nur innerhalb des Europarechts entwickelt werden. Da dem Europarecht das Konzept normativer Vergewisserung fremd ist, kann dieses Konzept für die Entwicklung von Lösungen weder den Ausgangspunkt darstellen noch sonst in irgendeiner Weise erkenntnisfördernd herangezogen werden. Die Lösung der verfassungsrechtlichen Grenzen im Hinblick auf Überstellungen innerhalb des Dubliner Systems ist danach aus dem Europarecht abzuleiten. Ungeachtet ihrer strukturellen Defizite kann die Grundlage für eine Lösung nur die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 darstellen. Diese enthält ungeachtet der aufgezeigten Defizite entsprechende Ansätze, die im Folgenden näher untersucht werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen die Überstellung nach Griechenland aussetzenden Beschlüssen den Erlass einer einstweiligen Anordnung damit begründet, dass die Beschwerden Anlass geben, die Frage, ob und gegebenenfalls welche Vorgaben das Grundgesetz in Art. 16a Abs. 2 Satz 1 GG für die fachgerichtliche Prüfung der Grenzen des Konzepts normativer Vergewisserung trifft, zu untersuchen.¹⁶⁰ Wie gesagt, ist dieses Konzept dem Europarecht fremd. Die vom Gericht aufgeworfene Frage kann aber auch dahin verstanden werden, dass sie auf die nationalen Handlungsoptionen der Mitgliedstaaten im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem zielt. Für die Bundesrepublik beurteilt sich die Teilnahme an diesem System nach Maßgabe von Art. 23 GG. Diese Verfassungsnorm ersetzt

¹⁶⁰ BVerfG (Kammer), Beschluss vom 8. September 2009 – 2 BvQ 56/09, NVwZ 2009, 1281 = InfAuslR 2009, 472 = AuAS 2009, 248; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 23. September 2009 – 2 BvQ 68/09; BVerfG (Kammer); BVerfG (Kammer), Beschluss vom 23. September 2009 – 2 BvQ 68/98; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 9. Oktober 2009 – 2 BvQ 72/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 5. November 2009 – 2 BvQ 77/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 13. November 2009 – 2 BvR 2603/09; BVerfG (Kammer), Beschluss

im Umfang europarechtlicher Regelungen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems Art. 16a GG. Bereits Art. 16a Abs. 5 GG hatte der Bundesrepublik für die Teilnahme an dem vorangegangenen völkervertraglichen System die Teilnahme abweichend von Art. 16a Abs. 1 bis 4 GG ermöglicht.

2. *Unzulässigkeit der Anwendung der Drittstaatenklausel (Art. 3 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 343/2003) auf Überstellungen an Mitgliedstaaten*

Nach Art. 3 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 behält jeder Mitgliedstaat das Recht, einen Asylbewerber nach seinen innerstaatlichen Rechtsvorschriften unter Wahrung der Bestimmungen der GFK in einen Drittstaat zurück- oder auszuweisen. Er ist dabei sekundärrechtlich durch Art. 27 und 36 RL 2005/85/EG (*Verfahrensrichtlinie*) gebunden. Diese europarechtlichen Normen stehen im sachlichen Zusammenhang mit der Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 GG, d.h. der Bundesrepublik Deutschland wird ebenso wie anderen Mitgliedstaaten im Rahmen des europarechtlich normierten Dubliner Systems das Recht eingeräumt, *anstelle* der Überstellung an den zuständigen Mitgliedstaat den Asylsuchenden in einen Drittstaat abzuschicken.

Die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 legt nach Art. 1 die Kriterien fest, die bei der Bestimmung des *Mitgliedstaats*, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem *Mitgliedstaat* gestellten Asylantrags zuständig ist, zu beachten sind. Der nach der Verordnung zuständige Mitgliedstaat ist gehalten, einen Asylbewerber, der in einem anderen Mitgliedstaat einen Asylantrag gestellt hat, aufzunehmen (Art. 16 Abs. 1 Buchst. a) Verordnung (EG) Nr. 343/2003). Der um Schutz ersuchte Mitgliedstaat kann jedoch auch anstelle der Überstellung des Asylsuchenden an den zuständigen Mitgliedstaat den Asylsuchenden nach Maßgabe seines innerstaatlichen Rechts, d.h. für die Bundesrepublik Deutschland nach Maßgabe von Art. 16a Abs. 2 GG in Verb. mit § 26a, § 34a AsylVfG, und unter Beachtung von Art. 27 und 36 RL 2005/85/EG in einen sicheren Drittstaat abschieben.

Da das Rechtsgutachten die verfassungsrechtlichen Grenzen der Überstellung eines Asylsuchenden an einen anderen Mitgliedstaat untersuchen soll, kann Art. 3 Abs. 3

Verordnung (EG) Nr. 343/2003 nicht als Lösungsoption in Betracht gezogen werden. Denn die Verordnung lässt die Abschiebung eines Asylsuchenden an Drittstaaten zwar zu, für die Überstellung eines Asylsuchenden an einen anderen Mitgliedstaat gelten aber die Regelungen nach Art. 4 bis 14, 17 bis 19 Verordnung (EG) Nr. 343/2003. Bereits das Dubliner Übereinkommen regelte, dass im Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander die Regelungen des Übereinkommens den nationalen Drittstaatenregelungen vorgehen.¹⁶¹ Das Konzept normativer Vergewisserung mag für die Bundesrepublik im Rahmen der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 nach wie vor Bedeutung erlangen, wenn ein Asylsuchender in einen sicheren Drittstaat abgeschoben werden soll. Auf die Frage der Überstellung an Mitgliedstaaten findet es jedoch keine Anwendung. Insoweit hatte das Bundesverfassungsgericht bereits in der Entscheidung zur Drittstaatenregelung festgestellt, dass der Völkerrechtsvorbehalt des Art. 16a Abs. 5 GG diese Regelung verdrängt.¹⁶² An die Stelle dieses Vorbehalts ist nach geltendem Recht der Europarechtsvorbehalt des Art. 23 GG getreten.

Die verfassungsrechtliche Drittstaatenregelung (vgl. Art. 16a Abs. 2 GG) und damit das Konzept normativer Vergewisserung findet damit aus europarechtlicher Sicht (vgl. Art. 3 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 343/2003) in den Fällen Anwendung, in denen zwar ein anderer Mitgliedstaat etwa wegen der Ausstellung eines Visum zuständig ist (vgl. Art. 9 Verordnung (EG) Nr. 343/2003), der Asylsuchende aber zugleich aus einem sicheren Drittstaat einreist und die Bundesrepublik ihn in diesen Drittstaat abschieben will. Derartige Fallgestaltungen sind jedoch rechtlich nicht denkbar, weil die verbliebenen sicheren Drittstaaten Norwegen und die Schweiz (vgl. Anlage I zu § 26a AsylVfG) inzwischen Teilnehmer im Dubliner System sind und deshalb der Asylsuchende, der aus einem dieser Staaten einreist, nach Maßgabe des Dubliner Systems an diesen überstellt wird.

Die fachgerichtliche Rechtsprechung wendet demgegenüber bei der Bewertung der Zulässigkeit von Überstellungen von Asylsuchenden im aktuellen Beispielfall des Mitgliedstaates Griechenland überwiegend die Drittstaatenregelung nach Art. 16a Abs. 2 GG an und sucht mit Blick auf die dortige tatsächliche und rechtliche Situation im Rahmen des

2009 – 2 BvR 2767/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 22. Dezember 2009 – 2 BvR 2879/09.

¹⁶¹ Löper, ZAR 2000, 16 (19).

¹⁶² BVerfGE 94, 49 (86) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700 (702).

Konzepts normativer Vergewisserung unter Bezugnahme auf die zugelassenen Ausnahmetatbestände nach einer Lösung.¹⁶³ Teilweise weicht die Rechtsprechung einer Auseinandersetzung mit dieser Frage aus und gewährt unter Bezugnahme auf die entsprechende Kammerrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes Eilrechtsschutz.¹⁶⁴ Die fachgerichtliche Rechtsprechung wendet sich in diesem Zusammenhang andererseits aber auch ausdrücklich gegen die Anwendung der verfassungsrechtlichen Drittstaatenregelung und weist darauf hin, dass bei Überstellungen an Mitgliedstaaten das Konzept normativer Vergewisserung nicht berührt sei. Der unzureichenden Umsetzung materieller gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben durch den zuständigen Mitgliedstaat könne nur durch Ausübung des Selbsteintrittsrechts nach Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 Rechnung getragen werden.¹⁶⁵

Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang ergänzend darauf hingewiesen, es könnte auch zu klären sein, ob und welche Vorgaben das Grundgesetz zur Gewährung vorläufigen Schutzes für den Zeitraum trifft, den die Organe der Gemeinschaft benötigen, Erkenntnisse über für Asylsuchende bedrohliche tatsächliche oder rechtliche Defizite des Asylsystems eines Mitgliedstaates auszuwerten und erforderliche Maßnahmen

¹⁶³ VG Freiburg, Beschluss vom 26. Juni 2009 – A 2 K 710/09, AuAS 2009, 178 (179); VG Ansbach, Beschluss vom 7. September 2009 – AN 14 E 09.301.42; BA, S. 6; VG Schleswig, Beschluss vom 7. September 2009 – 6 B 32/09, BA, S. 3; VG Saarlouis, Beschluss vom 15. September 2009 – 2 L 876/09, BA, S. 3; VG Minden, Beschluss vom 2. Oktober 2009 – 1 L 533/09.A, BA, S. 5 f.; VG Düsseldorf, Beschluss vom 14. Oktober 2009 – 18 L 1542/09.A, BA, S. 3 f.; VG Gießen, Beschluss vom 26. Oktober 2009 – 3 L 3281/09.A, BA, S. 3 f.; VG Oldenburg, Beschluss vom 9. November 2009 – 3 B 2837/09, BA, S. 5; Nieders.OVG, Beschluss vom 19. November 2009 – 13 MC 166/09, BA, S. 3 f., InfAuslR 2010, 83 (84); VG Berlin, Beschluss vom 24. November 2009 – VG 33 L 227.09.A, BA, S. 4 f.; VG Düsseldorf, Beschluss vom 8. Dezember 2009 – 13 L 1840/09.A, BA, S. 3, InfAuslR 2010, 85 (86); VG Oldenburg, Beschluss vom 11. Dezember 2009 – 3 B 3190/09, BA, S. 3 f.; VG Düsseldorf, Beschluss vom 14. Dezember 2009 – 2 L 1779/09.A, BA, S. 3 f.; VG Arnberg, Beschluss vom 14. Dezember 2009 – 8 L 699/09.Aab, BA, S. 4 VG Frankfurt (Oder), Beschluss vom 6. Januar 2010 – VG 7 L 319/09.A, BA, S. 3 f.; VG Braunschweig, Beschluss vom 8. Januar 2010 – 2 B 292/09, BA, S. 3 f.; VG München, Beschluss vom 28. Januar 2010 – M 23 E 09.60088, BA, S. 5; VG Augsburg, Beschluss vom 1. Februar 2010 – Au 5 S 10.30014, BA, S. 8 f.; VG Meiningen, Beschluss vom 8. Februar 2010 – 8 E 20009/10 Me, BA, S. 6 f.; VG Leipzig, Beschluss vom 10. Februar 2010 – A1 L 18/10, BA, S. 4 f.; VG Potsdam, Beschluss vom 10. Februar 2010 – VG 7 L 30/10.A, BA, S. 4 f.; VG Braunschweig, Beschluss vom 16. Februar 2010 – 2 B 32/10, BA, S. 3 f.; VG Minden, Beschluss vom 17. Februar 2010 – 12 L 76/10.A, BA, S. 2 f.

¹⁶⁴ VG Hannover, Beschluss vom 7. November 2010 – 7 B 6258/09.A, S. 4 f.; VG Hannover, Beschluss vom 20. November 2009 – 7 B 5716/09, S. 3; VG Wiesbaden, Beschluss vom 16. Dezember 2009 – 7 L 1390/09.WLA, S. 5 f.; s. auch VG Minden, Beschluss vom 9. November 2009 – 1 L 623/09.A; VG Kassel, Beschluss vom 18. Februar 2010 – 1 L 1596/09.KS.A, BA, S. 2 f.; VG Saarlouis, Beschluss vom 25. Februar 2010 – 5 L 132/10, BA, S. 2 f.

¹⁶⁵ OVG NW, Beschluss vom 7. Oktober 2009 – 8 B 1433/09.A, NVwZ 2009, 1571 (1573) = AuAS 2009, 273; OVG Saarland, Beschluss vom 20. August 2009 – b3 A 253/09, NVwZ-RR 2010, 31.

durchzusetzen.¹⁶⁶ Nachfolgend sind deshalb die Ansatzpunkte im Dubliner System zu beleuchten, die eine europarechtlich begründete Lösung für die verfassungsrechtliche Rechtsschutzfrage aufzeigen. Dabei sind vor der Rechtsschutzfrage zunächst die materiellrechtlichen Fragen zu untersuchen, da Rechtsschutzfragen stets an materiell verbürgte Schutzpositionen anknüpfen. Mit dem Hinweis auf die Souveränitätsklausel des Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 in der Rechtsprechung wird hierfür ein wichtiges Kriterium bezeichnet, das möglicherweise für eine angemessene Lösung der aufgezeigten Rechtsfragen in Betracht gezogen werden kann. Zunächst sind jedoch alle insoweit in Betracht kommenden materiellen Lösungsoptionen im Einzelnen zu erörtern.

3. *Humanitäre Klausel (Art. 15 Verordnung (EG) Nr. 343/2003)*

a) *Derzeitige Rechtslage*

Im Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander kann die humanitäre Klausel nach Art. 15 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 Bedeutung erlangen und für entsprechende Einzelfälle Lösungsoptionen aufzeigen. Danach kann jeder Mitgliedstaat aus *humanitären Gründen*, die sich insbesondere aus dem *familiären oder kulturellen Kontext* ergeben, Familienmitglieder und andere abhängige Familienangehörige zusammenführen, auch wenn er dafür nicht zuständig ist. Es handelt sich um ein *gemeinschaftsrechtlich gewährtes Recht* des Mitgliedstaates. Der Mitgliedstaat kann nach eigenem Ermessen oder aufgrund der Bitte eines anderen Mitgliedstaates die humanitäre Klausel anwenden. Für die Anwendung der humanitären Klausel ist stets ein Ersuchen eines anderen Mitgliedstaates erforderlich (Art. 15 Abs. 1 Satz 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003). Die betroffenen Personen müssen der Anwendung der humanitären Klausel zustimmen (Art. 15 Abs. 1 Satz 3 Verordnung (EG) Nr. 343/2003).

Die Ausübung des Selbsteintrittsrechts bewirkt einen *gemeinschaftsrechtlichen Zuständigkeitswechsel*. Der bislang zuständige Mitgliedstaat wird durch die Ausübung dieses Rechts von seiner Verpflichtung befreit (vgl. Art. 3 Abs. 2 Satz 2 Verordnung (EG) Nr.

¹⁶⁶ BVerfG (Kammer), Beschluss vom 8. Dezember 2009 – 2 BvR 2780/09, InfAuslR 2010, 82; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 10. Dezember 2009 – 2 BvR 2767/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 22. Dezember 2009 – 2 BvR 2879/09.

3434/2003). Hat daher das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge einen Asylantrag, für dessen Behandlung ursprünglich ein anderer Mitgliedstaat zuständig war, in der Sache entschieden, so ist damit die Zuständigkeit auf die Bundesrepublik übergegangen.¹⁶⁷ Das gilt nicht, wenn die Anhörung lediglich den Zweck verfolgt, die für die Feststellung der Zuständigkeit des Mitgliedstaates notwendigen Tatsachen aufzuklären und deshalb auch keine Entscheidung in der Sache erfolgt.¹⁶⁸

Die Kommission begründete ihren Vorschlag einer humanitären Klausel damit, eine Trennung von Familienangehörigen, die sich aus einer buchstabengetreuen Anwendung der Zuständigkeitskriterien ergeben könne, zu verhindern oder rückgängig zu machen. Auch wenn die Verordnung mehrere verbindliche Bestimmungen vorsehe, um eine größere räumliche Nähe der Familienangehörigen bzw. die Aufrechterhaltung der Familiengemeinschaft zu ermöglichen (vgl. Art. 7, 14 Verordnung (EG) Nr. 343/2003), seien derart unterschiedliche Situationen denkbar, dass nicht für jede eine spezifische Bestimmung vorgesehen werden könne. Deshalb sei auch künftig im Interesse der Mitgliedstaaten wie der Asylsuchenden eine humanitäre Klausel erforderlich, die nach *Ermessen* angewandt werde.¹⁶⁹

In ihrem Bericht zur Bewertung des Dubliner Systems vom 6. Juni 2007 weist die Kommission darauf hin, dass die humanitäre Klausel von den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich angewandt werde. Einige Mitgliedstaaten hätten niemals einen anderen Mitgliedstaat ersucht, die Zuständigkeit nach dieser Klausel zu übernehmen, andere, wie z.B. Polen, behandelten fünfzig Prozent ihrer Übernahmeansuchen nach dieser Klausel. Darüber hinaus gingen einige Mitgliedstaaten, wie z.B. Österreich, davon aus, dass die Verweigerung der Familienzusammenführung ungeachtet des Ermessenscharakters der Klausel unter bestimmten Voraussetzungen zu einer Verletzung von Art. 8 EMRK führen könne.¹⁷⁰

¹⁶⁷ OVG NW, NVwZ 1997, 1141 (1143); wohl auch VG Schwerin, AuAS 1996, 227 (228).

¹⁶⁸ VG Schwerin, AuAS 1996, 227 (228).

¹⁶⁹ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines Asylantrages zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat stellt, KOM(2001) 447 endgültig 2001/0182/CNS, 26. Juli 2001, S. 16.

In der Literatur wird vertreten, dass ein Asylsuchender zumindest einen Anspruch *auf ermessensfehlerfreie* Anwendung der humanitären Klausel hat.¹⁷¹ Für die Praxis in der Bundesrepublik wird berichtet, dass Familienangehörige im weiteren Sinne in der Regel dann nicht getrennt würden, wenn die betreffende Person wegen Schwangerschaft, eines neu geborenen Kindes, einer schweren Krankheit, einer ernsthaften Behinderung oder infolge hohen Alters auf die Unterstützung des anderen Familienangehörigen angewiesen ist. Darüber hinaus müssten die weiteren Voraussetzungen, z.B. das Bestehen familiärer Bindungen bereits im Herkunftsland, Familienzusammenführung im Interesse des Minderjährigen (Art. 15 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003), erfüllt sein.¹⁷² Bereits unter der Geltung von Art. 9 des Dubliner Übereinkommens war die Anwendungspraxis in der Bundesrepublik sehr restriktiv und beschränkte sich die Ausübung des Selbsteintrittsrechts auf diese Kriterien.¹⁷³

Die Angehörigen müssen im Herkunftsland nicht in häuslicher Gemeinschaft zusammen gelebt haben. Glaubhaft zu machen ist lediglich eine familiäre Bindung. Hiervon ist angesichts der Bedeutung, welche den familiären Bindungen in den Herkunftsländern der Asylbewerber zukommt, bei glaubhaft gemachter familiärer Beziehung auszugehen. Es gilt nicht der enge Angehörigenbegriff nach Art. 2 Buchst. i) Verordnung (EG) Nr. 343/2003, sondern der weite in Art. 15 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 beschriebene Begriff des „*anderen abhängigen Familienangehörigen*.“ Angesichts der in vielen Herkunftsländern bedeutend früher als in westlichen Industriegesellschaften einsetzenden Alterungsprozesse dürfen an den Begriff des „hohen Alters“ keine überspannten Anforderungen gestellt werden. Maßgebend ist letztlich, dass die Angehörigen aufeinander angewiesen sind.

Art. 15 Abs. 2 Verordnung (EG) 343/2003 bezeichnet nur Regelbeispiele. Damit können auch andere Erwägungen die Ausübung des Selbsteintrittsrechtes nach Maßgabe der humanitären Klausel rechtfertigen. Im Hinblick auf die mit der Durchführung eines Asylverfahrens häufig verbundene jahrelange Trennung der Familienangehörigen ist die Verweigerung der Familienzusammenführung für die Dauer des Verfahrens *unverhältnismäßig* und wird deshalb

¹⁷⁰ *Commission of the European Communities*, Commission Staff Working Document. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Dublin system, SEC (2007) 742, 6. Juni 2007, S. 22.

¹⁷¹ *Dolk*, Das Dublin-Verfahren in Deutschland, in: Beilage zum Asylmagazin 1-2/2008, S. 16 (18); *Schröder*, ZAR 2003, 124 (131).

¹⁷² *Lang*, Dublin II in der Praxis, in: Beilage zum Asylmagazin 1-2/2008, S. 22 (23).

dem humanitären Gedanken von Art 15 Abs. 1 Verordnung (EG) 343/2003 kaum gerecht. Auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes ist dahin zu verstehen, dass jedenfalls bei absehbarer jahrelanger Trennung der Familienangehörigen außergewöhnliche Umstände vorliegen, es sei denn, die „zeitlich gestaffelte Ausreise der Familienangehörigen in unterschiedliche Zielländer“ ist den Asylsuchenden zuzurechnen.¹⁷⁴

b) *Geplante Neuregelung der humanitären Klausel*

Die Kommission empfiehlt in ihrem Änderungsvorschlag,¹⁷⁵ dass in den Fällen, in denen einer der Familienangehörigen wegen Schwangerschaft, eines neugeborenen Kindes, ernsthafter Erkrankung oder Behinderung oder wegen seines Alters auf die Hilfe des anderen angewiesen ist, der Mitgliedstaat auf Antrag der Familienmitglieder zuständig ist, der als am besten für die Zusammenführung geeignet anzusehen ist. Dabei wird vorausgesetzt, dass die familiären Beziehungen bereits im Herkunftsland bestanden hatten und die betroffenen Angehörigen mit der Zusammenführung einverstanden sind (Art. 11). In diesem Zusammenhang bezieht sich ein neuer Erwägungsgrund Nr. 11 auf das Recht auf Familienleben nach Art. 8 EMRK und betont, dass die Achtung der Einheit der Familie eine „vorrangige Erwägung“ sei. Im neu vorgeschlagenen Erwägungsgrund Nr. 12 wird die Verpflichtung hervorgehoben, die Asylbegehren von Familienmitgliedern gemeinsam zu bearbeiten, um sicherzustellen, dass die Mitglieder der Familie nicht voneinander getrennt werden.

Damit soll die bisherige, auf den familiären oder kulturellen Kontext bezogene humanitäre Klausel grundlegend strukturell verändert werden. Das allein auf Familienangehörige bezogene Selbsteintrittsrecht soll nicht mehr wie bisher als humanitäre Klausel behandelt, vielmehr soll der bisherige Sollanspruch (vgl. Art. 15 Abs. 2 Verordnung (EG) 343/2003) in einen Rechtsanspruch auf Zusammenführung von Familienangehörigen unter den bezeichneten Voraussetzungen umgewandelt werden. Die bisherige Ermessensnorm des Art.

¹⁷³ Löper, ZAR 2000, 16 (22).

¹⁷⁴ BVerfG (Kammer), B. v. 24. 7. 1998 - 2 BvR 99/97; ebenso VGH BW, AuAS 2002, 236 (237).

¹⁷⁵ Commission of the European Communities, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country-national or a stateless person, COM (2008)820; S. 35.

15 Abs. 3 VO (EG) 343/2003, die zugunsten unbegleiteter Minderjähriger eine Zusammenführung zu Verwandten in anderen Mitgliedstaaten ermöglicht, soll ebenfalls in einen Rechtsanspruch umgewandelt werden (Art. 8 Abs. 2). Demgegenüber soll die geltende Souveränitätsklausel des Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) 343/2003 materiell durch humanitäre Erwägungen konkretisiert werden (vgl. Art. 17). Die humanitäre Klausel soll damit vom familiären oder kulturellen Kontext vollständig gelöst werden, behält aber ihren Ermessenscharakter. Demgegenüber soll die im geltenden Recht zwingend an einen familiären oder kulturellen Kontext gebundene humanitäre Klausel in eine Familienzusammenführungsklausel mit Rechtscharakter umgewandelt werden.

Die geltende humanitäre Klausel des Art. 15 Verordnung (EG) 343/2003 bezeichnet eine der Grenzen der zulässigen Überstellung eines Asylsuchenden an den an sich zuständigen Mitgliedstaat. Sie kann zwar nach geltendem Recht nicht allgemein angewandt werden, ihr liegt aber ein weiter Familienbegriff zugrunde. Nach Inkrafttreten des Kommissionsvorschlags würde die bisherige Ermessensnorm in einen Rechtsanspruch umgewandelt. Darüber hinaus würde die geltende in Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 geregelte Souveränitätsklausel in Art. 17 inhaltlich durch humanitäre Erwägungen konkretisiert.

4 Souveränitätsklausel (Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003)

a) Funktion der Souveränitätsklausel

Nach Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 *kann* jeder Mitgliedstaat abweichend von den in der Verordnung aufgestellten Zuständigkeitskriterien einen Asylantrag prüfen. Der betreffende Mitgliedstaat wird durch Inanspruchnahme der Souveränitätsklausel zum zuständigen Mitgliedstaat und übernimmt die mit dieser Zuständigkeit einhergehenden Verpflichtungen (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003). Gegebenenfalls unterrichtet er den zuvor zuständigen Mitgliedstaat, den Mitgliedstaat, der bereits ein Verfahren zur Durchführung der Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates durchführt, oder den Mitgliedstaat, an den ein Aufnahme- oder Wiederaufnahmegesuch gerichtet wurde. Zwingend ist diese Konsultation nicht. Anders als im Falle der Inanspruchnahme der humanitären Klausel bedarf es auch keines Ersuchens des anderen Mitgliedstaates (vgl. Art.

15 Abs. 1 Satz 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003). Darüber hinaus wird anders als im Dubliner Übereinkommen das Einverständnis des Asylbewerbers nicht vorausgesetzt, da dieser mit seinem Asylantrag in diesem Mitgliedstaat sein Einverständnis mit der Übernahme der Zuständigkeit erklärt. Um zu verhindern, dass parallel durch zwei Mitgliedstaaten ein Verfahren durchgeführt werde, bestehe gegebenenfalls eine Konsultationspflicht gegenüber anderen Mitgliedstaaten.¹⁷⁶

Die Kommission begründete in dem Entwurf der Verordnung die Einführung einer Souveränitätsklausel mit „politischen, humanitären oder praktischen Erwägungen“, die einem Mitgliedstaat das Recht einräumten, abweichend von den Zuständigkeitskriterien die Zuständigkeit für einen bestimmten Asylbewerber zu übernehmen. Die Übernahme nach dieser Klausel stehe im Ermessen des Mitgliedstaates. Die Souveränitätsklausel soll den Mitgliedstaaten im Rahmen der Prüfung der Zuständigkeitskriterien der Verordnung eine gewisse Flexibilität ermöglichen. Damit handelt es sich bei Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 nicht um eine bloß verfahrensrechtliche Vorschrift, sondern um eine Zuständigkeitsnorm mit materiellem Gehalt.¹⁷⁷

Zur Bezeichnung dieses Selbsteintrittsrechts hat sich allgemein der Begriff „Souveränitätsklausel“ durchgesetzt. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Mitgliedstaaten rechtlich ungebunden, kraft eigener Souveränität das Asylbegehren behandeln könnten. Der Begriff der Souveränität ist insbesondere nicht gegen die Gemeinschaft gerichtet.¹⁷⁸ Vielmehr vollzieht sich die Wahrnehmung der Kompetenzen nach der Souveränitätsklausel als ein an die Regeln und Vorgaben des Gemeinschaftsrechts gebundener mitgliedschaftlicher Akt, der insbesondere im Interesse und zur Förderung des Gemeinschaftsrechts auszuüben ist. Die Verfassung enthält ihrerseits durch die Leitidee der *Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes*,¹⁷⁹ welche die Bundesrepublik Deutschland zur Mitwirkung an der

¹⁷⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines Asylantrages zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat stellt, KOM(2001) 447 endgültig 2001/0182/CNS, 26. Juli 2001, S. 11.

¹⁷⁷ VG Düsseldorf, Urteil vom 10. Dezember 2009 – 18 K 718/09.A.

¹⁷⁸ S hierzu *Terhechte*, EuZW 2009, 724 (728, 731).

¹⁷⁹ BVerfGE 123, 267, 396 ff. – *Lissabon.*; kritisch hierzu *Terhechte*, EuZW 2009, 724 (728); *Dingemann*, ZEuS 2009, 491 (527); *Bergmann/Karpenstein*, ZEuS 2009, 529 (531 ff.)

europäischen Integration verpflichtet,¹⁸⁰ den Auftrag, die Souveränitätsklausel im Interesse der Förderung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems anzuwenden.

Nach dem Überprüfungsbericht der Kommission haben die Mitgliedstaaten die Souveränitätsklausel aus unterschiedlichen Gründen in Anspruch genommen. Einige Mitgliedstaaten, etwa Finnland, Irland und Österreich, wendeten diese an, wenn eine Gefahr der Verletzung von Art. 3 EMRK bestehe, d.h. sofern die Abschiebung in den anderen Mitgliedstaat als solche zu einer unmenschlichen Behandlung führen könnte. Mitgliedstaaten könnten darüber hinaus auch für den Fall die Zuständigkeit übernehmen, in dem die strenge Anwendung der Zuständigkeitsregelungen zu einem Auseinanderreißen der Familienangehörigen führen würde. Schließlich werde die Souveränitätsklausel manchmal auch in dem Fall angewandt, in dem die Überstellung unter Verletzung des Refoulementverbotes zu einer Kettenabschiebung führen würde. Andere Mitgliedstaaten, wie z.B. Deutschland und Italien, übten ihr Souveränitätsrecht aus mehr praktischen Erwägungen aus, z.B. in Fällen, in denen die beschleunigte Durchführung eines Asylverfahrens weniger Ressourcen erfordere als die Durchführung eines Verfahrens im Dubliner System.¹⁸¹

Obwohl nach der Verordnung die Zustimmung des Asylbewerbers nicht vorausgesetzt wird, erachtet es die Kommission nicht in jedem Fall für sachgerecht, allein in der Tatsache der Asylantragstellung einen Wunsch des Asylsuchenden zu erblicken, dass er damit zugleich auch um Übernahme der Zuständigkeit des angesprochenen Mitgliedstaates ersuche. Dies könne etwa der Fall sein, wenn es Hinweise gebe, dass er mit seinen in einem anderen Mitgliedstaat lebenden Familienangehörigen zusammenleben möchte.¹⁸² Andererseits wird vertreten, dass dem Asylbewerber nach Gemeinschaftsrecht ein subjektives Recht, d.h. zumindest ein gerichtlich überprüfbarer Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über den Selbsteintritt nach Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 zustehe.¹⁸³ Bereits Art. 3 Abs. 4 des Dubliner Übereinkommens enthielt eine Souveränitätsklausel, die insbesondere

¹⁸⁰ Voßkuhle, NVwZ 2010, 1 (5); Selmayr, ZEuS 2009637 (644 ff.).

¹⁸¹ *Commission of the European Communities*, Commission Staff Working Document. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Dublin system, SEC (2007) 742, 6. Juni 2007, S. 21.

¹⁸² *Commission of the European Communities*, Commission Staff Working Document. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Dublin system, SEC (2007) 742, 6. Juni 2007, S. 21.

angewandt wurde, wenn die Anwendungspraxis in dem an sich zuständigen Mitgliedstaat für unvereinbar mit völkerrechtlichen Verträgen erachtet wurde.¹⁸⁴

b) *Geplante Neuregelung der Souveränitätsklausel*

In ihrem Vorschlag für eine Ergänzung der Verordnung hält die Kommission zwar am bloßen Ermessenscharakter der Souveränitätsklausel fest, die Klausel soll jedoch um *Härtegründe* („*compassionate reasons*“) erweitert werden (vgl. Art. 17 Abs. 1).¹⁸⁵ Die Härtegründe werden allerdings nicht definiert, sie gehen aber über die bisherigen humanitären Gründe in Art. 15 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 343/2003, die sich insbesondere aus dem familiären oder kulturellen Kontext ergeben, weit hinaus und erfassen alle Härtegründe unabhängig von einem zugrunde liegenden familiären oder kulturellen Kontext. Der Vorschlag versucht damit, die Anwendungskriterien und Voraussetzungen zu klären, nach deren Maßgabe die Souveränitätsklausel angewandt werden soll.

UNHCR begrüßt die Konkretisierung der Souveränitätsklausel. Die Neufassung gewähre den Mitgliedstaaten mehr Handlungsspielraum, da sie damit verschiedene Möglichkeiten hätten, sich für zuständig zu erklären oder andere Mitgliedstaaten um Übernahme der Zuständigkeit zu ersuchen, wenn die Sachlage des Falles dies erfordere. Die Staaten sollten von der Souveränitätsklausel nicht aus rein verwaltungstechnischen oder aus Gründen der Zeit- und Kostenersparnis Gebrauch machen, insbesondere dann, wenn diese den Geboten der Humanität oder der Vermeidung von Härtefällen entgegenstehe. Das Erfordernis der Zustimmung des Asylsuchenden könne dazu beitragen, sicherzustellen, dass die Klausel nicht lediglich deshalb in Anspruch genommen werde, um eine möglichst schnelle Ablehnung von Asylanträgen ohne Rücksicht auf humanitäre Umstände zu erleichtern. Eine Anwendung der

¹⁸³ Dolk, Das Dublin-Verfahren in Deutschland, in: Beilage zum Asylmagazin 1-2/2008, S. 16 (19); s. hierzu weiter unten.

¹⁸⁴ Löper, ZAR 2000, 16 (17).

¹⁸⁵ Commission of the European Communities, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country-national or a stateless person, COM(2008)820; S. 35.

Klausel gegen den Willen des Asylsuchenden würde dem erklärten Ziel der Neuregelung, der Humanität und Vermeidung von Härtefällen, zuwiderlaufen.¹⁸⁶

c) *Kriterien für die Ausübung der Souveränitätsklausel des Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003*

aa) *Vorbemerkung*

Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 gewährleistet die asylverfahrensrechtliche Unabhängigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten.¹⁸⁷ Mit anderen Worten ist bereits im Gemeinschaftsrecht die Grundlage dafür angelegt, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Teilnahme am verabredeten System der Zuständigkeitsregelungen die Zuständigkeit für die Behandlung eines Asylbegehrens übernehmen. Anders als Art. 3 Abs. 3 verweist 3 Abs. 2 Verordnung (EG) 343/2003 für die Ausübung des Selbsteintrittsrechtes nicht auf die *innerstaatlichen Rechtsvorschriften*. Dem ist zu entnehmen, dass die Ausübung des Selbsteintrittsrechtes die Mitgliedstaaten nicht von der Beachtung europarechtlicher Vorschriften zum Schutze der Asylbewerber befreit.

Während die Anwendung der Drittstaatenklausel den Mitgliedstaaten unter der Voraussetzung der Beachtung der Verpflichtungen aus der GFK erlaubt, von den vereinbarten europarechtlichen Standards abzuweichen, wird ihnen diese Möglichkeit im Rahmen des Selbsteintrittsrechtes versperrt. Vielmehr bleibt der Flüchtling im Gemeinschaftsgebiet und wird nach den vereinbarten Regeln des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems behandelt. Für die Ausübung des Selbsteintrittsrechtes wie für die nachträgliche Behandlung des Asylbewerbers gelten damit die europarechtlichen Schutzstandards. Zu untersuchen ist im nachfolgenden, ob und in welchem Umfang die Mitgliedstaaten europarechtliche Standards bei der Anwendung der Souveränitätsklausel zu beachten haben.

¹⁸⁶ UNHCR, Analyse der vorgeschlagenen Neufassung für die Dublin-II-Verordnung und die Eurodac-Verordnung, März 2009, S. 12 f.

¹⁸⁷ Hruschka, Die Dublin II-Verordnung, in: Das Dublin-Verfahren, Beilage zum Asylmagazin 1-2/2008, S. 1 (9).

bb) Refoulementschutz nach Art. 3 EMRK

Die Mitgliedstaaten sind nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte verpflichtet, anstelle der Möglichkeit, sich auf die Zuständigkeitsregelungen der Verordnung zu berufen, das Selbsteintrittsrecht nach Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 auszuüben, wenn Hinweise auf eine Art. 3 EMRK zuwiderlaufende Behandlung nach der Überstellung im zuständigen Mitgliedstaat vorliegen. Ob dem das Konzept normativer Vergewisserung entgegensteht, kann auf sich beruhen. Denn – wie ausgeführt – richtet sich die Frage der Überstellung von Asylbewerbern an andere Mitgliedstaaten nicht nach Art. 16a Abs. 2 GG, sondern nach Europarecht (vgl. Art. 23 GG).

Auch das Bundesverfassungsgericht will vom Konzept normativer Vergewisserung die Fälle ausschließen, in denen der Drittstaat selbst gegen den Asylsuchenden zu Maßnahmen politischer Verfolgung oder unmenschlicher Behandlungen greift und dadurch zum Verfolger wird.¹⁸⁸ Allerdings ist die Reichweite des Schutzkonzepts nach Art. 3 EMRK nicht auf gezielte, vorsätzliche Handlungen des Drittstaates beschränkt. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte ist im Grundsatz entsprechend dem internationalen Konzept der Regierungsverantwortlichkeit der Vertragsstaat für unrechtmäßige Akte seiner Behörden verantwortlich, unabhängig davon, ob diese durch seine Sicherheitsbehörden oder durch die untergeordnete lokale Verwaltung ausgeübt werden.¹⁸⁹ Dabei ist die persönliche Identifikation der handelnden Beamten nicht Voraussetzung für die Anwendung des Konzeptes der Regierungsverantwortlichkeit.¹⁹⁰ Darüber hinaus ist der Vertragsstaat verantwortlich für unrechtmäßige Akte seiner Behörden in den einzelnen Regionen des Staatsgebietes und hat er sicherzustellen, dass seine Verwaltung die Ausübung der Konventionsrechte sicherstellt.¹⁹¹

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes enthält Art. 3 EMRK einen der fundamentalsten Werte demokratischer Gesellschaften und verpflichtet deshalb die Vertragsstaaten in Verbindung mit Art. 1 EMRK, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um

¹⁸⁸ BVerfGE 94, 49 (99) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700; s. hierzu im Einzelnen *Marx*, Handbuch zur Qualifikationsrichtlinie, 2009, § 39 Rdn. 270 ff.

¹⁸⁹ EGMR, Series A 310, § 52 (1995) – *Loizidou v. Turkey*.

¹⁹⁰ EGMR, HRLJ 1999, 213 (233) – *Özgür v. Turkey*.

¹⁹¹ EGMR, RJD 2001-II, § 67 = InfAuslR 2001, 417 – *Hilal*.

sicherzustellen, dass ihrer Obhut unterliegende Personen nicht Folterungen oder unmenschlichen oder erniedrigenden Maßnahmen ausgesetzt werden, einschließlich Misshandlungen durch *private Personen*.¹⁹² Neben derartigen Situationen und unter Berücksichtigung der fundamentalen Bedeutung von Art. 3 EMRK im System der Konvention räumt der Gerichtshof sich jedoch ausreichend Flexibilität ein, um Art. 3 EMRK auch in anderen Zusammenhängen anzuwenden.¹⁹³ Er sei daher nicht daran gehindert, ein Ersuchen nach Art. 3 EMRK in den Fällen zu behandeln, in denen die Quelle der Gefahr der verbotenen Behandlung im Zielstaat auf Umständen beruhe, die weder unmittelbar noch mittelbar die Verantwortlichkeit der Behörden des Zielstaates begründeten, oder die für sich genommen nicht die Schwelle von Art. 3 EMRK erreichten. Den Schutzbereich dieser Norm in dieser Weise zu reduzieren, würde ihre absolute Schutzwirkung aushöhlen. In all diesen Situationen müsse der Gerichtshof daher sämtliche den Einzelfall betreffenden Umstände einer strengen Prüfung unterziehen. Dies gelte insbesondere in Ansehung der persönlichen Situation des Beschwerdeführers.¹⁹⁴

Es ist allerdings fraglich, ob das Bundesverfassungsgericht angesichts der verfassungsrechtlichen unwiderlegbaren Sicherheitsvermutung im Blick auf Mitgliedstaaten¹⁹⁵ die Anwendung der Ausnahmefälle auch auf die Mitgliedstaaten zulassen will. Dagegen spricht, dass eine unwiderlegbare Vermutung nicht durch Ausnahmefälle durchbrochen werden kann. Andererseits bezieht sich das Konzept normativer Vergewisserung auf die Bestimmung eines Drittstaates als sicher. Insoweit erklärt die Verfassung die Mitgliedstaaten bereits zu sicheren Drittstaaten, während es bei den anderen sicheren Drittstaaten hierzu einer vorgängigen entsprechenden Prüfung bedarf. Dem Aufbau der Entscheidungsbegründung kann nicht entnommen werden, ob sich die Ausnahmefälle nur auf die anderen sicheren Drittstaaten beziehen, sodass im Blick auf die Mitgliedstaaten im konkreten Einzelfall eine Berufung auf Art. 3 EMRK versperrt wäre.

¹⁹² EGMR, Entscheidung v. 10. 10. 2002 – Nr. 38719/97, § 109 – *D. P. and J. C. v. UK*; EGMR, Reports 1998-VI, § 22 – *A. v. UK*; EGMR, Entscheidung v. 10. 5. 2001, § 73 – *Z. et al v. UK*.

¹⁹³ EGMR, § 49, EZAR 933 Nr. 6 = NVwZ 1998, 163 = InfAuslR 1997, 381 (383) = NVwZ 1997, 1127 – *D. v. U. K.*

¹⁹⁴ EGMR, § 49, EZAR 933 Nr. 6 = NVwZ 1998, 163 = InfAuslR 1997, 381 (383) = NVwZ 1997, 1127 – *D. v. U. K.*

¹⁹⁵ BVerfGE 94, 49 (88) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700.

Ob Art. 16a Abs. 2 Satz 1 1. Alt. GG mit Art. 3 EMRK unvereinbar ist,¹⁹⁶ kann jedoch auf sich beruhen. Denn im Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander findet nicht Art. 16a Abs. 2 GG, sondern wegen Art. 23 GG die Vorschrift des Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) 343/2003 Anwendung. Bereits unter der Geltung des völkervertraglich verabredeten Zuständigkeitssystems der Mitgliedstaaten hatte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in diesem Zusammenhang festgestellt, dass die „indirekte Rückführung über einen Durchreisestaat, der ebenfalls ein Vertragsstaat ist,“ nicht die Verantwortung des die Abschiebung durchführenden Vertragsstaates im Hinblick auf Art. 3 EMRK aufhebt. Auch könne sich der Vertragsstaat in diesem Zusammenhang

„nicht automatisch auf die Regelungen des Dubliner Übereinkommens hinsichtlich der Verantwortung zwischen den europäischen Staaten bezüglich der Entscheidung von Asylbegehren berufen. Sofern Staaten internationale Organisationen oder mutatis mutandis internationale Übereinkommen errichten, um eine Kooperation in bestimmten Tätigkeitsbereichen zu erreichen, können sich hieraus Auswirkungen für den Schutz der Grundfreiheiten ergeben. Es wäre unvereinbar mit Ziel und Zweck der EMRK, wenn die Vertragsstaaten sich dadurch in einem bestimmten, von solchen Vereinbarungen umfassten Tätigkeitsbereich, von den Verpflichtungen aus der EMRK befreien könnten.“¹⁹⁷

Acht Jahre später bekräftigte der Gerichtshof unter ausdrücklicher Bezugnahme auf seine frühere Rechtsprechung, dass diese Grundsätze auch bei der Anwendung sekundärrechtlicher Zuständigkeitsregelungen zu beachten sind. Der Gerichtshof hebt in diesem Zusammenhang hervor, dass seine Entscheidung vom 7. März 2000 im selben Umfang auf die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 Anwendung findet. Die Überstellung eines Asylsuchenden an einen anderen Mitgliedstaat nach Maßgabe der sekundärrechtlichen Kriterien erfolge in Umsetzung rechtlicher Verpflichtungen, welche den Vertragsstaat aus seiner Teilnahme an einem sekundärrechtlich begründeten Asylsystem treffen. Obwohl dieses System errichtet worden sei, um fundamentale Rechte zu schützen, sei es unvereinbar mit Ziel und Zweck der EMRK, wenn die Vertragsstaaten sich dadurch in einem bestimmten, von solchen Vereinbarungen umfassten Tätigkeitsbereich, von den Verpflichtungen aus der EMRK befreien könnten.“¹⁹⁸

¹⁹⁶ So Weinzierl, Der Asylkompromiss 1993 auf dem Prüfstand, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), 2009, S. 16.

¹⁹⁷ EGMR, Urteil vom 7. März 2000 – Nr. 43844/88 - *T.I gegen Vereinigtes Königreich*, EZAR 933 Nr. 8 = InfAuslR 2000, 321 (323) = NVwZ 2001, 301 (302).

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hält in diesem Zusammenhang für die Frage der Übertragung von Hoheitsrechten an die Gemeinschaft an der individuellen Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für die Gewährleistung der Konventionsrechte fest. Diese seien nach Art. 1 EMRK für alle Handlungen und Unterlassungen ihrer Organe unabhängig davon verantwortlich, ob diese auf innerstaatlichem Recht oder auf der Notwendigkeit beruhten, internationale Verpflichtungen zu erfüllen. Solange die Gemeinschaft die fundamentalen Rechte der Konvention beachte, spreche eine Vermutung dafür, dass der Mitgliedstaat in Übereinstimmung mit der Konvention handle, wenn er nichts anderes tue, als sich entsprechend seinen Verpflichtungen zu verhalten, welche er durch seine Mitgliedschaft in internationalen Organisationen eingegangen sei. Eine derartige Vermutung könne jedoch widerlegt werden, wenn die Umstände im konkreten Einzelfall belegten, dass der Schutz der Konventionsrechte unzureichend sei. In derartigen Fällen überwäge die Bedeutung der Konvention als „*verfassungsmäßiges Instrument einer europäischen öffentlichen Ordnung*“ im Bereich der Menschenrechte die Interessen internationaler Zusammenarbeit.¹⁹⁹ Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte entwickelt mit seiner *Bosphorus*-Entscheidung ganz offensichtlich eine am deutschen Vorbild orientierte spezifische „Solange“ – Rechtsprechung für das Verhältnis zwischen den Konventionsrechten und Gemeinschaftsrecht.²⁰⁰

Im konkreten Verfahren hatte der Gerichtshof die Überstellung eines Asylsuchenden an Griechenland zu überprüfen und kam im Ergebnis zu dem Schluss, dass dort keine Verletzung des Refoulementverbots mangels einer drohenden Abschiebung durch griechische Behörden in das Herkunftsland Iran des Beschwerdeführers drohte. Sei dies der Fall, würde Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 dem Vertragsstaat erlauben, die Überstellung zu unterlassen. Es drohe in Griechenland auch keine Gefahr der mittelbaren Rückführung in Drittstaaten, in denen die Gefahr unmenschlicher Behandlung des Asylsuchenden zu besorgen sei, ohne dass diesem in Griechenland die Möglichkeit eingeräumt werde, vorher beim Gerichtshof eine einstweilige Maßnahme nach Art. 39 seiner Geschäftsordnung zu

¹⁹⁸ EGMR, Urteil vom 2. Dezember 2008 – Nr. 32733/08, - *K.R.S. gegen Vereinigtes Königreich*, NVwZ 2009, 965 (966); s. hierzu auch *Costello*, The European asylum procedures directive in legal context, UNHCR, Research Paper No.134, November 2006, S. 5.

¹⁹⁹ EGMR, Urteil vom 30. Juni 2005 – Nr. 45036/98, Rdn. 18 ff., 22 – *Bosphorus Hava Yollari Turizm*.

²⁰⁰ *Hahn*, Mehr Demokratie wagen: „Lissabon“-Entscheidung und Volkssouveränität, in: ZEuS 2009, 583 (595), FN 37.

beantragen.²⁰¹ Die Tatsache, dass der Gerichtshof im Zeitraum zwischen Mai und September 2009 durch einstweilige Maßnahmen in über 80 Fällen die Überstellung an Griechenland ausgesetzt hat,²⁰² ist jedoch offenkundiges Indiz dafür, dass er im Blick auf diesen Mitgliedstaat noch zu keiner abschließenden Entscheidung gekommen ist.

Festzuhalten ist damit, dass die Mitgliedstaaten die Souveränitätsklausel nach Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 anzuwenden haben, wenn im zuständigen Mitgliedstaat die Verletzung von Konventionsrechten droht. Die Konvention hat in diesem Fall ein stärkeres Gewicht als gemeinschaftsrechtliche Verpflichtungen. Die Konventionsrechte sind darüber hinaus über Art. 6 Abs. 3 EUV als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts. Die aufgrund der Beitrittsermächtigung in Art. 6 Abs. 2 EUV primärrechtlich festgelegte Verpflichtung der Union zur EMRK wird ohnehin dazu führen, dass sich die Konvention von der bisherigen Rechtserkenntnisquelle zur unmittelbar rechtsverbindlichen Rechtsquelle unionaler Grundrechte wandeln wird.²⁰³ Sie wird dann zwar nicht rechtlich den gleichen Rang wie die Verträge, jedoch Vorrang vor Sekundärrecht haben.²⁰⁴ Um einen Konflikt zwischen der Konvention und Sekundärrecht zu vermeiden, ist deshalb die Souveränitätsklausel in Übereinstimmung mit den Verpflichtungen aus der Konvention auszulegen. Dementsprechend hat in Österreich der Verwaltungsgerichtshof bereits unter der Geltung des Dubliner Übereinkommens die zuständige Behörde verpflichtet, vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch zu machen, wenn eine Verletzung von Art. 3 oder 8 EMRK im zuständigen Mitgliedstaat drohte und hält er an dieser Rechtsprechung für Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 unverändert fest.²⁰⁵ Auch andere Mitgliedstaaten, etwa Finnland und Irland, wenden diese Klausel ebenfalls an, wenn eine Gefahr der Verletzung von Art. 3 EMRK besteht, d.h. sofern die Abschiebung in den anderen Mitgliedstaat als solche zu einer unmenschlichen Behandlung führen könnte.²⁰⁶

²⁰¹ EGMR, Urteil vom 2. Dezember 2008 – Nr. 32733/08, - *K.R.S. gegen Vereinigtes Königreich*, NVwZ 2009, 965 (966).

²⁰² *Weinzierl*, Der Asylkompromiss 1993 auf dem Prüfstand, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), 2009, S. 16.

²⁰³ *Pache/Rösch*, Die neue Grundrechtsordnung der EU, in: EuR 2009, 769 (77).

²⁰⁴ *Pache/Rösch*, Europäischer Grundrechtsschutz nach Lissabon – die Rolle der EMRK und der Grundrechtscharta in der EU, in: EuZW 2008, 519 (521).

²⁰⁵ *Brandl*, Die Dublin II Verordnung in Österreich, in: Das Dublin-Verfahren, Beilage zum Asylmagazin 1-2/2008, S. 25 (27).

²⁰⁶ *Commission of the European Communities*, Commission Staff Working Document. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Dublin system, SEC (2007) 742, 6. Juni 2007, S. 21.

cc) *Unterschreitung des materiellen und Verfahrensschutzes*

(1) *Vorbemerkung*

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hatte im Fall Griechenland ausschließlich Refoulementgefahren im Blick auf Abschiebungen in das Herkunftsland wie in Drittstaaten geprüft. Ob die Art und Weise der Behandlung von Asylsuchenden im Mitgliedstaat Griechenland selbst Fragen im Blick auf Art. 3 EMRK aufwerfen, hat der Gerichtshof nicht entschieden. Es ist jedoch fraglich, ob im Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander lediglich der durch Art. 3 EMRK sowie Art. 33 GFK vorgegebene Schutzstandard maßgebend sein kann. Darüber hinaus ist der Frage nach den rechtlichen Folgen nachzugehen, wenn der gemeinschaftsrechtlich vorgegebene Schutzstandard in bestimmten Mitgliedstaaten nicht eingehalten wird und ob Europarecht in diesem Zusammenhang den einzelnen Mitgliedstaaten nationale Handlungsoptionen eröffnet und nach welchen rechtlichen Vorgaben diese Optionen auszuüben sind.

Auch in der fachgerichtlichen Rechtsprechung wird diese Frage gestellt, freilich im Rahmen der auf sichere Drittstaaten gemünzten Ausnahmekategorien vom Konzept normativer Vergewisserung. Überwiegend wird in diesem Zusammenhang festgestellt, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zu Überstellungen an Griechenland die vom Verfassungsgesetzgeber getroffene Drittstaatenregelung unter dem Gesichtspunkt der Art. 19 Abs. 4 Satz 1 und Art. 16a Abs. 2 GG insoweit der Einschränkung bedürfe, als Asylbewerber in der Bundesrepublik Deutschland derzeit nicht auf die Durchführung eines Asylverfahrens in Griechenland verwiesen werden dürften, weil nicht ausgeschlossen werden könne, dass sich Griechenland entweder von den aus der EMRK und GFK folgenden Verpflichtungen nachträglich wieder gelöst oder diese von vornherein nie eingehalten habe, Asylsuchenden deshalb dort ein menschenrechtswidriges und Europarecht verletzendes Verfahren drohe und ihnen dort kein asylrechtliches Prüfungsverfahren offen stehe, welches den

Mindestanforderungen der Richtlinien 2005/85/EG (Verfahrensrichtlinie) und 2003/9/EG (Aufnahmerichtlinie) entspreche.²⁰⁷

Das Konzept normativer Vergewisserung ist auf sichere Drittstaaten (Art. 3 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 343/2003), nicht jedoch auf Überstellungen an Mitgliedstaaten gemünzt. Daher bedarf es weder einer Prüfung der Frage, ob eine „in erheblicher Weise“ zum Nachteil der Asylsuchenden in einem Mitgliedstaat veränderte Situation nach Abschluss „der Prüfung durch den Verfassungsgesetzgeber“ die Anwendung der Ausnahmekategorien rechtfertigt,²⁰⁸ noch einer Untersuchung der Frage, ob diese „aufgrund der gebotenen Wertungsgleichheit“ entsprechend auch für die Mitgliedstaaten gelten.²⁰⁹ Angesichts der verfassungsunmittelbaren Sicherheitsvermutung des Art. 16a Abs. 2 Satz 1 1. Alt. GG kommt eine nachträgliche Korrektur der Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers durch die Rechtsanwendung ohnehin nicht in Betracht. Da Überstellungen an Mitgliedstaaten weder nach Maßgabe der verfassungsrechtlichen noch im Wege der sekundärrechtlichen Drittstaatenregelung vollzogen werden dürfen, ist vielmehr auf der Grundlage der europarechtlichen Öffnungsklausel des Art. 23 GG eine Lösung innerhalb des Systems des Europarechts zu suchen. In diesem Zusammenhang bietet der Hinweis auf die Souveränitätsklausel des Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 in der fachgerichtlichen Rechtsprechung²¹⁰ einen Ansatzpunkt für eine europarechtliche Lösung, dem nachfolgend nachgegangen wird.

²⁰⁷ VG Freiburg, Beschluss vom 26. Juni 2009 – A 2 K 710/09, AuAS 2009, 178 (179); VG Ansbach, Beschluss vom 7. September 2009 – AN 14 E 09.301.42; BA, S. 8; VG Gießen, Beschluss vom 26. Oktober 2009 – 3 L 3281/09.A, BA, S. 5 f.; VG Oldenburg, Beschluss vom 9. November 2009 – 3 B 2837/09, BA, S. 6 f.; VGH BW, Beschluss vom 17. November 2009 – A 2 S 2867/08, NVwZ 2009, 792 (793); VG Düsseldorf, Beschluss vom 8. Dezember 2009 – 13 L 1840/09.A, BA, S. 5; VG Oldenburg, Beschluss vom 11. Dezember 2009 – 3 B 3190/09, BA, S. 7; VG Düsseldorf, Beschluss vom 14. Dezember 2009 – 2 L 1770/09.A, BA, S. 4; VG Wiesbaden, Beschluss vom 16. Dezember 2009 – 7 L 1390/09.WI.A, BA, S. 6 f.; VG Frankfurt am Main, Beschluss vom 18. Dezember 2009 – 12 L 4093/09.F.A, BA, S. 3 f.; VG Schwerin, Beschluss vom 25. Januar 2010 – 5 B 1281/09.As.; VG Kassel, Beschluss vom 18. Februar 2010 – 1 L 1596/09.KS.A, BA, S. 3; VG Meinigen, Beschluss vom 19. Februar 2010 – 5 E 20022/10 Me, BA, S. 3 f.

²⁰⁸ So VG Gießen, Beschluss vom 26. Oktober 2009 – 3 L 3281/09.A, BA, S. 5 f.

²⁰⁹ So VG Düsseldorf, Beschluss vom 14. Dezember 2009 – 2 L 1770/09.A, BA, S. 4.

²¹⁰ OVG NW, Beschluss vom 7. Oktober 2009 – 8 B 1433/09.A, NVwZ 2009, 1571 (1573) = AuAS 2009, 273; VG Sigmaringen, Urteil vom 26. Oktober 2009 – A 1 K 1757/09; OVG Saarland, Beschluss vom 20. August 2009 – b3 A 253/09, NVwZ-RR 2010, 31; VG Leipzig, Beschluss vom 10. Februar 2010 – A 1 L 18/10, BA, S. 4, wendet auf der Grundlage der Ausnahmekategorien der verfassungsrechtlichen Drittstaatenregelung die Souveränitätsklausel des Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 3434/2003 an.

Auch wenn der verfassungsrechtliche Ausgangspunkt der überwiegenden fachgerichtlichen Rechtsprechung Zweifeln begegnet, hat sie den für die weiteren Untersuchungen maßgebenden materiellrechtlichen Gesichtspunkt im Zusammenhang mit Überstellungen an Mitgliedstaaten zutreffend herausgearbeitet, nämlich eine Situation im zuständigen Mitgliedstaat Griechenland, in welcher der sekundärrechtlich vorgeschriebene Schutzstandard für Asylsuchende unterschritten wird. Auch im Blick auf andere Mitgliedstaaten hat die fachgerichtliche Rechtsprechung festgestellt, dass die Verweigerung des Zugangs zum Asylverfahren in einem Mitgliedstaat, etwa im Blick auf homosexuelle Asylantragsteller wegen deren sexueller Orientierung wie in der Tschechischen Republik, der Überstellung an diesen Mitgliedstaat entgegensteht.²¹¹

Grundlegende Voraussetzung für das Gemeinsame Europäische Asylsystem ist, dass Asylsuchende aufgrund *vereinheitlichter gesetzlicher Grundlagen und Praxis* in allen Mitgliedstaaten grundsätzlich in der Lage sind, ein *gleichwertiges Schutzniveau* in verfahrens- wie materiellrechtlicher Hinsicht zu finden.²¹² Von diesem Ziel ist die Gemeinschaft weit entfernt. Unterschiede in der Behandlung von Asylbegehren zwischen den Mitgliedstaaten bestehen fort und können als solche allein kaum zum Ausgangspunkt für die Anwendung der Souveränitätsklausel genommen werden. Vielmehr muss mehr hinzukommen als lediglich eine unterschiedliche Anwendung des Sekundärrechts. Grund für dessen uneinheitliche Handhabung sind teilweise die mangelhafte Umsetzung des Sekundärrechts sowie teilweise unterschiedliche Ansätze bei der praktischen Durchführung.²¹³ Das grundlegende Prinzip, durch Zuständigkeitskriterien ein „*Gleichgewicht im Geiste der Solidarität*“ (Erwägungsgrund Nr. 8 VO (EG) Nr. 343/2003) zu schaffen, kann aufgrund der immanenten Funktionslogik des Dubliner Systems kaum praktische Wirksamkeit gewinnen. Die grundlegende Annahme, die für das Bundesverfassungsgericht Voraussetzung für die Ersetzung des verfassungsrechtlichen Asylrechts durch eine „europäische Gesamtregelung der Schutzgewährung für Flüchtlinge mit dem Ziel einer Lastenverteilung zwischen den an einem

²¹¹ VG Schleswig, Beschluss vom 7. September 2009 – 6 B 32/09, BA, S. 4 f.

²¹² UNHCR, Analyse der vorgeschlagenen Neufassung für die Dublin-II-Verordnung und die Eurodac-Verordnung, März 2009, S. 3.

²¹³ Kommission der EG, Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Künftige Asylstrategie – Ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz, KOM(2008) 360, 17. Juni 2008, S. 3.

solchen System beteiligten Staaten“ war,²¹⁴ ist damit nicht gegeben und es ist derzeit auch nicht absehbar, ob und wann die Gemeinschaft dieses Ziel erreichen wird.

Andererseits knüpft das Bundesverfassungsgericht in der Presseerklärung vom 9. September 2009 aus Anlass seines ersten Eilrechtsbeschlusses zur Frage der Überstellung an Griechenland an den europarechtlichen *Grundsatz der Solidarität* an und stellt in diesem Zusammenhang die Frage, welche Auswirkungen dieser Grundsatz, „der im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auch für eine gemeinsame Asylpolitik Geltung beansprucht, bei einer erheblichen Überlastung des Asylsystems eines Mitgliedstaates auf die *Rechte des einzelnen Asylantragstellers* und auf die *Auslegung des Grundgesetzes* hat.“ Damit stellen sich für die weiteren Untersuchungen folgende Fragen:

1. *Welcher Schutzstandard ist für den gegenseitigen Rechtsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten untereinander maßgebend?*
2. *Welche europarechtlichen Folgen treten ein, wenn der gemeinschaftsrechtlich vorgegebene Schutzstandard in bestimmten Mitgliedstaaten nicht eingehalten wird?*
3. *Unter welchen Voraussetzungen eröffnet Europarecht den einzelnen Mitgliedstaaten nationale Handlungsoptionen? Nicht lediglich eine uneinheitliche Verfahrensweise, sondern eine aufgrund einer erheblichen Überlastung des Asylsystems eines Mitgliedstaates bestehende gravierende Unterschreitung des sekundärrechtlich verbindlichen Schutzniveaus dürfte insoweit der Ausgangspunkt für die weiteren Untersuchungen darstellen.*
4. *Welche verfassungsrechtlichen Vorgaben leiten die Inanspruchnahme der Souveränitätsklausel?*

(2) *Europarechtlicher Bezugsrahmen der Souveränitätsklausel (Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) 343/2003)*

Die erste Fragestellung zielt auf den für die Ausübung der Souveränitätsklausel maßgebenden europarechtlichen Bezugsrahmen. Rechtspflichten für die Mitgliedstaaten bei der Inanspruchnahme der Souveränitätsklausel des Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 werden nicht lediglich durch die Refoulementverbote der Art. 3 EMRK und Art. 33 GFK begründet. Vielmehr müssen die Gründe für deren Anwendung aus dem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem insgesamt hergeleitet werden. Dessen Ziel und Zweck besteht darin, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Asylsuchende aufgrund vereinheitlichter gesetzlicher Grundlagen und Praxis in allen Mitgliedstaaten grundsätzlich in der Lage sind,

²¹⁴ BVerfGE 94, 49 (85) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700.

ein gleichwertiges Schutzniveau in verfahrens- wie materiellrechtlicher Hinsicht zu finden,²¹⁵ Diesem Zweck dienen die auf der Grundlage von Art. 63 EGV verabschiedeten Rechtsakte. Dementsprechend wird das maßgebende *Schutzniveau* für die Ausübung der Souveränitätsklausel durch diese Rechtsakte im Sinne einer dynamischen Entwicklung vorgezeichnet.

Bereits die Systematik der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 legt eine derartige Betrachtung nahe. Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 verweist anders als die Drittstaatenregelung des Art. 3 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 nicht auf das Refoulementverbot der GFK. Bei einer Abschiebung des Asylsuchenden in einen Drittstaat - also bei einer Ortsverschiebung aus der Gemeinschaft an einen Ort *außerhalb* der Gemeinschaft – stellt sich die Notwendigkeit, ein bestimmtes, unteres Schutzniveau anzugeben, nämlich den Asylsuchenden keinen Refoulementrisiken auszusetzen. Hingegen stellt sich für die Souveränitätsklausel ebenso wenig wie für die anderen Bestimmungen der Verordnung das Erfordernis, ein bestimmtes Schutzniveau anzugeben. Denn in diesem Fall verbleibt der Asylsuchende *innerhalb* der Gemeinschaft. Das für diese maßgebende Schutzniveau enthält das Gemeinsame Europäische Asylsystem. Die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 ist Teil dieses Asylsystems und bringt zusammen mit den anderen Rechtsakten zum Asyl- und Flüchtlingsrecht das gemeinsame Schutzniveau hervor. Es bedarf aufgrund dieser Funktion der Verordnung weder für den Fall der Überstellung an einen anderen Mitgliedstaat noch für den Fall der Ausübung der Souveränitätsklausel einer spezifischen Bezeichnung des Schutzniveaus.

Die erste Fragestellung kann hiernach dahin beantwortet werden, dass aus der Systematik der Verordnung sowie aus der Funktion des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems folgt, für den Rechtsverkehr der Mitgliedstaaten untereinander an das durch dieses System hervorgebrachte gemeinsame Schutzniveau anzuknüpfen. Das gilt für die Anwendung aller Bestimmungen der Verordnung (EG) 343/2003 und damit auch für die Ausübung der Souveränitätsklausel. Die Mitgliedstaaten erstreben unter Bezugnahme auf Art. 1 A Nr. 2 GFK eine Angleichung ihrer Rechtssysteme zum Asyl- und Flüchtlingsrecht. Die Angleichung der Rechtsvorschriften über die Anerkennung und den Inhalt der

²¹⁵ UNHCR, Analyse der vorgeschlagenen Neufassung für die Dublin-II-Verordnung und die Eurodac-

Flüchtlingseigenschaft und des subsidiären Schutzes soll dazu beitragen, die Sekundärmigration von Asylsuchenden zwischen Mitgliedstaaten, soweit sie ausschließlich auf unterschiedlichen Rechtsvorschriften beruht, einzudämmen (Erwägungsgrund Nr. 7 RL 2004/83/EG).

Das gemeinschaftsrechtliche Ziel ist also nicht, lediglich Verletzungen des Refoulementverbotes einzudämmen, sondern einen *einheitlichen Schutzstandard für Flüchtlinge* auf der Grundlage des Flüchtlingsbegriffs nach Art. 1 A Nr. 2 GFK zu schaffen. Ziel des Sekundärrechts ist es damit, dass Flüchtlinge *innerhalb der Gemeinschaft* im zuständigen Mitgliedstaat *Zugang zum Verfahren* (Art. 6 RL 2005/85/EG), während des Verfahrens ein Verbleibsrecht (Art. 7 RL 2005/85/EG) unter für sie menschenwürdigen Bedingungen entsprechend den Bestimmungen der Aufnahmerichtlinie (2003/9/EG) und nach Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft ein Aufenthaltsrecht (Art. 24 Abs. 1 RL 2004/83/EG), also insgesamt ein *Recht auf Aufnahme*, erhalten.

(3) *Folgen der Unterschreitung des gemeinschaftsrechtlichen Schutzniveaus im zuständigen Mitgliedstaat*

Die zweite Fragestellung zielt auf die Frage, welche Folgen nach Europarecht eintreten, wenn der an sich zuständige Mitgliedstaat das verbindlich vorgegebene Schutzniveau nicht gewährleisten kann. Am Ausgangspunkt dieser Fragestellung steht das grundlegende Prinzip des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, durch Zuständigkeitskriterien ein „*Gleichgewicht im Geiste der Solidarität*“ (Erwägungsgrund Nr. 8 Verordnung (EG) Nr. 343/2003) zu schaffen. Andererseits ist das Dubliner System kein *Lastenteilungsinstrument*.²¹⁶ Vielmehr soll ein Gleichgewicht der Zuständigkeitskriterien auf der Grundlage von „objektiven und für die Mitgliedstaaten und die Betroffenen gerechten Kriterien“ (Erwägungsgrund Nr. 4 Verordnung (EG) Nr. 343/2004) hergestellt werden.

Hier wird ein sekundärrechtlich vorgegebener *Zielkonflikt* bereits in den Erwägungsgründen bezeichnet, nämlich einerseits ein *Gleichgewicht innerhalb der Gemeinschaft* im Asyl- und

Verordnung, März 2009, S. 3

²¹⁶ Hruschka, Die Dublin II-Verordnung, in: Das Dublin-Verfahren, Beilage zum Asylmagazin 1-2/2008, S. 1 (4).

Flüchtlingsrecht im *Geiste der Solidarität* hervorzubringen, sowie andererseits auf der Grundlage des *Verursacherprinzips* objektive und *für die Mitgliedstaaten und die Betroffenen gerechte* Zuständigkeitskriterien anzuwenden. Ursache dieses Zielkonfliktes ist der beschriebene strukturelle Fehler des Dubliner Systems. Die Konsequenz des Zielkonfliktes manifestiert sich in der unverhältnismäßigen Belastung der grenznahen, insbesondere der südeuropäischen Mitgliedstaaten im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten. Das nach objektiven Kriterien funktionierende *Verursacherprinzip* läuft damit dem zugleich verfolgten Ziel der Schaffung eines Gleichgewichts im *Geiste der Solidarität* zuwider.

Die Gemeinschaft versteht sich als „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“. Darüber hinaus wurde durch den Lissaboner Vertrag der „*Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten*“ primärrechtlich verankert (vgl. Art. 80 AEUV; s. auch Art. 2 EUV). Für die im Kapitel 2 geregelte Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung gilt danach der Grundsatz der *Solidarität* und der *gerechten* Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten. Andererseits ist aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit der Praxis des Dubliner Systems eine Behebung seines Strukturfehlers auf absehbare Zeit nicht zu erwarten. Deshalb muss innerhalb des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems selbst dieser Zielkonflikt rechtlich gelöst oder doch zumindest gemildert werden. Das Bundesverfassungsgericht knüpft an diesen Zielkonflikt an, wenn es in der Presseerklärung vom 9. September 2009 die Frage für erheblich erachtet, welche Auswirkungen der europarechtliche Grundsatz der Solidarität (Erwägungsgrund Nr. 8 Verordnung (EG) Nr. 343/2004) bei einer „erheblichen Überlastung des Asylsystems eines Mitgliedstaates auf die Rechte des einzelnen Asylantragstellers und auf die Auslegung des Grundgesetzes hat,“ und in den zuletzt ergangenen Beschlüssen darauf hinweist, dass „auch die Anforderungen des Rechts der Europäischen Gemeinschaften zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Europäischen Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (Art. 3 Abs. 2 EUV n.F.; Art. 2 4. Spiegelstrich EUV a.F.) bei der Würdigung von Art. 16a Abs. 2 und Abs. 5 GG sowie Art. 19 Abs. 4 GG eine Rolle spielen könnten.²¹⁷ Mit anderen Worten, in dem vom *Grundsatz der Solidarität* beherrschten „*Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*“ darf eine Situation, die eintritt, wenn in

²¹⁷ BVerfG (Kammer), Beschluss vom 8. Dezember 2009 – 2 BvR 2780/09, InfAuslR 2010, 82; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 10. Dezember 2009 – 2 BvR 2767/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 22. Dezember 2009 – 2 BvR 2879/09.

Mitgliedstaaten das verbindlich geregelte Schutzniveau unterschritten wird, weil sie unverhältnismäßig gegenüber anderen Mitgliedstaaten aufgrund der Aufnahme von Asylsuchenden belastet werden, nicht rechtlich ungeregelt bleiben. Allerdings sind die Folgen der unverhältnismäßigen Belastung nicht im Rahmen von Art. 16a Abs. 2 und Abs. 5 GG, sondern – vermittelt über Art. 23 GG - im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, also europarechtlich, zu lösen.

Von den bislang europarechtlich entwickelten Instrumenten dieses Systems kommt allein die Souveränitätsklausel in Betracht, die im Geiste der Solidarität (Erwägungsgrund Nr. 8 Verordnung (EG) Nr. 343/2004) angewandt, geeignet erscheint, die Herstellung eines besseren Gleichgewichts innerhalb der Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Die zweite Frage kann damit dahin beantwortet werden, dass bei einer Unterschreitung des verbindlichen Schutzniveaus in einem oder mehreren Mitgliedstaaten die Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems in Frage steht und deshalb zum Schutze dieses Systems Maßnahmen innerhalb und nach den Regeln dieses Systems zu ergreifen sind.

(4) *Politische oder rechtliche Lösungen?*

Aus der Beantwortung der zweiten Frage, dass bei erheblichen Unterschreitungen des Schutzniveaus in einem oder mehreren Mitgliedstaaten die anderen Mitgliedstaaten nach dem europarechtlichen Grundsatz der Solidarität zum Handeln verpflichtet sind, geht der Ausgangspunkt für die dritte Fragestellung hervor:

Die Gemeinschaft hat einerseits durch eine Reihe von Rechtsakten ein verbindliches Schutzniveau für Asylbewerber und Flüchtlinge im Gemeinschaftsgebiet hervorgebracht. Jeder Asylsuchende, der nicht in einen Drittstaat abgeschoben wird (vgl. Art. 3 Abs. 3 Verordnung (EG) 343/2003), hat danach Anspruch auf eine Prüfung seines Asylbegehrens in einem Mitgliedstaat nach Maßgabe vereinheitlichter verfahrens-, materieller und aufenthaltsrechtlicher Schutzvorschriften. Andererseits hat die Gemeinschaft kein gerechtes Lastenverteilungssystem, sondern ein auf dem Verursacherprinzip aufbauendes objektives Zuständigkeitssystem hervorgebracht, das im Hinblick auf die grenznahen Mitgliedstaaten wie auf die betroffenen Asylsuchenden das angestrebte Gleichgewicht (vgl. Erwägungsgrund Nr. 8 Verordnung (EG) Nr. 343/2004) aus strukturellen Gründen verfehlt.

Dieses System ist damit im Hinblick auf die verbindliche Gewährleistung des erforderlichen Schutzniveaus *dysfunktional*. Diese dem angestrebten Ziel der Erreichung des Gleichgewichts zuwiderlaufende Dysfunktionalität wird auf absehbare Zeit bestehen bleiben und muss deshalb aus dem System selbst heraus strukturell aufgelöst werden. Fraglich ist, ob in diesem Zusammenhang politische oder rechtliche Lösungen oder beide Lösungsansätze zugleich erforderlich sind. Besteht das Ziel darin, Schutzdefizite aus dem System selbst heraus strukturell aufzulösen, wären für die Anfangsphase rechtliche Lösungen gefragt. In diesem Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht die Frage aufgeworfen, es könnte „auch zu klären sein, ob und welche Vorgaben das Grundgesetz zur Gewährung vorläufigen Schutzes für den Zeitraum trifft, den die Organe der Europäischen Union benötigen, Erkenntnisse über für Asylsuchende bedrohliche tatsächliche oder rechtliche Defizite des Asylsystems eines Mitgliedstaates auszuwerten und erforderliche Maßnahmen durchzusetzen.“²¹⁸ Das Bundesverfassungsgericht nimmt damit sowohl rechtliche wie politische Lösungen in den Blick. Einerseits verweist es auf die von den Organen der Gemeinschaft zu treffenden politischen Maßnahmen. Andererseits stellt es die Frage danach, welche rechtlichen – vorbereitenden oder begleitenden Maßnahmen – der einzelnen Mitgliedstaaten gefordert sind, bis aufgrund der politischen Maßnahmen der zuständigen Organe der Gemeinschaft die strukturellen Fehler im betroffenen Mitgliedstaat behoben worden sind.

Im Blick auf den spezifischen Zusammenhang zwischen rechtlichen und politischen Maßnahmen ist nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichtes die Gewährung *vorläufigen* Schutzes für Asylsuchende sicherzustellen. Diese Verpflichtung könnte, wie sie von einigen Verwaltungsgerichten verstanden wird, als strikt *einzelfallbezogen* oder aber eher als *einzelfallübergreifend* gehandhabt werden. Bei einer Einzelfallbetrachtung bliebe die Überstellung an den zuständigen Mitgliedstaat zunächst ausgesetzt und würde nach Behebung der dortigen Defizite nachgeholt. Dementsprechend haben eine Reihe von Verwaltungsgerichten die Überstellung nur „vorläufig“ oder für eine „Dauer von sechs Monaten“ ausgesetzt,²¹⁹ während die überwiegende fachgerichtliche Rechtsprechung die

²¹⁸ BVerfG (Kammer), Beschluss vom 13. November 2009 – 2 BvR 2603/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 8. Dezember 2009 – 2 BvR 2780/09, InfAuslR 2010, 82; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 10. Dezember 2009 – 2 BvR 2767/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 22. Dezember 2009 – 2 BvR 2879/09.

²¹⁹ VG Ansbach, Beschluss vom 7. September 2009 – AN 14 E 09.301.42; VG Frankfurt am Main, Beschluss vom 16. November 2009 – 7 L 3684/09.A.(V); VG Hannover, Beschluss vom 20. November 2009 – 7

Wirkung der prozessualen vorläufigen Einzelfallregelung an den rechtskräftigen Abschluss des Hauptsacheverfahrens knüpft. Die einzelfallbezogene Lösung wirft deshalb Probleme auf, weil einerseits die Natur der Schutzdefizite im zuständigen Mitgliedstaat der Erwartung einer alsbaldigen Behebung entgegensteht sowie andererseits politische Lösungen der Gemeinschaft einen erheblichen Zeitraum in Anspruch nehmen und damit der sekundärrechtlich eröffnete wirksame Zugang zu einem Asylverfahren (im zuständigen Mitgliedstaat) auf nicht absehbare Zeit hinausgeschoben würde. In der Praxis läuft die vorläufige Aussetzung deshalb auch in aller Regel darauf hinaus, dass die Bundesrepublik im Wege des Selbsteintrittsrechts nach Maßgabe der Souveränitätsklausel des Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 die Zuständigkeit im konkreten Verfahren übernimmt und sich dadurch die vorläufige Einzelfallregelung erledigt.

Der Hinweis des Bundesverfassungsgerichtes auf die „vorläufige“ Natur des Schutzes steht ganz offensichtlich im engen Sachzusammenhang mit den von den Organen der Gemeinschaft zu treffenden politischen Maßnahmen und kann deshalb dahin verstanden werden, dass bis zur wirksamen Durchsetzung derartiger Maßnahmen Überstellungen an den betreffenden Mitgliedstaat ausgesetzt werden. Der Begriff „vorläufig“ bezieht sich bei einer derartigen Betrachtungsweise nicht auf den konkreten Einzelfall, sondern auf den politischen Prozess. „Solange“ die politischen Maßnahmen nicht greifen und die zu behebbenden Defizite, welche eine Aussetzung der Überstellungen an den betreffenden Mitgliedstaat erforderlich machen, nicht aufgehoben sind, bleibt die Überstellungspraxis an diesen Mitgliedstaat ausgesetzt. „Vorläufig“ bezieht sich in diesem Fall auf die politische Durchsetzungsphase, nicht „vorläufig“, sondern „endgültig“ ist die Einzelfallmaßnahme jedoch für den einzelnen Asylsuchenden, da nach Ausübung des Selbsteintrittsrechtes die Zuständigkeit an den dieses Recht in Anspruch nehmenden Mitgliedstaat übergeht (vgl. Art. 3 Abs. 2 Satz 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003).

B 5716/09; VG Düsseldorf, Beschluss vom 14. Oktober 2009 – 18 L 1542/09.A; VG Arnberg, Beschluss vom 30. November 2009 – 13 L 713/09; VG Düsseldorf, Beschluss vom 8. Dezember 2009 – 13 L 1840/09.A; VG Weimar, Beschluss vom 15. Dezember 2009 – 5 E 20200/09.We; VG Frankfurt (Oder), Beschluss vom 6. Januar 2010 – VG 7 L 319/09.A; VG Braunschweig, Beschluss vom 10. Januar 2010 – 2 B 292/09; VG München, Beschluss vom 28. Januar 2010 – M 23 E 09.60088; VG Meiningen, Beschluss vom 8. Februar 2010 – 8 E 20009/10 Me.; VG Potsdam, Beschluss vom 10. Februar 2010 – VG 7 L 30(10.A; VG Leipzig, Beschluss vom 10. Februar 2010 – A 1 L 18/10.

Das geltende Sekundärrecht steht damit einer nur vorläufigen Aussetzung der Überstellung an den zuständigen Mitgliedstaat entgegen. Dies ist auch sachgerecht und steht mit gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen in Übereinstimmung, da den Asylsuchenden ein wirksamer Zugang zum Asylverfahren zu eröffnen ist und es im Interesse der Mitgliedstaaten wie der Asylsuchenden liegt, dass „über Asylanträge so rasch wie möglich“ entschieden wird (Erwägungsgrund Nr. 11 RL 2005/85/EG).

Das Bundesverfassungsgericht fragt nach den Vorgaben, welche das Grundgesetz zur Gewährung vorläufigen Schutzes für den Zeitraum trifft, bis politische Maßnahmen wirksam werden.²²⁰ Diese Frage zielt wohl eher auf die im Einzelfall zu treffenden Maßnahmen. Denn die denkbaren politischen Maßnahmen der zuständigen Organe der Gemeinschaft werden im Gemeinschaftsrecht behandelt. Das Bundesverfassungsgericht verweist deshalb in diesem Zusammenhang auch auf die gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen aus Art. 67, 77 bis 80 AEUV. Als wichtigstes politisches Instrument der Gemeinschaft zur Behebung struktureller Defizite in einem Mitgliedstaat im Blick auf die Gewährung des erforderlichen Schutzniveaus für Asylsuchende und Flüchtlinge kommt nach geltendem Recht das *Vertragsverletzungsverfahren* (Art. 258 AEUV) in Betracht. Dieses eröffnet der Kommission die Möglichkeit, gegen objektive Verletzungen des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten einzuschreiten und auf die Herstellung eines vertragskonformen Zustandes zu dringen. Insbesondere bei der unzureichenden Umsetzung von Richtlinien steht der Kommission dieses Instrument zur Verfügung.²²¹ Bevor die Kommission ein derartiges Verfahren anstrengt, muss sie jedoch die erforderlichen Erkenntnisse über für Asylsuchende bedrohliche tatsächliche oder rechtliche Defizite sammeln sowie auswerten und gegenüber dem betroffenen Mitgliedstaat eine mit Gründen versehene Stellungnahme abgeben. Kommt dieser der Aufforderung zur Stellungnahme nicht nach, kann die Kommission den Europäischen Gerichtshof anrufen (Art. 258 Abs. 2 AEUV). Kommt der Mitgliedstaat im Falle seiner Verurteilung seinen Verpflichtungen nicht nach, kann der Gerichtshof auf Antrag der Kommission Sanktionen gegen diesen verhängen (Art. 260 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV).

²²⁰ BVerfG (Kammer), Beschluss vom 13. November 2009 – 2 BvR 2603/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 8. Dezember 2009 – 2 BvR 2780/09, InfAuslR 2010, 82; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 10. Dezember 2009 – 2 BvR 2767/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 22. Dezember 2009 – 2 BvR 2879/09.

²²¹ Borchardt, in: Dausen, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 24. ErgLfg., 2009, Rdn. 10 bis 13, 18.

Es liegt auf der Hand, dass ein derartiges Verfahren Jahre dauern kann und in der Zwischenzeit für die betroffenen Asylsuchenden innerhalb des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems eine rechtliche Lösung gefunden werden muss. In diesem Zusammenhang veranschaulicht das Beispiel des Mitgliedstaates Griechenland, dass ein Vertragsverletzungsverfahren nicht notwendigerweise zur wirksamen Behebung der strukturellen Defizite führen muss. Der Europäische Gerichtshof hatte am 19. April 2007 Griechenland wegen Verletzung von Art. 26 RL 2003/9/EG (Aufnahmerichtlinie) wegen nicht fristgemäßer Umsetzung der Richtlinie verurteilt.²²² Griechenland nahm daraufhin durch Präsidialerlass 220/2007 zumindest teilweise eine rechtliche Umsetzung vor. Eine tatsächliche Gewährleistung des verbindlichen Mindeststandards der Aufnahmerichtlinie ging damit jedoch nicht einher. 2007 leitete die Kommission erneut ein Vertragsverletzungsverfahren ein, weil die griechischen Behörden die Prüfung der Asylbegehren im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 überstellter Asylsuchender verweigert hatten. Im Juli 2008 stellte die Kommission das Verfahren ein, da mit den Präsidialerlassen 90/2008 und 96/2008 diese Praxis formal aufgehoben worden war. Dies führte jedoch nicht zu einer tatsächlichen Anpassung der griechischen Praxis an die sekundärrechtlichen Mindeststandards. Vielmehr stellte der Menschenrechtskommissar des Europarates nach einem Besuch in Griechenland im Dezember 2008 fest, dass keine positiven Entwicklungen der griechischen Praxis seit Inkrafttreten der Präsidialerlasse festgestellt werden konnte.

Vor diesem Hintergrund gewinnt der von der Kommission vorgeschlagene Mechanismus der *vorübergehenden Aussetzung des Dubliner Systems* Bedeutung. Danach kann die Überstellung von Asylsuchenden an einen Mitgliedstaat auf dessen Antrag oder auf Antrag eines anderen Mitgliedstaates ausgesetzt werden, wenn dieser mit einer außerordentlichen Belastung seines Aufnahmesystems konfrontiert wird (Art. 31 Abs. 1 und Abs. 3). Die Kommission kann aber auch von sich aus eine derartige Maßnahme anordnen (Art. 31 Abs. 1). Dabei ist sie gehalten, so schnell wie möglich, jedenfalls nicht später als einen Monat nach Antragseingang die vorübergehende Aussetzung von Überstellungen an den betreffenden Mitgliedstaat anzuordnen (Art. 31 Abs. 4). In diesem Fall ist der Mitgliedstaat für die Behandlung des Asylbegehrens zuständig, in dem sich der Asylsuchende aufhält (Art. 31 Abs.

²²² S. hierzu *Kopp/Pelzer*, Die Missachtung des europäischen Flüchtlingsrechts durch Griechenland, in: *Asylmagazin* 12/2009, S. 3; VG Gießen, Urteil vom 25. April 2008 – 2 L 201/08.GI.A, UA, S. 9, AuAS 2008, 132.

6).²²³ Dieses System wäre also unvergleichlich wirksamer als ein Vertragsverletzungsverfahren. Allerdings stellte sich auch hier die Notwendigkeit, bezogen auf die Verfahrensphase, in der für die Antragstellung oder Einleitung von Amts wegen zunächst Informationen im betreffenden Mitgliedstaat gesichtet und gesammelt werden müssen, rechtliche Lösungen in den anhängig werdenden konkreten Einzelfällen zu entwickeln. Nach geltendem Recht bleibt der Kommission nur das schwerfällige Vertragsverletzungsverfahren. Damit ist die Notwendigkeit, in konkreten anhängigen Einzelfällen eine angemessene Lösung zu finden, unabweisbar.

(5) *Materiellrechtliche Voraussetzungen für die Anwendung der Souveränitätsklausel nach Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003*

Ausgangspunkt für die dritte Fragestellung sind für Asylsuchende bedrohliche tatsächliche oder rechtliche Defizite im Asylsystem eines Mitgliedstaates, für die im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems eine Lösung gefunden werden muss. Die Gemeinschaft hat durch eine Reihe von Rechtsakten ein verbindliches Schutzniveau für Asylbewerber und Flüchtlinge im Gemeinschaftsgebiet hervorgebracht. Da politische Maßnahmen allein die Wirksamkeit des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems nicht gewährleisten können, weil sie unterbleiben können und ihre Durchsetzung sehr schwerfällig und zeitaufwändig ist, bedarf es für den konkreten Einzelfall einer sachgerechten und nach Regeln dieses Systems zu gestaltenden Lösung. Diese ist aus gemeinschaftsrechtlichen Prinzipien zu entwickeln.

Maßstab des verbindlich gewährleisteten Schutzniveaus ist nicht allein die Sicherheit im zuständigen Mitgliedstaat. Zwar gelten alle Mitgliedstaaten „als sichere Staaten für Drittstaatsangehörige“ (Erwägungsgrund Nr. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003). Das europarechtliche Konzept der sicheren Staaten ist jedoch nicht auf die Mitgliedstaaten, sondern auf Drittstaaten gemünzt (vgl. Art. 27 und Art. 36 RL 2005/85/EG). Überstellungen zwischen den Mitgliedstaaten werden deshalb im Europarecht nicht nach Maßgabe des

²²³ Commission of the European Communities, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country-national or a stateless person, COM(2008)820, S. 51 ff.

deutschen Konzepts normativer Vergewisserung vollzogen, sondern nach den Regeln des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Der Hinweis auf die Mitgliedstaaten als „sichere Staaten“ bezieht sich auf die Asylsuchenden. Für diese *gilt* auch ein Mitgliedstaat, dessen Asylsystem für Asylsuchende bedrohliche tatsächliche oder rechtliche Defizite aufweist, als sicher. Unberührt von dieser Rechtsfiktion bleiben jedoch die Zuständigkeitsregelungen des Dubliner Systems (Erwägungsgrund Nr. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003). Diese werden durch den Hinweis auf den „sicheren“ Mitgliedstaat nicht aufgehoben. Der Hinweis steht damit der Anwendung der Souveränitätsklausel nicht entgegen. Die materiellrechtlichen Voraussetzungen für deren Anwendung sind deshalb – wie ausgeführt - aus den maßgebenden gemeinschaftsrechtlichen Prinzipien zu entwickeln:

Die Regelungen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems gewährleisten Asylsuchenden ein „Mindestmaß an Schutz in allen Mitgliedstaaten“, sofern sie tatsächlich Schutz benötigen (Erwägungsgrund Nr. 6 RL 2004/83/EG), *Aufnahmebedingungen*, die „im Normalfall ein menschenwürdiges Leben ermöglichen und vergleichbare Lebensbedingungen gewährleisten“ (Erwägungsgrund Nr. 7 RL 2003/9/EG), sowie *Verfahrensbedingungen*, die zwecks Ermittlung schutzbedürftiger Personen „einen wirksamen Zugang zum Asylverfahren und die Möglichkeit der Zusammenarbeit und echten Kommunikation mit den zuständigen Behörden“ sicherstellen, darüber hinaus „ausreichende Garantien“ vorsehen, um ein Verfahren über sämtliche Instanzen zu betreiben unter Einschluss eines hierauf bezogenen Verbleibsrechts (Erwägungsgrund Nr. 13 RL 2005/85/EG). Wird dieser verbindliche Maßstab nicht nur vorübergehend und derart unterschritten, dass z.B. der wirksame Zugang zum Asylverfahren und eine objektive, unparteiische und sorgfältige Prüfung der Asylgründe ebenso wenig gewährleistet wird wie eine menschenwürdige Unterbringung der Asylsuchenden, sind die Mitgliedstaaten nach dem europarechtlichen Grundsatz der Solidarität (Art. 80 AEUV) gefordert, ihre Souveränitätsklausel anzuwenden, um den Mitgliedstaat, in dem diese Störungen auftreten, zu entlasten und den Asylsuchenden, die bei ihnen Schutz suchen, das sekundärrechtlich zugesicherte Schutzniveau zu gewährleisten. In der fachgerichtlichen Rechtsprechung wird die Souveränitätsklausel in diesem Sinne angewandt.²²⁴

²²⁴ VG Sigmaringen, Urteil vom 26. Oktober 2009 – A 1 K 1757/09; UA, S. 5 ff.

Hieraus wird auch deutlich, dass die Verpflichtungen zur Solidarität und zur loyalen Zusammenarbeit auch dem Schutz des einzelnen Asylsuchenden dienen. In diesem Zusammenhang kommt dem Vorschlag einer Neufassung der Souveränitätsklausel der Kommission, wonach „insbesondere aus humanitären und Härtegründen“ das Selbsteintrittsrecht wahrgenommen werden kann,²²⁵ Bedeutung zu. Auf den ersten Blick verweist der Vorschlag auf in der Person des Asylsuchenden liegende Gründe. Es stellt jedoch andererseits eine unzumutbare Härte dar, einen Asylbewerber einer Situation auszusetzen, in der nicht einmal das verbindlich geregelte Mindestmaß zum Schutze von Flüchtlingen und Asylsuchenden aus welchen Gründen auch immer gewährleistet werden wird. Um Asylsuchenden das ihnen zustehende Schutzniveau zu gewährleisten, ist unter diesen Voraussetzungen die Souveränitätsklausel anzuwenden.

Der primärrechtliche *Grundsatz der Solidarität*, wie er auch im Erwägungsgrund Nr. 8 Verordnung (EG) Nr. 343/2004 zum Ausdruck kommt, erfordert deshalb, dass die anderen Mitgliedstaaten das Instrument der Souveränitätsklausel nach Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2004 anwenden, um die Dysfunktionalität des Dubliner Systems auszugleichen, wenn nicht nur vorübergehende und schwerwiegende Defizite bei der Gewährleistung der erforderlichen Schutzniveaus in einem Mitgliedstaat auftreten. Auf diesen Grundsatz verweist auch das Bundesverfassungsgericht in der Presseerklärung vom 9. September 2009. Er beherrscht nach Art. 80 AEUV die Politik der Gemeinschaft im Bereich von Asyl und Einwanderung, wonach für diese Politik und ihre *Umsetzung* der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten gilt. Ergänzt und verstärkt wird dieser Grundsatz durch den *Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit*, wonach die Mitgliedstaaten sich gegenseitig bei der Erfüllung ihrer europarechtlichen Aufgaben unterstützen (Art. 4 Abs. 3 UAbs. 1 EUV).

Der primärrechtliche Grundsatz der Solidarität und die primärrechtliche Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit leiten die Ausübung der Souveränitätsklausel nach Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003. Auch wenn der Vorschlag der Kommission zur

²²⁵ Commission of the European Communities, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country-national or a stateless person, COM(2008)820, S. 35 f.

vorübergehenden Aussetzung von Überstellungen an einen Mitgliedstaat nicht Inhalt des Sekundärrechts werden sollte, bleibt die Verpflichtung der Gemeinschaft, für den Fall einer außerordentlichen Belastung des Aufnahmesystems eines Mitgliedstaates im Geiste dieser Grundsätze Abhilfe zu schaffen. Für die einzelnen Mitgliedstaaten hat dies bereits nach geltendem Recht zur Folge, dass sie in diesem Sinne die Souveränitätsklausel nach Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 anzuwenden haben. Nicht jegliche und darüber hinaus nur lediglich vorübergehende Unterschreitung des verbindlich gewährleisteten Schutzniveaus in einem Mitgliedstaat fordert die Solidarität der anderen Mitgliedstaaten heraus, vielmehr außerordentliche und dauerhafte Störungen des Asylsystems eines Mitgliedstaates.

Solange die Unterschreitung des Schutzniveaus fort dauert und die Beseitigung der Störung nicht absehbar ist, erfordert der europarechtliche Grundsatz der Solidarität, dass die anderen Mitgliedstaaten das Instrument der Souveränitätsklausel einsetzen, damit den im Gemeinschaftsgebiet Asyl suchenden Personen von der Gemeinschaft das verbindlich vorgeschriebene Schutzniveau gewährleistet werden kann. Die Gemeinschaft verspricht schutzbedürftigen Personen mit der Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems Schutz nach Maßgabe verbindlicher Kriterien. Es sind die Mitgliedstaaten, welche die Rechte des einzelnen Asylsuchenden im Blick haben müssen, wenn bei einer strikt objektiven Anwendung der Zuständigkeitskriterien des Dubliner Systems diese Rechte wahrscheinlich verletzt werden.

(6) Verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Ausübung der Souveränitätsklausel

Die europarechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Ausübung der Souveränitätsklausel im Falle ernsthafter und nicht lediglich vorübergehender Störungen im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem wird verfassungsrechtlich durch Art. 23 GG begründet. Der aus dieser Verfassungsnorm und der Präambel des Grundgesetzes folgende Verfassungsauftrag zur Verwirklichung eines vereinten Europas bedeutet insbesondere für die deutschen Verfassungsorgane, dass es nicht in ihrem Belieben steht, sich an der europäischen Integration zu beteiligen oder nicht. Das Grundgesetz will eine europäische Integration. Es

gilt deshalb der in der Verfassung verankerte *Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit*.²²⁶ Diese vorrangig die Verfassungsorgane bindenden Verpflichtungen durchdringen die gesamte deutsche Rechtsordnung und binden auch die zuständigen Behörden bei der Anwendung europarechtlicher Rechtsakte.

In diesem Zusammenhang gewinnt insbesondere die europarechtlich verankerte Souveränitätsklausel des Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) 343/2003 Bedeutung. Das Bundesverfassungsgericht hat insbesondere in seiner europarechtlichen Rechtsprechung auf den Bedeutungswandel hingewiesen, welchen im Rahmen der *europäischen Integration* der traditionelle *Souveränitätsbegriff* erfahren habe. Danach *löst* sich das Grundgesetz von einer *selbstgenügsamen* sowie *selbstherrlichen Vorstellung souveräner Staatlichkeit* und kehrt zu einer Sicht auf die Einzelstaatlichkeit zurück, die *Souveränität* als „*völkerrechtlich geordnete und gebundene Freiheit*“ auffasst. Souveräne Staatlichkeit steht danach für einen befriedeten Raum und die darin gewährleistete Ordnung auf der Grundlage individueller Freiheit und kollektiver Selbstbestimmung. „Der Staat ist weder Mythos noch Selbstzweck, sondern die historisch gewachsene, global anerkannte Organisationsform einer handlungsfähigen politischen Gemeinschaft.“²²⁷

5. Ergebnis

Damit kann die vom Bundesverfassungsgericht aufgeworfene Frage nach den Grenzen des Konzepts normativer Vergewisserung dahin beantwortet werden, dass dieses in Art. 16a GG verankerte verfassungsrechtlich begründete Konzept durch den verfassungsrechtlichen Integrationsauftrag des Art. 23 GG verdrängt wird. Durch Teilnahme an der europäischen Integration und in diesem Zusammenhang am Gemeinsamen Europäischen Asylsystem hat die Bundesrepublik ihr gesamtes Asylsystem den europarechtlichen Regelungen unterstellt. Die verfassungsrechtliche Drittstaatenregelung und damit auch das Konzept normativer Vergewisserung findet keine Anwendung. Die Drittstaatenregelung der Verfassung kann – aus sekundärrechtlicher Sicht – bereits deshalb keine Anwendung finden, weil auf Mitgliedstaaten, wie z.B. Griechenland, die Drittstaatenregelung des Art. 3 Abs. 3

²²⁶ BVerfGE 123, 267, 396 ff. – *Lissabon*; *Selmayr*, Endstation Lissabon?, in: ZEuS 2009637 (645).

²²⁷ BVerfGE 123, 267, 396 ff. – *Lissabon*.

Verordnung (EG) 343/2003 nicht anwendbar ist. Eine Berufung auf die Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 GG wäre deshalb unvereinbar mit dem Rechtsanwendungsvorrang des Europarechts.

Zugleich zeigt das Europarecht im Sinne der Presseerklärung aus Anlass des ersten Eilrechtsbeschlusses des Bundesverfassungsgerichtes die maßgebende Lösung auf: Der europarechtliche Grundsatz der Solidarität (Erwägungsgrund Nr. 8 Verordnung (EG) Nr. 343/2003) verpflichtet die Mitgliedstaaten bei einer erheblichen Überlastung des Asylsystems eines Mitgliedstaates, zur Gewährleistung des Asylsuchenden im Gemeinschaftsgebiet zustehenden Schutzniveaus von der Souveränitätsklausel des Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 Gebrauch zu machen und die Zuständigkeit für die Behandlung des Asylbegehrens zu übernehmen. Das Grundgesetz enthält eine entsprechende Verpflichtung in Art. 23 GG.

VII. Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Eilrechtsschutz gegen Überstellungen an Mitgliedstaaten

1. Fragestellung des Gutachtens

Das Bundesverfassungsgericht will prüfen, ob und gegebenenfalls welche Vorgaben das Grundgesetz in Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG bei der Anwendung von § 34a Abs. 2 AsylVfG trifft, wenn Gegenstand des *Eilrechtsschutzantrags* eine beabsichtigte Abschiebung in einen nach der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 zuständigen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften ist.²²⁸ Einfachgesetzlicher Ausgangspunkt für diese verfassungsrechtliche Fragestellung ist, dass der Gesetzgeber des Richtlinienumsetzungsgesetzes mit Wirkung zum 28. August 2007 ein Asylbegehren, für dessen Behandlung ein anderer Mitgliedstaat zuständig ist, als „unzulässigen Asylantrag“ (vgl. § 27a AsylVfG) behandelt und für diesen Fall anordnet, dass eine Abschiebungsanordnung nach § 34a Abs. 1 AsylVfG mit der Folge

²²⁸ BVerfG (Kammer), Beschluss vom 8. September 2009 – 2 BvQ 56/09, NVwZ 2009, 1281 = InfAuslR 2009, 472 = AuAS 2009, 248; September 2009 – 2 BvQ 68/09, NVwZ 2009, 1281; BVerfG (Kammer); BVerfG (Kammer), Beschluss vom 23. September 2009 – 2 BvQ 68/98; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 9. Oktober 2009 – 2 BvQ 72/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 5. November 2009 – 2 BvQ 77/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 13. November 2009 – 2 BvR 2603/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 8. Dezember 2009 – 2

zu verfügen ist, dass der Eilrechtsschutz entfällt (vgl. § 34a Abs. 2 AsylVfG). Der in § 34a Abs. 2 AsylVfG geregelte Ausschluss des Eilrechtsschutzes beruht auf der verfassungsrechtlichen Norm des Art. 16a Abs. 2 Satz 3 GG. Der Gesetzgeber regelt damit die nach europarechtlichen Regelungen zu vollziehende Überstellung an einen anderen Mitgliedstaat nach Maßgabe der verfassungsrechtlichen Drittstaatenregelung.

Bis zur Rechtsänderung wurden die Dublin-Verfahren innerstaatlich als unbeachtliche Asylanträge behandelt (§ 29 Abs. 3 AsylVfG a.F.). Sollte ein Asylsuchender an einen anderen Mitgliedstaat überstellt werden, war eine Abschiebungs*androhung* zu erlassen (vgl. § 35 Satz 2 AsylVfG a.F.), gegen die Eilrechtsschutz beantragt und auch gewährt werden konnte (vgl. § 36 Abs. 1 und 3 AsylVfG in Verb. mit § 80 Abs. 5 VwGO). Die Gesetzesänderung wurde damit begründet, dass Sachverhalte nach dem Dubliner System nach den Regelungen für sichere Drittstaaten behandelt werden sollen.²²⁹ Wie im Rahmen der materiellrechtlichen Untersuchungen festgestellt, können Überstellungen an andere Mitgliedstaaten aus europarechtlicher Sicht und damit wegen Art. 23 GG auch aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht nach Maßgabe der Drittstaatenregelung durchgeführt werden. Allerdings lässt Art. 19 Abs. 2 Satz 4, Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 zwar Eilrechtsschutz zu, jedoch unter dem Vorbehalt der Regelungen nach innerstaatlichem Recht (Art. 19 Abs. 2 Satz 4 3. Hs., Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 3. Hs. Verordnung (EG) Nr. 343/2003).

Das Bundesverfassungsgericht stellt in den die Überstellung nach Griechenland betreffenden Beschlüssen das Eilrechtsschutzverfahren in das Zentrum des selbst gesetzten Prüfauftrags und bezieht sich in diesem Zusammenhang auf Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG.²³⁰ Der Hinweis auf den sekundärrechtlich geregelten Eilrechtsschutz steht im Zusammenhang mit der Folgenabwägung, macht zugleich aber auch deutlich, dass das Bundesverfassungsgericht sich

BvR 2780/09, InfAuslR 2010, 82; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 10. Dezember 2009 – 2 BvR 2767/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 22. Dezember 2009 – 2 BvR 2879/09.

²²⁹ BT-Drs. 16/5065, S. 416.

²³⁰ BVerfG (Kammer), Beschluss vom 8. September 2009 – 2 BvQ 56/09, NVwZ 2009, 1281 = InfAuslR 2009, 472 = AuAS 2009, 248; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 23. September 2009 – 2 BvQ 68/98; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 9. Oktober 2009 – 2 BvQ 72/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 5. November 2009 – 2 BvQ 77/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 13. November 2009 – 2 BvR 2603/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 8. Dezember 2009 – 2 BvR 2780/09, InfAuslR 2010, 82; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 10. Dezember 2009 – 2 BvR 2767/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 22. Dezember 2009 – 2 BvR 2879/09.

durch § 34a Abs. 2 AsylVfG nicht gehindert sieht, den Eilrechtsschutz im Rahmen von Rechtsbehelfen gegen die Überstellung eines Asylsuchenden an einen Mitgliedstaat zuzulassen. Eine nähere Vertiefung der Verbindung zwischen dem verfassungsrechtlichen und dem europarechtlichen Eilrechtsschutz kann der Entscheidungsbegründung entsprechend ihrem lediglich summarischen Charakter nicht entnommen werden. Für die Frage der Zulässigkeit des Eilrechtsschutzes wie auch für die Bestimmung des Umfangs der fachgerichtlichen Prüfung in derartigen Verfahren muss dieser Zusammenhang jedoch behandelt und für die Rechtsanwendung aufbereitet werden. In den nachfolgenden Untersuchungen wird deshalb zunächst die Funktion der verfassungsrechtlichen Rechtsschutzgarantie für europarechtliche Sachverhalte in den Blick genommen. Die entsprechende Klärung des Schutzbereichs der verfassungsrechtlichen Rechtsschutzgarantie wie auch eine Klärung der Frage, ob und in welchem Umfang nach Gemeinschaftsrecht Eilrechtsschutz zu gewähren ist, ist eine unerlässliche Voraussetzung, um die Frage entscheiden zu können, ob § 34a Abs. 2 AsylVfG mit der Verfassung und dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist und welche Folgen sich aus der Beantwortung dieser Frage für die Fachgerichtsbarkeit ergeben.

In diesem Zusammenhang wird auch untersucht, welche Funktion die sekundärrechtlichen Eilrechtsschutzregelungen in Art. 19 Abs. 2 Satz 4 3. Hs. und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 3. Hs. Verordnung (EG) Nr. 343/2003 haben. Die Untersuchungen der materiellrechtlichen Fragen des Europarechts haben ergeben, dass die verfassungsrechtliche Drittstaatenregelung ihre europarechtliche Grundlage in Art. 3 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 hat, die Überstellung an Mitgliedstaaten rechtlich jedoch nicht als Abschiebung in einen Drittstaat verstanden werden kann, vielmehr die Regelungen des Art. 19 Abs. 2 Satz 4 und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 Anwendung finden. Andererseits ist umstritten, ob diese Regelungen den Mitgliedstaaten die Befugnis einräumen, den Eilrechtsschutz vollständig zu unterbinden. Diese Frage kann sachgerecht nur beantwortet werden, wenn zunächst die primärrechtlichen Vorgaben des Eilrechtsschutzes geklärt worden sind. Die Klärung der primärrechtlichen Grundlagen kann Aufschluss über die Funktion der sekundärrechtlichen Eilrechtsschutzregelungen liefern und in Verbindung mit Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG darüber hinaus auch die Frage einer Lösung zuführen, ob § 34a Abs. 2 AsylVfG Bestand haben kann, soweit er den Eilrechtsschutz gegen Überstellungen an Mitgliedstaaten ausschließt.

2. Funktion der verfassungsrechtlichen Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG

Die Vorschrift des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG vermittelt dem Einzelnen ein subjektives Grundrecht auf Gewährleistung möglichst wirkungsvollen Rechtsschutzes. Als „Rechte“ im Sinne von Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, gegen deren behauptete Verletzung die Berufung auf das subjektive Grundrecht auf Rechtsschutzgewährleistung eröffnet wird, kommen nicht nur Grundrechte, sondern auch einfachgesetzlich gewährleistete Rechte in Betracht.²³¹ Denn Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG enthält eine Systementscheidung für den *Individualrechtsschutz*. Die Norm nimmt subjektive Rechte in ihren effektiven Schutzbereich auf und sichert sie grundrechtlich ab (*relativer Normbestandsschutz*).²³² Sie macht also die subjektiven Rechte zum Gegenstand des gerichtlichen Verfahrens. Dem entspricht es, dass einerseits nicht nur Grundrechte, sondern alle subjektiven Rechte in den Schutzbereich einbezogen werden, da nach Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG der Weg zu den Gerichten nicht in „unzumutbarer, aus Sachgründen nicht mehr zu rechtfertigender Weise erschwert werden“ darf.²³³ Zugang zu den Gerichten vermitteln auch einfachgesetzlich gewährleistete Rechte. Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG sichert verfassungsrechtlich deren Durchsetzung durch gerichtlichen Rechtsschutz. Andererseits werden subjektive Rechte nicht durch Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG geschaffen, sondern vorausgesetzt.²³⁴

Funktion des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG ist nicht unmittelbar der Schutz der objektiven Rechtsordnung, sondern der Schutz subjektiver Rechte des Einzelnen (*Schutznormlehre*). Insoweit ist zwar nach wie vor die Reichweite dieser Lehre umstritten. Einigkeit besteht aber darin, dass die Norm das einfache Gesetz zum Anknüpfungspunkt für subjektive Rechte des Einzelnen macht und danach fragt, ob das Gesetz neben den mit ihm verfolgten allgemeinen

²³¹ BVerfGE 96, 110 (114 f.); Huber, in: von Mangoldt/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 19 Abs. 4 Rdn. 369; Sachs, in: Sachs, Grundgesetz. Kommentar, 5. Aufl., 2009, Art. 19 Rdn. 126; Ramsauer, in: Denninger u.a., AK-GG, 3. Aufl., 2001, Rdn. Art. 19 Abs. 4 Rdn. 59; Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz. Kommentar, Band 1, 1996, Art. 19 IV Rdn. 43.

²³² Huber, in: von Mangoldt/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 19 Abs. 4 Rdn. 369.

²³³ BVerfGE 44, 302 (305 f.); 49, 220 (256 f.).

²³⁴ Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz. Kommentar, Band 1, 1996, Art. 19 IV Rdn. 43.

Interessen zumindest auch den Schutz von Individualinteressen zu dienen bestimmt ist.²³⁵ Das Gesetz muss danach eine Person objektiv begünstigen, eine individuelle Begünstigung als solche bezwecken und die Durchsetzbarkeit der Rechtsfolge für die gezielt begünstigte Person intendieren.²³⁶

3. Funktion der verfassungsrechtlichen Rechtsschutzgewährleistung im Europarecht

Aus der verfassungsrechtlichen Funktion des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG folgt, dass dieser auch der Durchsetzung europarechtlich vermittelter Rechte dient.²³⁷ Das Verfassungsrecht wird also durch Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG mit dem Europarecht verschränkt. Der Europäische Gerichtshof hat in diesem Zusammenhang in ständiger Rechtsprechung zur Stärkung des Individualrechtsschutzes ein *Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz* gegen Maßnahmen, die sich auf Richtlinien und Verordnungen stützen, anerkannt.²³⁸ Verbindungslinien zwischen dem Gemeinschaftsrecht und der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG folgen danach insbesondere daraus, dass Gemeinschaftsrecht die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, in ihren Verfahrens- und Prozessordnungen einen wirksamen Schutz der durch Gemeinschaftsrecht gewährten materiellen Schutzpositionen sicherzustellen.²³⁹

Nicht nur wegen Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, sondern auch aus gemeinschaftsrechtlichen Gründen ist danach ein wirksamer Rechtsschutz zur Durchsetzung gemeinschaftsrechtlich vermittelter individueller Schutzpositionen sicherzustellen. Der dabei durch die nationalen Gerichte zu gewährende Schutz derartiger Rechtspositionen darf nicht schwächer ausfallen als der Schutz der durch das nationale Recht begründeten Rechte (*Äquivalenzprinzip*). Darüber hinaus darf die Inanspruchnahme der gemeinschaftsrechtlich begründeten Schutzpositionen nicht praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert werden (*Effektivitätsprinzip*). Wegen des durch Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gewährten hohen Rechtsschutzstandards wirken

²³⁵ Ausführlich zur Schutznormlehre *Huber*, in: *von Mangoldt/Klein*, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 19 Abs. 4 Rdn. 389 – 409.

²³⁶ *Sachs*, in: *Sachs*, Grundgesetz. Kommentar, 5. Aufl., 2009, Art. 19 Rdn. 129.

²³⁷ *Sachs*, in: *Sachs*, Grundgesetz. Kommentar, 5. Aufl., 2009, Art. 19 Rdn. 126; *Huber*, in: *von Mangoldt/Klein*, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 19 Abs. 4 Rdn. 410; *Ramsauer*, in: *Denninger u.a.*, AK-GG, 3. Aufl., 2001, Rdn. Art. 19 Abs. 4 Rdn. 68; *Schenke*, in: *Bonner Kommentar*, August 2009, Art. 19 Abs. 4 Rdn. 74.

²³⁸ EuGH, Urt. vom 3. September 2008, Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Rdn. 335 – *Kad und Al Barakat International Foundation*; so bereits EuGH, Urt. vom 11. Januar 2001, Rs. C-1/99 Rdn. 46 – *Kofisa Italia Srl*; EuGH, Urt. 27. 6. 2006 – Rs. C-540/03, Rdn. 35 f., NVwZ 2006, 1033 (1034) – *EP gegen Rat*.

sich diese verfassungsrechtlich begründeten Schutzprinzipien günstig auf den Schutz europarechtlich vermittelter Schutzpositionen in der Bundesrepublik aus.²⁴⁰ Während danach nach Europarecht der nationale Richter in der Lage sein muss, *einstweilige Anordnungen* zu erlassen, um die *volle Wirksamkeit* der späteren Gerichtsentscheidung über das Bestehen der aus dem Gemeinschaftsrecht hergeleiteten Rechte sicherzustellen, kommt der nationalen Rechtsschutzgewährleistung des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG eine das europarechtliche Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz verstärkende und damit *dienende Funktion* zu.

Sofern aus Sekundärrecht individuelle Schutzpositionen des Einzelnen abgeleitet werden können, sichert danach Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG auf nationaler Ebene die wirksame Durchsetzung dieser Rechte. Gewährt die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 individuelle Schutzpositionen, sind diese im nationalen Recht nach Maßgabe des Rechtsanwendungsvorrangs auch durchsetzbar und kann sich der Einzelne hierzu auch auf die nationale Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG berufen. § 34a Abs. 2 AsylVfG wäre mit diesen europa- und verfassungsrechtlichen Vorgaben unvereinbar, wenn Asylsuchende aus der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 individuelle Schutzpositionen ableiten können. Bevor diese Frage untersucht wird, ist jedoch ein europarechtliches Binnenproblem zu untersuchen. Dies zielt auf die Frage, wie die sekundärrechtlichen Eilrechtsschutzregelungen in Art. 19 Abs. 2 Satz 4 3. Hs. und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 3. Hs. Verordnung (EG) Nr. 343/2003 auszulegen sind und ob sie den Mitgliedstaaten die Befugnis einräumen können, den Eilrechtsschutz vollständig auszuschließen. Die Untersuchung dieser spezifischen sekundärrechtlichen Rechtsschutzfrage setzt zunächst eine Vertiefung der Frage voraus, ob und gegebenenfalls welche Vorgaben das Primärrecht zur Regelung des Eilrechtsschutzes enthält.

²³⁹ Schenke, in: Bonner Kommentar, August 2009, Art. 19 Abs. 4 Rdn. 74.

²⁴⁰ Schenke, in: Bonner Kommentar, August 2009, Art. 19 Abs. 4 Rdn. 74, Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz. Kommentar, Band 1, 1996, Art. 19 IV Rdn. 22; Huber, in: von Mangoldt/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 19 Abs. 4 Rdn. 410.

4. Primärrechtliche Begründung des Rechtsschutzes

a) Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz

Der Europäische Gerichtshof hat in ständiger Rechtsprechung zur Stärkung des Individualrechtsschutzes ein *Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz* gegen Maßnahmen, die sich auf Richtlinien und Verordnungen stützen, anerkannt. Dieses Grundrecht sei Ausdruck eines allgemeinen Grundsatzes des Gemeinschaftsrechts, der sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergebe und in Art. 6 und 13 EMRK verankert sei. Er sei im Übrigen durch Art. 47 der Charta der Grundrechte bekräftigt worden.²⁴¹ Seit dem Inkrafttreten des Lissaboner Vertrages gilt Art. 47 der Charta rechtlich gleichrangig neben den Verträgen als unmittelbar geltendes Primärrecht (Art. 6 Abs. 1 EUV). Statt unmittelbarer Integration der Charta in den Vertrag der Union wird damit ausdrücklich die Bindung der Union an die Rechte, Freiheiten und Grundsätze der Grundrechtscharta anerkannt und damit ein direkter Verweis auf die nunmehr unmittelbar rechtsverbindliche Grundrechtscharta verankert. Art. 6 Abs. 1 EUV wird damit zum „*Grundrechtsanerkennungstitel*.“²⁴²

Art. 47 Abs. 1 GRCh gewährt jeder Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, das Recht, bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen. Daneben tritt das vom Gerichtshof aus den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts mit Unionsverfassungsrang ausgestattete Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz. Dieses Grundrecht wurde bereits zuvor materiellrechtlich wie die anderen Grundrechte auch durch Art. 6 Abs. 2 EUV a.F. gesichert.²⁴³ Diese Norm knüpft an die zuvor bereits vom Europäischen Gerichtshof richterrechtlich entwickelten Grundrechte an. Das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz hat damit eine zweifache Rechtsquelle. Die Gemeinschaftsgrundrechte binden zwar primär die von den Gemeinschaftsorganen ausgehende Hoheitsgewalt. Sie dienen darüber hinaus aber auch der rechtlichen Hegung der

²⁴¹ EuGH, Urt. vom 3. September 2008, Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Rdn. 335 – *Kad und Al Barakat International Foundation*; so bereits EuGH, Urt. vom 11. Januar 2001, Rs. C-1/99 Rdn. 46 – *Kofisa Italia Srl*; EuGH, Urt. 27. 6. 2006 – Rs. C-540/03, Rdn. 35 f., NVwZ 2006, 1033 (1034) – *EP gegen Rat*.

²⁴² *Pache/Rösch*, Die neue Grundrechtsordnung der EU, in: EuR 2009, 769 (775, 785).

²⁴³ EuGH, Urt. 27. 6. 2006 – Rs. C-540/03, Rdn.36, NVwZ 2006, 1033 1034) – *EP gegen Rat*.

mitgliedschaftlichen Gewalt. Sofern sie Gemeinschaftsrecht unmittelbar durch zwingende Maßnahmen vollziehen, ist die Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten gemeinschaftsrechtlich durch die Grundrechte gebunden, da sie in diesem Fall als „verlängerter Arm“ der Gemeinschaft anzusehen ist.

Das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz gewährleistet, dass die Normen des Gemeinschaftsrechts, die *unmittelbare Wirkung* haben, wirksam vor den nationalen Gerichten durchgesetzt werden können. Es obliegt den nationalen Gerichten, die im Rahmen ihrer Zuständigkeit das Gemeinschaftsrecht anzuwenden haben, entsprechend dem primärrechtlich verankerten Grundsatz der Mitwirkungspflicht die volle Wirkung seiner Bestimmungen zu gewährleisten, die sich für den Einzelnen aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts ergibt.²⁴⁴ Der nationale Richter trägt damit auch Verantwortung als europäischer Richter und hat als solcher die wirksame Durchsetzung der europäischen Grundrechte sicherzustellen.²⁴⁵ Zu diesem Zweck muss zunächst festgestellt werden, ob die im Einzelfall angewandte europarechtliche Norm unmittelbare Wirkung hat. Ist dies der Fall, hat der nationale Richter die volle Wirksamkeit der europarechtlich verbürgten Schutzpositionen sicherzustellen und kann sich der Betroffene zu diesem Zweck auf das primärrechtlich gewährleistete Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz berufen. Daraus folgt die zentrale Bedeutung des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz. Denn angesichts der unmittelbaren Wirkung des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten sind die nationalen Gerichte die einzigen und entscheidenden Instanzen, die in der Lage sind, wirksam die Durchsetzung des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten zu sichern.

b) *Unmittelbare Wirkung des Unionsrechts*

Ausgangspunkt für die Beurteilung der Frage, ob das Unionsrecht unmittelbare Wirkung zugunsten des Einzelnen entfaltet, ist die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes in der Rechtssache *Van Gend und Loos*. In dieser Entscheidung behandelte der Gerichtshof grundlegend die Wirkung primärrechtlicher Bestimmungen und stellte fest, dass der Vertrag

²⁴⁴ EuGH, Urt. vom 15. Oktober 2005 – Rs. C-379/04, Rdn. 14 – *Dahms*, mit weiteren Hinweisen; EuGH, Urt. vom 17. September 2002, Rs. C-253/00, Rdn. 28 – *Munoz und Superior Fruiticola*; EuGH, Urt. vom 19. Juni 1990, Rs. C-213/89, Rdn. 28 Slg. 1990, I-02433 – *Factortame u.a.*; s. auch *Weinzierl*, *Der Asylkompromiss 1993 auf dem Prüfstand*, *Deutsches Institut für Menschenrechte* (Hrsg.), 2009, S. 20.

²⁴⁵ *Pache/Rösch*, *Die neue Grundrechtsordnung der EU*, in: *EuR* 2009, 769 (788).

mehr sei als ein Abkommen, das nur wechselseitige Verpflichtungen zwischen den vertragsschließenden Staaten begründe. Vielmehr stelle die Gemeinschaft eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts dar. Es handele sich um eine Rechtsordnung, deren *Rechtssubjekte* nicht nur die Staaten, sondern auch die *Einzelnen* seien. Das von der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten unabhängige Gemeinschaftsrecht solle daher dem Einzelnen auch Rechte verleihen. Solche Rechte würden nicht nur begründet, wenn der Vertrag dies ausdrücklich bestimme, sondern auch aufgrund von eindeutigen Verpflichtungen, die der Vertrag den Einzelnen wie auch den Mitgliedstaaten sowie den Organen der Gemeinschaft auferlege.²⁴⁶

Ob eine europarechtliche Norm unmittelbare Wirkung in diesem Sinne hat oder nicht, ist in erster Linie von ihrem Inhalt abhängig. Der Gerichtshof erkennt in diesem Zusammenhang den gemeinschaftsrechtlichen Normen unmittelbare Wirkung zu, die eindeutig, klar und unbedingte sind und keine weiteren Umsetzungsmaßnahmen erfordern.²⁴⁷ Der Einzelne kann sich danach vor den nationalen Gerichten nicht nur dann auf Normen des Gemeinschaftsrechts berufen, wenn diese ihm ausdrücklich subjektive Rechte verleihen. Es reicht vielmehr aus, dass eine hinreichend bestimmte und unmittelbar vollziehbare gemeinschaftsrechtliche Norm eine klare und eindeutige gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten enthält. Die Anerkennung der unmittelbaren Wirkung von gemeinschaftsrechtlichen Normen geht also weit über die verwaltungsprozessuale Schutznormtheorie, welche die Klagebefugnis von der Geltendmachung der möglichen Verletzung eigener Rechte abhängig macht, hinaus. Eine gezielte Begünstigung des Einzelnen durch eine Norm wird daher nicht vorausgesetzt, vielmehr wird ein gerichtlich durchsetzbares subjektives Recht bereits begründet, wenn eine gemeinschaftsrechtliche Norm reflexartig Individualinteressen schützt.²⁴⁸

Sowohl Bestimmungen des primären wie des sekundären Gemeinschaftsrechts können unter der *Voraussetzung* unmittelbare Wirkung haben, dass sie eindeutig, genau und unbedingte sind. Die *Folge* der unmittelbaren Wirkung einer gemeinschaftsrechtlichen Norm ist die

²⁴⁶ EuGH, Urt. vom 5. Februar 1963, Rs. 26 – 62; Slg. 1963, 1 ff – *Van Gend und Loos*.

²⁴⁷ Vgl. nur EuGH, Urt. vom 10. Oktober 1973, Rs. C-34/73, Rdn. 8 – 10, Slg. 1973 S. 981 – *Variola*.

²⁴⁸ *Weinzierl*, Der Asylkompromiss 1993 auf dem Prüfstand, *Deutsches Institut für Menschenrechte* (Hrsg.), 2009, S. 20; *Dolk*, Das Dublin-Verfahren in Deutschland, in: Beilage zum Asylmagazin 1-2/2008, 16 (18 f.).

Entstehung eines Rechts des Einzelnen, dass dieser vor den nationalen Gerichten durchsetzen kann. Diese Möglichkeit besteht selbst dann, wenn sie nicht ordnungsgemäß in nationales Recht umgesetzt sind.²⁴⁹ Die unmittelbare Wirkung hat also die Anerkennung der *Rechtssubjektivität* des Einzelnen im Gemeinschaftsrecht zur Folge. In Verbindung mit dem Anwendungsvorrang führt die unmittelbare Wirkung zu einer Verdrängung entgegenstehenden innerstaatlichen Rechts.²⁵⁰

Im Hinblick auf Verordnungen hat der Gerichtshof aus Art. 249 Abs. 2 EGV a.F. abgeleitet, dass Verordnungen allgemeine Geltung haben und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gelten. Schon nach ihrer Rechtsnatur und ihrer Funktion im Rechtsquellensystem des Gemeinschaftsrechts könnten sie also Rechte des Einzelnen begründen, welche die nationalen Gerichte schützen müssten.²⁵¹ Ob die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 unmittelbare Wirkung zugunsten von Asylsuchenden entfaltet, wird weiter unten untersucht. Ist dies der Fall können sich kraft des primärrechtlich gewährleisteten Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz Asylsuchende vor den nationalen Gerichten auf die unmittelbare Wirkung dieser Verordnung berufen.

Nach Maßgabe welcher Kriterien im Einzelnen gerichtlich durchsetzbare Ansprüche aus Gemeinschaftsrecht hergeleitet werden können, wenn nicht ausdrücklich subjektive Rechtsansprüche gewährt werden, ist bislang nicht abschließend geklärt. Verfolgt die in Frage stehende Rechtsnorm indes den Schutz typischer Individualschutzgüter und – interessen und ist derjenige, der sich auf diese Norm beruft, selbst betroffen, kann er seine Rechte und Interessen gerichtlich durchsetzen. Dies bedeutet, dass die Betroffenen in allen Fällen, in denen derart typische Individualschutzgüter in Frage stehen, in der Lage sein müssen, sich auf zwingende Vorschriften zu berufen, um ihre Rechte gegenüber Gerichten geltend machen zu können.²⁵²

Es muss also zunächst festgestellt werden, ob die im Einzelfall angewandte europarechtliche Norm unmittelbare Wirkung hat, da das europarechtliche Grundrecht auf effektiven

²⁴⁹ Schlussantrag des Generalanwalts Geelhoed, in der Rechtssache C-253/00, Rdn. 37 – *Munoz und Superior Fruiticola*.

²⁵⁰ *Callies/Ruffert*, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., 2007, Art. 249 Rdn. 38.

²⁵¹ EuGH, Urt. vom 17. September 2002, Rs. C-253/00, Rdn. 27 – *Munoz und Superior Fruiticola*.

²⁵² EuGH, Urt. vom 30. Mai 1991, Rs. C-361/88, Rdn. 16 – *Kommission gegen Bundesrepublik*.

Rechtsschutz auf die Normen des Gemeinschaftsrechts zielt, die *unmittelbare Wirkung* haben. In aller Regel verleiht das Europarecht dem Einzelnen die Rechtsmacht, vom Mitgliedstaat und dessen Behörden seine Einhaltung im eigenen Interesse fordern und dies vor Gericht auch durchsetzen zu können. Nichts anderes aber ist das subjektive öffentliche Recht. Dass der Einzelne mit seiner Klage auch zur praktischen Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts beiträgt, schließt dies ebenso wenig aus wie der Umstand, dass jeder Individualrechtsschutz faktisch auch der objektiven Rechtmäßigkeitskontrolle der Verwaltung dient.²⁵³

c) *Europarechtliche Reichweite der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG*

Sofern Gemeinschaftsrecht also Normen mit unmittelbarer Wirkung enthält, sichert Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG auf nationaler Ebene die wirksame Durchsetzung dieser Rechte. In diesem Zusammenhang wird die Frage diskutiert, ob es überhaupt gemeinschaftsrechtliche Berechtigungen gibt, die *ausschließlich* im Interesse der einheitlichen Geltung des Gemeinschaftsrechts eingeräumt sind und daher nicht zur Verleihung subjektiver öffentlicher Rechte zwingen. Dagegen wird eingewandt, dass das Gemeinschaftsrecht regelmäßig nicht zwischen „Rechten“ und sonstigen Individualinteressen unterscheide. Dies schon deshalb nicht, weil die Systementscheidung des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG und ihre prozessualen Auswirkungen auf europarechtlicher Ebene keine volle Entsprechung fänden. Da die Gemeinschaft zudem keine Kompetenz für das nationale Verwaltungsprozessrecht besitze, dürfte eine isolierte Zuerkennung isolierter Rechtspositionen – wie sie im nationalen Recht etwa in der altruistischen Verbands- oder Popularklage anerkannt sei – ausscheiden, jedenfalls auf seltene, geradezu systemwidrige Ausnahmen beschränkt bleiben.²⁵⁴

Andererseits wird darauf hingewiesen, dass es keinen Sinn mache, durch das Gemeinschaftsrecht vorgegebene Klagemöglichkeiten aus dem Schutzbereich des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG auszuschneiden und eine Zwischenkategorie „klagefähiger Rechtsreflexe“ zu schaffen, die der nationale Gesetzgeber des Prozessrechts in der Regel schon wegen des Diskriminierungsverbotes (Art. 9 EUV, Art. 6 Abs. 1 EUV in Verb. mit Art. 20, 21 GRCh, Art. 10, 18 AEUV) wie ein subjektives Recht zu behandeln hätte. Das bedeute freilich nicht, dass jeder gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung der Mitgliedstaaten stets auch eine

²⁵³ Huber, in: von Mangoldt/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 19 Abs. 4 Rdn. 410.

hinreichend bestimmte Individualberechtigung korrespondiere. Vielmehr müsse auch aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht stets geklärt werden, ob ein Rechtssatz im konkreten Fall tatsächlich *Individualbegünstigungen* vermitteln wolle.²⁵⁵

Dafür ist insbesondere eine (Interessen-) *Betroffenheit* zu fordern. Aber auch für das deutsche Verwaltungsprozessrecht stößt die Annahme, dass begünstigende normative Wirkungen lediglich Reflexcharakter haben, auf enge Grenzen aus der Verfassung, die im Wege verfassungskonformer Auslegung auf das einfache Recht einwirken und dazu führen können, dass ungeachtet gegenteiliger Absichten des Normengesetzgebers subjektive Rechte zuzuerkennen sind.²⁵⁶ Sofern sich danach aus dem Gemeinschaftsrecht subjektive öffentliche Recht herleiten lassen, wird die grundrechtliche Rechtsschutzgarantie durch die aus Art. 10 AEUV abgeleitete Pflicht der Mitgliedstaaten ergänzt, Rechtsschutz in einem Ausmaß zu gewähren, das die volle Wirksamkeit und die einheitliche Geltung des Gemeinschaftsrechts sicherstellt.²⁵⁷

Aus europarechtlicher Sicht steht dem Einzelne danach das primärrechtlich gewährleistete Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz zur Verfügung. Zur Durchsetzung gemeinschaftsrechtlich vermittelter individueller Schutzpositionen vor den nationalen Gerichten gewährleistet ihm dazu in der Bundesrepublik Deutschland die verfassungsrechtliche Rechtsschutzgewährleistung des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG den erforderlichen Schutz.

d) Unmittelbare Wirkung der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 in den Mitgliedstaaten

aa) Funktion der Verordnung (EG) Nr. 343/2003

Nach den Erwägungsgründen der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 steht diese im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, wie sie insbesondere mit der Charta der Grundrechte anerkannt wurden. Sie zielt insbesondere darauf, die uneingeschränkte Wahrung des in Art.

²⁵⁴ Huber, in: von Mangoldt/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 19 Abs. 4 Rdn. 411.

²⁵⁵ Huber, in: von Mangoldt/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 19 Abs. 4 Rdn. 412.

²⁵⁶ Sachs, in: Sachs, Grundgesetz. Kommentar, 5. Aufl., 2009, Art. 19 Rdn. 131.

²⁵⁷ Huber, in: von Mangoldt/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 19 Abs. 4 Rdn. 412.

18 der Charta verankerten Rechts auf Asyl zu gewährleisten (Erwägungsgrund Nr. 15). Zu diesem Zweck soll das Gemeinsame Europäische Asylsystem allen *offen stehen*, die wegen besonderer Umstände rechtmäßig in der Gemeinschaft um Asyl nachsuchen (Erwägungsgrund Nr. 1). Auf kurze Sicht soll dieses System „eine *klare und praktikable Formel*“ für die Bestimmung des für die Behandlung des Asylbegehrens zuständigen Mitgliedstaates umfassen (Erwägungsgrund Nr. 3). Eine solche Formel sollte insbesondere eine rasche Bestimmung dieses Mitgliedstaates ermöglichen, „*um den effektiven Zugang*“ zum Asylverfahren zu gewährleisten und das Ziel einer zügigen Bearbeitung der Asylanträge nicht zu gefährden (Erwägungsgrund Nr. 4).

Die Verordnung ist damit als ein zentrales europarechtliches Instrument zur Gewährleistung des gemeinschaftlich anerkannten Rechts auf Asyl konzipiert worden, welches allen schutzbedürftigen Personen offen steht. Darüber hinaus will die Verordnung den wirksamen Zugang zum Asylverfahren und in diesem Zusammenhang die rasche Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates gewährleisten. Die Zuständigkeitsbestimmungen in Art. 4 bis 14 der Verordnung dienen diesem Ziel. Zwar liegt der Schwerpunkt einiger Bestimmungen eher auf den zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden Beziehungen (z.B. Art. 9, 10, 11, 12 und 13), während bei anderen Bestimmungen der subjektive Schutzbezug offensichtlich ist (z.B. Art. 6, 7, 8 und 14). Alle Bestimmungen verfolgen indes das Ziel, den Zugang der Asylsuchenden zum Gemeinsamen Europäischen Asylsystem und damit den wirksamen Zugang zu einem Asylverfahren innerhalb der Gemeinschaft zu gewährleisten. Auch die eher die Interessen der Mitgliedstaaten befördernden Bestimmungen dienen dem Zweck, eine rasche Bestimmung dieses Mitgliedstaates zu ermöglichen, um den effektiven Zugang des Asylsuchenden zum Asylverfahren zu gewährleisten (Erwägungsgrund Nr. 4).

bb) Unmittelbare Wirkung der Zuständigkeitsbestimmungen

Die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 verfolgt damit durch konkrete Zuständigkeitsbestimmungen das Ziel, durch den Zugang zu einem Asylverfahren die schutzbedürftige Notlage der Asylsuchenden zu identifizieren und zu diesem Zweck innerhalb der Gemeinschaft zunächst ein verfahrensabhängiges Verbleibsrecht (Art. 7 RL 2005/85/EG) und nach endgültiger Klärung der Schutzbedürftigkeit ein Aufnahmerecht innerhalb der Gemeinschaft (Art. 24 RL 2004/83/EG) sicherzustellen. Diesem eindeutigen und präzisen

bestimmbaren sowie unbedingten Zweck dienen auch die Zuständigkeitsbestimmungen, sodass ihnen unmittelbare Wirkung zukommt. Auch die Verfahrensphase bis zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates, sei es nach Maßgabe der in Art. 4 bis 14 bezeichneten objektiven Kriterien, sei es auf der Grundlage von Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 dient diesem Zweck. Denn auch in dieser Phase bedarf der Asylsuchende zureichender und wirksamer Schutzgarantien, damit rasch der zuständige Mitgliedstaat bestimmt und damit der Zugang zum Asylverfahren eröffnet wird.

Die Zuständigkeitsbestimmungen der Verordnung verfolgen damit generell und durch konkrete Regelungen das Ziel, humanitäre und menschenrechtskonforme Regelungen zur Durchsetzung der individuell geschützten Rechtsgüter von Asylsuchenden zu treffen, welche typischerweise bei der Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates betroffen sind und haben damit unmittelbare Wirkung.²⁵⁸ Dies folgt bereits aus der Grundrechtsintensität der Materie und der Pflicht des Gemeinschaftsgesetzgebers aus Art. 78 Abs. 2 AEUV (früher Art. 63 EGV), Regeln über die Zuständigkeit im Einklang mit der GFK und anderen relevanten menschenrechtlichen Abkommen zu erlassen.²⁵⁹ Dies bedeutet, dass Asylsuchende in allen Fällen, in denen aufgrund der Zuständigkeitsbestimmungen typische Individualschutzgüter in Frage stehen und diese eine klare und eindeutige gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten enthalten, in der Lage sein müssen, sich auf zwingende Vorschriften zu berufen, um ihre Rechte gegenüber Gerichten geltend machen zu können.²⁶⁰

Die Zuständigkeitsbestimmungen wollen damit im konkreten Fall tatsächlich Individualbegünstigungen vermitteln. Einige Bestimmungen können bereits nach ihrem Wortlaut dahin ausgelegt werden, dass sie dem Asylsuchenden subjektive Rechte verleihen. So stellt Art. 6 Abs. 1 auf das „Interesse des Minderjährigen“ und Art. 7 und 8 auf den „Wunsch“ der betroffenen Familienangehörigen“ ab und räumt Art. 14 diesen das Recht ein, ihr Interesse geltend zu machen, nicht getrennt zu werden. Der für die Auslegung von Art. 15 Abs. 1 maßgebende „familiäre oder kulturelle Kontext“ und die in diesem Zusammenhang angesprochene Abhängigkeit der Familienangehörigen voneinander bringen ebenfalls

²⁵⁸ So auch VG Düsseldorf, Urteil vom 10. Dezember 2009 – 18 K 718/09.A.

²⁵⁹ Weinzierl, Der Asylkompromiss 1993 auf dem Prüfstand, *Deutsches Institut für Menschenrechte* (Hrsg.), 2009, S. 21.

²⁶⁰ Vgl. EuGH, Urt. vom 30. Mai 1991, Rs. C-361/88, Rdn. 16 – *Kommission gegen Bundesrepublik*.

subjektive Interessen ins Spiel. Aber auch die eher die allgemeinen Interessen der Mitgliedstaaten betreffenden Normen dienen zugleich auch den Interessen des Einzelnen. Ein typisches Beispiel hierfür stellen die Fristbestimmungen der Verordnung dar.

Die Fristbestimmung nach Art. 20 Abs. 1 Buchst. d) Verordnung (EG) Nr. 343/2003 verfolgt zwar vorrangig das Ziel, es den beiden betroffenen Mitgliedstaaten zu ermöglichen, sich im Hinblick auf die Durchführung der Überstellung des Asylsuchenden abzustimmen und zu diesem Zweck eine Frist zu bestimmen. Zugleich weist der Gerichtshof aber auch darauf hin, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber nicht die Absicht gehabt habe, dem Erfordernis der zügigen Bearbeitung der Asylanträge „den gerichtlichen Schutz zu opfern“. Die Auslegung des Art. 20 Abs. 1 Buchst. d) Verordnung (EG) Nr. 343/2003 dürfe folglich nicht zu dem Ergebnis führen, dass sich die Mitgliedstaaten, die Rechtsbehelfen aufschiebende Wirkung zuerkennen würden, im Rahmen der Einhaltung des Gemeinschaftsrechts über die aufschiebende Wirkung der vorläufigen gerichtlichen Entscheidung hinwegsetzen müssten.²⁶¹

Hier wird der Zusammenhang zwischen den eher allgemeine Interessen der Mitgliedstaaten befördernden Fristbestimmungen und dem individuellen Rechtsschutz evident. Zwar entfällt dieser Zusammenhang bei den Mitgliedstaaten, die Rechtsbehelfen gegen Überstellungen keinen Suspensiveffekt zuerkennen. Jedoch dürfen die Mitgliedstaaten, die den Rechtsschutz gegen Überstellungen erschweren, gegenüber den anderen Mitgliedstaaten nicht begünstigt werden.²⁶² Aus Rechtsschutzgründen haben danach die Fristbestimmungen insgesamt unmittelbare Wirkung. Darüber hinaus geht im Falle des Fristablaufs die Zuständigkeit auf den ersuchenden Mitgliedstaat über (Art. 20 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003), sodass die Fristbestimmung individuelle Schutzwirkung für die Asylsuchenden hat, die die Übernahme dieser Zuständigkeit wünschen. Die Rechtsprechung erkennt folgerichtig eine subjektive Rechtsverletzung in den Fällen an, in denen die Voraussetzungen für die Fristverlängerung nach dieser Norm nicht erfüllt sind.²⁶³

²⁶¹ EuGH, Urt. vom 29. Januar 2009, Rs. C-19/08, Rdn. 40, 44, 48 - 51, InfAuslR 2009, 139 – *Petrosian*.

²⁶² VG Sigmaringen, Urteil vom 26. März 2009 – A 2 K 1821/08, AuAS 2009, 152 (155).

²⁶³ VG Ansbach, Urteil vom 16. April 2009 – AN 3 K 09.30012; VG Münster, Urteil vom 23. April 2008 – 8 K 1585/07.A, InfAuslR 2008, 372 (375); VG Sigmaringen, Urteil vom 26. März 2009 – A 2 K 1821/08, AuAS 2009, 152 (154 f.); VG Meiningen, Beschluss vom 8. Februar 2010 – 8 E 20009/10 Me; VG Meiningen,

Unabhängig davon, ob der Verordnung primär der Zweck der Zuständigkeitsverteilung zwischen den Mitgliedstaaten oder primär der Zweck zugeschrieben wird, jedem Asylsuchenden nach Maßgabe des Rechtsstaatsprinzips und der internationalen Abkommen zum Schutze der Menschenrechte und Flüchtlinge den Zugang sowie die Durchführung eines Asylverfahrens zu sichern, wird in jedem Einzelfall der Asylsuchende durch eine an ihn gerichtete Überstellungsentscheidung stets unmittelbar persönlich betroffen und hat deshalb einen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf die rechtmäßige Anwendung der Verordnung.²⁶⁴ Bekräftigt wird dies durch Erwägungsgrund Nr. 15 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 und dem darin eingeschlossenen Hinweis auf das primärrechtliche Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz (Art. 6 Abs. 1 EUV in Verb. mit Art. 47 GRCh).

Insbesondere die Zuständigkeitsbestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 343/2003, welche die Rechte (unbegleiteter) Minderjähriger (Art. 4 Abs. 3 und Art. 6) und von Familienangehörigen (Art. 7, 8, 14 und 15) regeln, sind klar sowie eindeutig und betreffen unmittelbar den Asylsuchenden, dem aufgrund einer Überstellungsentscheidung die Zusammenführung mit seinen Angehörigen versagt wird.²⁶⁵ Bekräftigt wird dies durch Erwägungsgrund Nr. 6, wonach bei der Zuständigkeitsbestimmung grundsätzlich die Einheit der Familie gewahrt werden soll. Den Erwägungsgründen misst der Europäische Gerichtshof bei der Frage, ob eine europarechtliche Norm unmittelbare Wirkung zugunsten des Einzelnen hat, besondere Bedeutung bei.²⁶⁶ Darüber hinaus gehört das Recht auf Achtung des Familienlebens (Art. 8 EMRK) zu den primärrechtlich geschützten Grundrechten (Art. 6 Abs. 1 EUV in Verb. mit Art. 7 GRCh), die traditionell nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in der Gemeinschaftsrechtsordnung geschützt werden.²⁶⁷ Dieses Recht beinhaltet auch die positive Verpflichtung, eine Person einreisen und sich dort aufhalten zu lassen.²⁶⁸ Danach ist offensichtlich, dass die Zuständigkeitsbestimmungen der Art. 4 Abs. 3, 6, 7, 8, 14 und 15 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 dem Schutz des

Beschluss vom 19. Februar 2010 – 5 E 20022/10 Me; so auch *Funke-Kaiser*, in: GK-AsylVfG II - § 27a Rdn. 264.

²⁶⁴ *Weinzierl/Hruschka*, Effektiver Rechtsschutz im Lichte deutscher und europäischer Grundrechte, in: NVwZ 2009, 1540 (1542 f.); a.A. *Funke-Kaiser*, in: GK-AsylVfG I - § 27a Rdn. 124, wonach die unmittelbare Wirkung für jede einzelne Vorschrift der Verordnung gesondert festzustellen ist.

²⁶⁵ *Weinzierl*, Der Asylkompromiss 1993 auf dem Prüfstand, *Deutsches Institut für Menschenrechte* (Hrsg.), 2009, S. 21; *Funke-Kaiser*, in: G-AsylVfG II - § 27a Rdn. 125 ff.; *Bruns*, in: *Hofmann/Hoffmann*, Ausländerrecht. Handkommentar, 2008, § 27a AsylVfG Rdn. 19; a. A. *Schröder*, ZAR 2003, 126 (131).

²⁶⁶ EuGH, Urt. vom 17. September 2002, Rs. C-253/00, Rdn. 29 – *Munoz und Superior Fruiticola*

²⁶⁷ EuGH, Urt. 27. 6. 2006 – Rs. C-540/03, Rdn. 52, NVwZ 2006, 1033 (1034) – *EP gegen Rat*.

Familienlebens des Asylsuchenden dienen und damit unmittelbare Wirkung zu seinen Gunsten haben.

cc) *Unmittelbare Wirkung der Souveränitätsklausel nach Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003*

Aber auch die Handhabung der Souveränitätsklausel des Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 hat unmittelbare Auswirkungen auf den dadurch betroffenen Asylsuchenden und begründet daher ein subjektives Recht des Betroffenen.²⁶⁹ Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten bei einer erheblichen Überlastung des Asylsystems eines Mitgliedstaates die Zuständigkeit für die Behandlung eines Asylbegehrens zu übernehmen, verfolgt – wie ausgeführt – den Zweck, dem Asylsuchenden im Gemeinschaftsgebiet das ihm zustehende Schutzniveau zu gewährleisten. Bereits dies spricht dagegen, den Zweck der Souveränitätsklausel allein in der Beförderung öffentlicher Interessen zu sehen. Das Grundgesetz wie auch die Gemeinschaftsrechtsordnung haben sich von einer *selbstgenügsamen* sowie *selbstherrlichen Vorstellung souveräner Staatlichkeit* gelöst.²⁷⁰ Vielmehr wird die Staatsgewalt stets im Interesse des Einzelnen ausgeübt. Allerdings geht der Anspruch auf Ausübung der Souveränitätsklausel auf fehlerfreie Ermessensausübung, der indes unter bestimmten Umständen auf Null reduziert ist.²⁷¹ Beruft sich der Asylsuchende in schlüssiger Weise auf für ihn bedrohliche tatsächliche oder rechtliche Defizite im Asylsystem des zuständigen Mitgliedstaates, ist das Ermessen reduziert.

²⁶⁸ EuGH, Urt. 27. 6. 2006 – Rs. C-540/03, Rdn. 52 ff., NVwZ 2006, 1033 (1034) – *EP gegen Rat*.

²⁶⁹ VG Frankfurt am Main, Urteil vom 8. Juli 2009 – 7 K 4376/07.F.A(3), NVwZ 2009, 1176 (1177); VG Minden, Beschluss vom 2. Oktober 2009 – 1 L 533/09; VG Düsseldorf, Urteil vom 10. Dezember 2009 – 18 K 718/09.A; *Funke-Kaiser*, in: GK-AsylVfG II - § 27a Rdn. 134; *Filzwieser/Liebinger*, Dublin II-Verordnung, 2. Aufl., 2007, S. 69; so auch VG Sigmaringen, Urteil vom 26. Oktober 2009 – A 1 K 1757/09, UA, S. 3; wohl auch OVG Rh-Pf, Beschluss vom 10. Dezember 2008 – 10 A 10918/08, InfAuslR 2009, 130 = NVwZ 2009, 404 (LS); OVG NW, Beschluss vom 7. Oktober 2009 – 8 B 1433/09.A, NVwZ 2009, 1571 (1573) = AuAS 2009, 273; VG Düsseldorf, Beschluss vom 8. Dezember 2009 – 13 L 1840/09.A, InfAuslR 2010, 85 (88); dagegen VG Cottbus, Urteil vom 20. Februar 2009 – 7 K 848/08. A, UA, S. 4, Selbsteintrittsrecht besteht allein im öffentlichen Interesse; offen gelassen VG Neustadt a.d.Weinstr., Beschluss vom 19. November 2008 – 3 L 1294/08.NW, BA, S. 3.

²⁷⁰ BVerfGE 123, 267, 381 ff. – *Lissabon*.

²⁷¹ VG Frankfurt am Main, Urteil vom 8. Juli 2009 – 7 K 4376/07.F.A(3), NVwZ 2009, 1176 (1177); *Funke-Kaiser*, in: GK-AsylVfG II - § 27a Rdn. 134.

dd) *Ergebnis*

Die Zuständigkeitsbestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 beruhen damit auf „einer klaren und praktikablen Formel“ für die Bestimmung des für die Behandlung des Asylbegehrens zuständigen Mitgliedstaates (Erwägungsgrund Nr. 3) und sind damit eindeutig, genau und unbedingt. Sie sind nicht um ihrer selbst willen, sondern zur raschen Identifizierung des zuständigen Mitgliedstaates und Durchführung eines Asylverfahrens zum Schutzes des Asylsuchenden erlassen worden. Daher kann sich der einzelne Asylsuchende vor den nationalen Gerichten auf die auch zu seinem Schutze erlassenen Zuständigkeitsbestimmungen berufen. Nach ihrer Rechtsnatur und ihrer Funktion im Rechtsquellen-system des Gemeinschaftsrechts begründet die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 also Rechte des Einzelnen, welche die nationalen Gerichte schützen müssen.²⁷² Diese Rechte verkörpern europarechtliche Rechtspositionen, die nach allgemeinen europarechtlichen Grundsätzen sowie nach Art. 19 Abs. 2 und 20 Abs. 1 Buchst. e) Verordnung (EG) Nr. 343/2003 unbeschränkt vor nationalen Gerichten überprüfbar sein müssen. Eine Überstellung an einen anderen Mitgliedstaat kann deshalb die volle Wirksamkeit eines etwaigen Rechts, ein Asylverfahren in dem überstellenden Mitgliedstaat durchzuführen, hindern.²⁷³

5. *Primärrechtlicher Eilrechtsschutz zur Durchsetzung europarechtlicher Normen*

a) *Primärrechtliche Vorgaben zum Eilrechtsschutz*

Der Europäische Gerichtshof hat festgestellt, aus dem allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts, dass alle Entscheidungen einer nationalen Behörde gerichtlich überprüfbar sein müssten, ergebe sich insbesondere im Hinblick auf die Aussetzung des Vollzugs der Entscheidung einer nationalen Behörde, dass ein mit einem nach Gemeinschaftsrecht zu beurteilenden Rechtsstreit befasstes nationales Gericht in der Lage sein müsse, *einstweilige Anordnungen* zu erlassen, um die *volle Wirksamkeit* der späteren

²⁷² Vgl. EuGH, Urt. vom 17. September 2002, Rs. C-253/00, Rdn. 27 – *Munoz und Superior Fruiticola*.

²⁷³ *Weinzierl/Hruschka*, Effektiver Rechtsschutz im Lichte deutscher und europäischer Grundrechte, in: NVwZ 2009, 1540 (1542).

Gerichtssentscheidung über das Bestehen der aus dem Gemeinschaftsrecht hergeleiteten Rechte sicherzustellen.²⁷⁴

Der Gerichtshof begründet seine Auffassung damit, dass jede Bestimmung einer nationalen Rechtsordnung mit den in der Natur des Gemeinschaftsrechts liegenden Erfordernissen unvereinbar wäre, die dadurch zu einer Abschwächung der Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts führen würde, dass dem für die Anwendung dieses Rechts zuständigen Gericht die Befugnis abgesprochen werde, bereits zum Zeitpunkt dieser Anwendung alles Erforderliche zu tun, um diejenigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften auszuschalten, die unter Umständen ein wenn auch nur vorübergehendes Hindernis für die volle Wirksamkeit der Gemeinschaftsnormen bildeten.²⁷⁵ Die volle Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts würde daher auch dann abgeschwächt, wenn ein Gericht, das mit einem nach Gemeinschaftsrecht zu beurteilenden Rechtsstreit befasst sei, durch eine Norm des nationalen Rechts daran gehindert werden könnte, einstweilige Anordnungen zu erlassen, um die *volle Wirksamkeit* der späteren Gerichtssentscheidung über das Bestehen der aus dem Gemeinschaftsrecht hergeleiteten Rechte sicherzustellen. Ein Gericht, das unter diesen Umständen einstweilige Anordnungen erlassen würde, wenn dem nicht eine Vorschrift des nationalen Rechts entgegenstünde, dürfe diese (nationale) Vorschrift nicht anwenden.²⁷⁶ Aus dem allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts, dass alle Entscheidungen einer nationalen Behörde gerichtlich überprüfbar sein müssen, folgt damit insbesondere im Hinblick auf die Aussetzung des Vollzugs der Entscheidung einer nationalen Behörde, dass ein mit einem nach Gemeinschaftsrecht zu beurteilenden Rechtsstreit befasstes nationales Gericht in der Lage sein muss, *einstweilige Anordnungen* zu erlassen, um die *volle Wirksamkeit* der späteren Gerichtssentscheidung über das Bestehen der aus dem Gemeinschaftsrecht hergeleiteten Rechte sicherzustellen.²⁷⁷ In diesem Sinne kommt der nationalen Rechtsschutzgewährleistung des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG aus europarechtlicher Sicht *dienende Funktion* zu.

²⁷⁴ EuGH, Urt. vom 19. Juni 1990, Rs. C-213/89, Rdn. 19 ff., Slg. 1990, I-02433 – *Factortame u.a.*;
EuGH, Urt. vom 11. Januar 2001, Rs. C-1/99 Rdn. 46 - 48 – *Kofisa Italia Srl*.

²⁷⁵ EuGH, Urt. vom 19. Juni 1990, Rs. C-213/89, Rdn. 20, Slg. 1990, I-02433 – *Factortame u.a.*, mit Hinweis auf EuGH, Urt. vom 9. März 1978, Rs. 106/77, Rdn. 21 bis 23, Slg. 1978, 629 – *Simmenthal*.

²⁷⁶ EuGH, Urt. vom 19. Juni 1990, Rs. C-213/89, Rdn. 21, Slg. 1990, I-02433 – *Factortame u.a.*

²⁷⁷ EuGH, Urt. vom 19. Juni 1990, Rs. C-213/89, Rdn. 19 ff., Slg. 1990, I-02433 – *Factortame u.a.*;
EuGH, Urt. vom 11. Januar 2001, Rs. C-1/99 Rdn. 46 - 48 – *Kofisa Italia Srl*.

Aus dem aus allgemeinen Grundsätzen wie auch aus Art. 47 GRCh abgeleiteten Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz folgt damit als immanenter Bestandteil dieses Grundrechts ein grundrechtlicher Anspruch auf Eilrechtsschutz zur Sicherstellung der vollen Wirksamkeit gemeinschaftsrechtlich begründeter Rechtspositionen. Es obliegt den nationalen Gerichten, die im Rahmen ihrer Zuständigkeit das Gemeinschaftsrecht anzuwenden haben, entsprechend dem primärrechtlich verankerten Grundsatz der Mitwirkungspflicht die volle Wirkung seiner Bestimmungen zu gewährleisten, die sich für den Einzelnen aus der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts ergibt.²⁷⁸ Der nationale Richter übernimmt damit die Funktion eines europäischen Richters. Eine nationale Rechtsvorschrift, welche die Durchsetzung der vollen Wirksamkeit europarechtlicher Schutzpositionen im Eilrechtsschutzverfahren hindert, darf der nationale Richter nicht anwenden. Diese Verpflichtung trifft nach dem Anwendungsvorrang jeden nationalen Richter. Vor diesem Hintergrund kommt der verfassungsrechtlichen Rechtsschutzgewährleistung die Funktion zu, die Durchsetzung europarechtlich gewährleisteter individueller Schutzpositionen zu sichern.

b) Eilrechtsschutz im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 343/2003

aa) Vorbemerkung

Art. 19 Abs. 2 Satz 4 letzter Hs. wie auch Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 letzter HS. Verordnung (EG) Nr. 343/2003 stellen die Gewährung von Eilrechtsschutz in das Ermessen der Mitgliedstaaten, das heißt, die Zulässigkeit eines Eilrechtsschutzantrags gegen eine Überstellungsentscheidung ist davon abhängig, dass dieser nach dem innerstaatlichen Recht der Mitgliedstaaten zulässig ist. Im Lichte des primärrechtlich gewährleisteten Eilrechtsschutzes gegen nationale Entscheidungen, die auf europarechtlicher Grundlage beruhen, werfen diese sekundärrechtlichen Regelungen erhebliche Probleme auf. Geht man davon aus, dass damit den Mitgliedstaaten die Befugnis eingeräumt wird, den Eilrechtsschutz gegen Überstellungen vollständig auszuschließen, würde es sich um primärrechtswidriges Sekundärrecht handeln. Dazu müssten diese Bestimmungen aber nach ihrem Wortlaut sowie

²⁷⁸ EuGH, Urt. vom 15. Oktober 2005 – Rs. C-379/04, Rdn. 14 – *Dahms*, mit weiteren Hinweisen; EuGH, Urt. vom 17. September 2002, Rs. C-253/00, Rdn. 28 – *Munoz und Superior Fruiticola*; EuGH, Urt. vom 19. Juni 1990, Rs. C-213/89, Rdn. 28 Slg. 1990, I-02433 – *Factortame u.a.*; s. auch *Weinzierl*, Der Asylkompromiss 1993 auf dem Prüfstand, *Deutsches Institut für Menschenrechte* (Hrsg.), 2009, S. 20.

ihrer Zweckbestimmung nur die Auslegung zulassen, dass sie die Mitgliedstaaten ermächtigen, den Eilrechtsschutz nach ihrem nationalen Recht vollständig auszuschließen. Es ist aber fraglich, ob die Normen in diesem Sinne eindeutig sind.

Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang zutreffend festgestellt, dass eine gemeinschaftsrechtliche *Verpflichtung zum Ausschluss des Eilrechtsschutzes* bei Überstellungen nicht bestehe. Vielmehr sehe das Gemeinschaftsrecht die *Möglichkeit* der Gewährung von Eilrechtsschutz gegen Überstellungen an den zuständigen Mitgliedstaat nach Art. 19 Abs. 2 Satz 4 und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 selbst vor.²⁷⁹ Offen gelassen hat das Bundesverfassungsgericht in diesem Zusammenhang aber die Frage, ob Gemeinschaftsrecht eine *Verpflichtung zur Gewährung von Eilrechtsschutz* enthält. Auf den Vorbehalt der nationalen Zulässigkeit des Eilrechtsschutzes, unter dem beide sekundärrechtliche Normen stehen, ist es nicht näher eingegangen. Die Frage des Eilrechtsschutzes wollte das Bundesverfassungsgericht darüber hinaus zunächst nur anhand der Verfassungsbestimmungen des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 und Art. 16a Abs. 2 Satz 3 GG prüfen.²⁸⁰ Inzwischen bezieht es in diesem Zusammenhang auch europarechtliche Vorschriften in seine Beschlussbegründungen ein.²⁸¹

Wie in den vorangegangenen Untersuchungen festgestellt, ist an die Stelle von Art. 16a GG der Europarechtsvorbehalt des Art. 23 GG getreten, sodass auch für die Frage des Ausschlusses des Eilrechtsschutzes bei Überstellungen (vgl. § 34 a AsylVfG) nicht Art. 16a Abs. 2 Satz 3 GG, sondern Art. 23 GG und damit Europarecht maßgebend ist. Allerdings weisen Art. 19 Abs. 2 Satz 4 letzter Hs. und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 letzter Hs. Verordnung (EG) Nr. 343/2003 – wie gesagt - darauf hin, dass der Eilrechtsschutz gegen

²⁷⁹ BVerfG (Kammer), Beschluss vom 8. September 2009 – 2 BvQ 56/09, NVwZ 2009, 1281 = InfAuslR 2009, 472 = AuAS 2009, 248; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 23. September 2009 – 2 BvQ 68/98; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 23. September 2009 – 2 BvQ 68/98; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 9. Oktober 2009 – 2 BvQ 72/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 5. November 2009 – 2 BvQ 77/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 13. November 2009 – 2 BvR 2603/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 8. Dezember 2009 – 2 BvR 2780/09, InfAuslR 2010, 82; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 10. Dezember 2009 – 2 BvR 2767/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 22. Dezember 2009 – 2 BvR 2879/09.

²⁸⁰ BVerfG (Kammer), Beschluss vom 8. September 2009 – 2 BvQ 56/09, NVwZ 2009, 1281 = InfAuslR 2009, 472 = AuAS 2009, 248; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 23. September 2009 – 2 BvQ 68/98; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 9. Oktober 2009 – 2 BvQ 72/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 5. November 2009 – 2 BvQ 77/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 13. November 2009 – 2 BvR 2603/09.

²⁸¹ BVerfG (Kammer), Beschluss vom 8. Dezember 2009 – 2 BvR 2780/09, InfAuslR 2010, 82; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 10. Dezember 2009 – 2 BvR 2767/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 22. Dezember 2009 – 2 BvR 2879/09.

Überstellungen nach innerstaatlichem Recht zulässig sein muss. Dieser war zunächst in der Bundesrepublik zulässig, mit Wirkung vom 28. August 2007 ist er jedoch nicht mehr zulässig (vgl. § 27a, § 34a AsylVfG). Für die weiteren Untersuchungen stellt sich daher zunächst die Frage, wie die Bestimmungen der Art. 19 Abs. 2 Satz 4 und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 auszulegen sind, und in diesem Zusammenhang, welcher Rechtscharakter ihnen zukommt, sowie, ob diese Regelungen mit Primärrecht vereinbar sind.

bb) Entstehungsgeschichte von Art. 19 Abs. 2 Satz 4 und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 Verordnung (EG) Nr. 343/2003

Nach Art. 19 Abs. 2 Satz 4 und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 kann Eilrechtsschutz gegen die Überstellung an den zuständigen Mitgliedstaat beantragt werden, wenn dies nach innerstaatlichem Recht zulässig ist. Danach könnten diese Normen dahin verstanden werden, dass sie den Eilrechtsschutz gegen europarechtlich begründete Maßnahmen dem nationalen Ermessen anheim geben.

Im ursprünglichen Entwurf der Kommission wurde vorgeschlagen, dass gegen die Überstellung zwar ein gerichtlicher Rechtsbehelf eingelegt werden könne. Dieser habe jedoch keine aufschiebende Wirkung.²⁸² Aus dieser Formulierung wird geschlossen, dass die Kommission damit generell die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen gegen Überstellungsmaßnahmen habe ausschließen wollen,²⁸³ um die unverzügliche Überstellung sicherstellen zu können. Belegt wird diese Auslegung der entsprechenden Entwurfsbestimmungen nicht. Sie ist auch nicht zwingend. Die Kommission hatte in den Entwurfsregelungen der Art. 20 Abs. 2 und Art. 21 Abs. 1 Buchst. f) vorgeschlagen, dass gegen die Entscheidung ein „gerichtlicher Rechtsbehelf eingelegt werden“ kann und im unmittelbaren Anschluss hieran ergänzend angefügt: *„Dieser Rechtsbehelf hat keine aufschiebende Wirkung auf die Durchführung der Überstellung“*. Begründet wurde dieser Vorschlag damit, dass aufgrund der Überstellung an einen anderen Mitgliedstaat „nicht die

²⁸² *Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines Asylantrages zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat stellt, KOM(2001) 447 endgültig 2001/0182/CNS), 26. Juli 2001, S. 40.*

²⁸³ *Schröder, ZAR 2003, 126 (131); Filzwieser/Liebinger, Dublin II-Verordnung, 2. Aufl., 2007, S. 144 f.; insoweit offen Funke-Kaiser, in: GK-AsylVfG II - § 34a Rdn. 90.*

Gefahr eines groben und schwer wiedergutzumachenden Schadens für die betreffende Person“ zu besorgen sei. Es sei daher „nicht erforderlich, dass deren Durchführung bis zum Abschluss des Streitverfahrens ausgesetzt wird.“

Der Wortlaut der Entwurfsbestimmungen lässt danach zwar die Auslegung zu, dass Überstellungen möglichst rasch vollzogen werden und deshalb der eingelegte Rechtsbehelf nicht automatisch Suspensiveffekt entfalten soll. Dass damit nach dem Willen der Kommission zugleich auch die Möglichkeit versperrt werden sollte, in einem gesonderten Verfahren beim zuständigen Gericht die aufschiebende Wirkung des Rechtsbehelfs gegen die Überstellung zu beantragen und durchzusetzen, kann dem Wortlaut des Entwurfs indes nicht entnommen werden. Der Kommissionsvorschlag kann vielmehr auch so verstanden werden, dass er eine Regelung wie etwa § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO einführen wollte. Danach „entfällt die aufschiebende Wirkung“ eines Rechtsbehelfs, wenn dies durch Gesetz bestimmt wird. Auch hier kommt einem Rechtsbehelf ebenso wie im Kommissionsentwurf nicht automatisch aufschiebende Wirkung zu. Nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO, der sich ausdrücklich auf § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO bezieht, kann aber in einem gesonderten Verfahren die aufschiebende Wirkung beantragt werden. Dass im Kommissionsvorschlag eine mit § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO vergleichbare Regelung fehlt, kann nicht ohne greifbare Anhaltspunkte dahin ausgelegt werden, dass die Kommission damit den Eilrechtsschutz gegen Überstellungen habe ausschließen wollen. Für eine derartige Interpretation müssen Belege geliefert werden können. Sie würde der Kommission zudem ohne Not eine primärrechtswidrige Intention unterstellen.

Aus den Materialien kann kein Aufschluss hinsichtlich der geänderten Eilrechtsschutzbestimmungen gewonnen werden. Der in Kraft getretene Wortlaut wurde vielmehr ohne Begründung im Verlaufe der Diskussion eingeführt.²⁸⁴ Der Vorschlag der Kommission kann danach lediglich dahin verstanden werden, dass diese Rechtsbehelfen gegen Überstellungen nicht automatisch Suspensiveffekt zuerkennen wollte. Die Möglichkeit, in einem gesonderten Verfahren die aufschiebende Wirkung des eingelegten Rechtsbehelfs zu beantragen, wurde hingegen nicht behandelt. Der Entwurf war insoweit neutral. Das geltende Sekundärrecht hat den Vorschlag der Kommission in Art. 19 Abs. 2 Satz 4 und Art. 20 Abs. 1

²⁸⁴ Council of the European Union, Presidency Note, 25 November 2002, 14651/02, S. 22.

Buchst. e) Satz 4 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 übernommen und entsprechend dem Vorschlag des Rates klargestellt, dass Eilrechtsschutz ermöglicht wird, wenn dies nach nationalem Recht zulässig ist. Auch das Bundesverfassungsgericht weist darauf hin, dass die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 keine Verpflichtung zum Ausschluss des Eilrechtsschutzes enthalte, vielmehr die Möglichkeit der Gewährung von Eilrechtsschutz selbst vorsehe.²⁸⁵ Die den Mitgliedstaaten zugleich eingeräumten Befugnisse in Art. 19 Abs. 2 Satz 4 2. Hs. und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 2. Hs. Verordnung (EG) Nr. 343/2003 ähnelt stark den Vorschriften des § 80 Abs. 5 Satz 1 in Verb. mit Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO und spricht für diese Interpretation.

cc) Auslegung des Wortlautes von Art. 19 Abs. 2 Satz 4 und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 Verordnung (EG) Nr. 343/2003

Der Wortlaut von Art. 19 Abs. 2 Satz 4 und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 ist zweideutig: Geht man davon aus, dass die Kommission ursprünglich den Eilrechtsschutz habe vollständig ausschließen wollen, hätte der Vorbehalt in Art. 19 Abs. 2 Satz 4 2. Hs. und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 2. Hs. Verordnung (EG) Nr. 343/2003 die Funktion der *Öffnung* für eine nationale Praxis, die über den vereinbarten Mindeststandard *hinausgeht*. Die Mitgliedstaaten, die den Eilrechtsschutz vollständig ausschließen, blieben danach im Einklang mit dem vereinbarten Mindeststandard der Verordnung.²⁸⁶ In diesem Fall stünde Sekundärrecht nicht mit dem Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz in Übereinstimmung.

Geht man hingegen davon aus, dass die Kommission zwar den automatischen Eintritt des Suspensiveffekts habe sperren, die in vielen Mitgliedstaaten geregelte Möglichkeit, den Suspensiveffekt in einem gesonderten Verfahren zu erstreiten, jedoch nicht habe ausschließen wollen, vielmehr vorausgesetzt habe, dass den Mitgliedstaaten diese Befugnis nicht genommen werden solle, erscheint Art. 19 Abs. 2 Satz 4 2. Hs. und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e)

²⁸⁵ BVerfG (Kammer), Beschluss vom 9. September 2009 – 2 BvQ 56/09, NVwZ 2009, 1281 = InfAuslR 2009, 472 = AuAS 2009, 248; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 23. September 2009 – 2 BvQ 68/98; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 9. Oktober 2009 – 2 BvQ 72/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 5. November 2009 – 2 BvQ 77/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 13. November 2009 – 2 BvR 2603/09.

²⁸⁶ So die Lesart von *Schröder*, ZAR 2003, 126 (131); *Filzwieser/Liebming*, Dublin II-Verordnung, 2. Aufl., 2007, S. 144 f.

Satz 4 2. Hs. Verordnung (EG) Nr. 343/2003 als normative Bekräftigung dieses Standards. Die Formulierung „nach Maßgabe ihres innerstaatlichen Rechts“ wäre der Rechtsprechung geschuldet, wonach die nationalen Gerichte „im Rahmen ihrer Zuständigkeit“ effektiven Rechtsschutz gegen gemeinschaftsrechtlich begründete Entscheidungen sicherzustellen haben²⁸⁷ und spricht für diese Lesart des Wortlautes. Die Formulierung, „wenn es nach ihrem innerstaatlichen Recht zulässig ist“, *eröffnet* bei dieser Auslegungsvariante den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, *unterhalb* des durch Sekundärrecht vereinbarten Mindeststandards *zu bleiben* und den Eilrechtsschutz völlig auszuschließen. In diesem Fall stünde eine *unterhalb* des sekundärrechtlich geregelten Standards verbleibende *nationale Praxis* nicht mit Primärrecht in Übereinstimmung. Ob das Sekundärrecht ebenfalls primärrechtswidrig wäre, weil es eine derartige nationale Praxis zuließe, wäre eine offene Frage.

Man kann also je nach der gewählten Interpretation den Wortlaut der bezeichneten Normen so lesen, dass einerseits nach Sekundärrecht grundsätzlich der Eilrechtsschutz ausgeschlossen ist, es sei denn (Öffnungsklausel), nach nationalem Recht ist die Möglichkeit, Eilrechtsschutz zu beantragen, zulässig. In diesem Fall gibt der *erste Halbsatz* von Art. 19 Abs. 2 Satz 4 und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 den *sekundärrechtlichen Mindeststandard* – nämlich Ausschluss des Eilrechtsschutzes - vor und ergeben der *zweite und dritte Halbsatz* einen Sinnzusammenhang und stellen eine *Öffnungsklausel* für die Zulässigkeit des nationalen Eilrechtsschutzes dar. So versteht die Bundesregierung den Wortlaut und betont zugleich, sie habe von der Möglichkeit, Eilrechtsschutz gegen Überstellungsmaßnahmen zu gewährleisten, keinen Gebrauch gemacht.²⁸⁸ Man kann die Normen aber auch so verstehen, dass bereits das Sekundärrecht die Möglichkeit, Eilrechtsschutz zu beantragen, vorsieht. In diesem Fall wird der *erste und zweite Halbsatz* als ein Sinnzusammenhang verstanden, der Ausdruck des vereinbarten *Mindeststandard* ist. Der *dritte Halbsatz* erscheint dann als *Stillstandsklausel* für die Mitgliedstaaten, nach deren Recht der Eilrechtsschutz unzulässig ist, diese im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung bestehende Praxis (*Stillstand*) beizubehalten.

²⁸⁷ EuGH, Urt. vom 15. Oktober 2005 – Rs. C-379/04, Rdn. 14 – *Dahms*, mit weiteren Hinweisen; EuGH, Urt. vom 17. September 2002, Rs. C-253/00, Rdn. 28 – *Munoz und Superior Fruiticola*; EuGH, Urt. vom 19. Juni 1990, Rs. C-213/89, Rdn. 28 Slg. 1990, I-02433 – *Factortame u.a.*; s. auch *Weinzierl*, Der Asylkompromiss 1993 auf dem Prüfstand, *Deutsches Institut für Menschenrechte* (Hrsg.), 2009, S. 20.

²⁸⁸ Vgl. BT-Drucksache 17/203 vom 15. Dezember 2009, S. 9.

Die Wortlautauslegung von Art. 19 Abs. 2 Satz 4 und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 führt damit zu keinem eindeutigen Ergebnis. Ebenso unergiebig ist die Entstehungsgeschichte dieser Normen. Um die Funktion und den Sinnzusammenhang dieser sekundärrechtlichen Bestimmungen zu bestimmen, ist deshalb zunächst deren rechtlicher Charakter zu untersuchen. Dabei ist auch zu untersuchen, ob Sekundärrecht den Mitgliedstaaten abweichend vom Primärrecht das Recht einräumen kann, den Eilrechtsschutz auszuschließen oder ob nach dem Gebot gemeinschaftsrechtskonformer Auslegung²⁸⁹ der Wortlaut von Art. 19 Abs. 2 Satz 4 und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 in Übereinstimmung mit dem Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz ausgelegt werden kann.

dd) Gemeinschaftsrechtlicher Charakter der Eilrechtsschutzregelungen in Art. 19 Abs. 2 Satz 4 und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 Verordnung (EG) Nr. 343/2003

Die Eilrechtsschutzbestimmungen in Art. 19 Abs. 2 Satz 4 und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 bezeichnen ein spezifisches Zusammenspiel von gemeinschaftsrechtlichen und nationalen Regelungen im Bereich des Eilrechtsschutzes. Der Europäische Gerichtshof verwendet im Blick auf Regelungen, die ein derartiges Zusammenspiel steuern, den Begriff „Stillhalteklauseln.“²⁹⁰ Wie aus den vorstehenden Ausführungen folgt, erlauben Stillhalteklauseln den Mitgliedstaaten die Beibehaltung ihrer, den sekundärrechtlichen Standard *unterschreitenden* Praxis. Wendet man die Rechtsprechung des Gerichtshofes auf die Eilrechtsschutzbestimmungen der Verordnung an, bedeutete dies, dass der Eilrechtsschutz nach Sekundärrecht zwar grundsätzlich vorgesehen ist, den Mitgliedstaaten jedoch erlaubt wird, ihre im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung hiervon abweichende Praxis, den Eilrechtsschutz auszuschließen, *beizubehalten*, sozusagen „einzufrieren“. Im Schrifttum wird hingegen im Blick auf die Eilrechtsschutzbestimmungen der Verordnung der Begriff „*Öffnungsklauseln*“ verwendet.²⁹¹ Dies würde – wie vorstehend erläutert - bedeuten, dass Sekundärrecht eine Verpflichtung enthielte, den Eilrechtsschutz

²⁸⁹ S. hierzu von Bogdandy, Grundprinzipien des Unionsrechts, in: EuR 2009, 749 (755).

²⁹⁰ EuGH, Urt. 27. 6. 2006 – Rs. C-540/03, Rdn. 72, NVwZ 2006, 1033 1034) – *EP gegen Rat*, mit Bezug auf Art. 4 Abs. 1 letzter Unterabs. RL 2003/86/EG.

²⁹¹ Schröder, ZAR 2003, 126 (131).

auszuschließen, diese Bestimmungen den Mitgliedstaaten aber die Befugnis einräumten, über diesen Rechtsstandard hinauszugehen und den Eilrechtsschutz abweichend von der sekundärrechtlichen Verpflichtung zuzulassen. In diesem Fall *öffnen* die Klauseln den Weg zu einer nationalen Praxis, der über den Mindeststandard hinausgeht.

Die Strukturprinzipien, welche die auf Art. 63 EGV beruhenden Rechtsakte beherrschen, sprechen gegen die Charakterisierung der Eilrechtsschutzbestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 als „Öffnungsklauseln“. Sämtliche Rechtsakte nach Art. 63 EGV sollen den Mitgliedstaaten den Prozess der Angleichung ihrer nationalen Rechtsvorschriften an einen verbindlich vorgegebenen Mindeststandard erleichtern, indem sie ihnen das Recht einräumen, ihre bisherige, den Mindeststandard unterschreitende Praxis beizubehalten. Sie enthalten damit Stillhalteklausele und keine Öffnungsklauseln. Dies spricht dafür, den sekundärrechtlichen Eilrechtsschutzbestimmungen den Charakter von „Stillhalteklausele“ zuzuweisen. Dementsprechend begründet der Gerichtshof die Zulässigkeit derartiger Klauseln mit den Schwierigkeiten, eine Angleichung der Rechtsvorschriften in einem Bereich vorzunehmen, der *bisher* in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten allein fiel.²⁹² So enthalten etwa insbesondere die Familienzusammenführungsrichtlinie (2003/86/EG), die Daueraufenthaltsrichtlinie (2003/109/EG) sowie die Qualifikationsrichtlinie (2004/83/EG) eine Vielzahl derartiger Klauseln.

Gewöhnlich wird den Mitgliedstaaten mit der Formulierung „abweichend davon kann ein Mitgliedstaat“ (z.B. Art. 4 Abs. 1 2. UAbs. RL 2003/86/EG) oder „die Mitgliedstaaten können“ (z.B. Art. 7 Abs. 2 RL 2003/86/EG; Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 und Art. 5 Abs. 2, Art. 6 Abs. 1 RL 2003/109/EG, Art. 5 Abs. 3, Art. 8 Abs. 1 Art. 14 Abs. 4 und 5, Art. 23 Abs. 2 UAbs. 2, Abs. 5 RL 2004/83/EG) die Befugnis eingeräumt, nach ihrem Ermessen vom vereinbarten Mindeststandard abzuweichen. Demgegenüber formulieren Art. 19 Abs. 2 Satz 4 letzter Halbsatz und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 letzter Halbsatz Verordnung (EG) Nr. 343/2003 „wenn es nach ihrem innerstaatlichen Recht zulässig ist.“ Der semantische Unterschied bezeichnet zwar keinen Unterschied in der Sache, ist aber der unterschiedlichen Natur der Rechtsakte geschuldet. Während Richtlinien der Umsetzung durch einen mitgliedstaatlichen Umsetzungsakt (Art. 249 Abs. 1 UAbs. 2 EGV, Art. 288 Abs. 1 UAbs. 1

²⁹² EuGH, Urt. 27. 6. 2006 – Rs. C-540/03, Rdn. 102, NVwZ 2006, 1033 1034) – *EP gegen Rat*.

AEUV) bedürfen und die bezeichneten Stillhalteklauseln den Mitgliedstaaten im Prozess der Umsetzung in ihr nationales Recht die Befugnis zur Unterschreitung des verbindlich vereinbarten Mindeststandards einräumen, gelten Verordnungen unmittelbar ohne mitgliedstaatlichen Umsetzungsakt (Art. 249 Abs. 1 UAbs. 1 EGV, Art. 288 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV)).²⁹³ Mitgliedstaatliche Ausführungsakte oder verbindliche Auslegungsregeln sind unnötig und dann unzulässig, wenn sie die unmittelbare Geltung der Verordnung verbergen könnten.²⁹⁴

Die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 ist mit unmittelbarer Wirkung für die Mitgliedstaaten in Kraft getreten. Sie bedarf keines mitgliederschaftlichen Umsetzungsaktes, sodass den Mitgliedstaaten kein mittels Stillhalteklauseln überlassener Handlungsspielraum verbleibt, die Verordnung in nationales Recht umzusetzen. Vielmehr gilt diese im Umfang ihrer einzelnen Regelungen verbindlich und unmittelbar in den Mitgliedstaaten (Art. 288 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV). Während Stillhalteklauseln traditionell den eher flexiblen Umsetzungsprozess von Richtlinien in nationales Recht prägen, kommt ihnen im Blick auf Verordnungen die Funktion zu, den nationalen Teilbereich abzustecken, der nicht vom Anwendungsbereich der Regelungen der Verordnung erfasst wird. Im Schrifttum wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die Eilrechtsschutzregelungen in Art. 19 Abs. 2 Satz 4 letzter Hs. und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 letzter Hs. Verordnung (EG) Nr. 343/2003 auf nationales Recht verweisen und dem nationalen Gesetzgeber Entscheidungsspielräume einräumen.²⁹⁵ Dies ist so nicht zutreffend. Vielmehr nimmt die Verordnung eine im Zeitpunkt ihres Inkrafttretens bestehende abweichende nationale Praxis hin. Der Umfang ihrer Regelungen ergreift diese nicht. Dem entspricht die Formulierung in Art. 19 Abs. 2 Satz 4 letzter Halbsatz und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 letzter Halbsatz Verordnung (EG) Nr. 343/2003 „wenn es nach ihrem innerstaatlichen Recht zulässig ist.“ Ist der Eilrechtsschutz nach nationalem Recht nicht zulässig, nimmt die Verordnung dies hin. Ist er zulässig, entspricht das nationale Recht der Verordnung. Die Struktur des Zusammenspiels von Sekundärrecht und nationalem Recht, insbesondere die Formulierungen in den Eilrechtsschutzregelungen der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 spricht danach für die Funktion dieser Regelungen als „Stillhalteklauseln“

²⁹³ Callies/Ruffert, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., 2007, Art. 249 Rdn. 42; Gellermann, in: Rengeling/Middeke/Gellermann, Handbuch des Rechtsschutzes in der EU, 2. Aufl., 2003, § 33 Rdn. 18.

²⁹⁴ EuGH, Rs. 20/72, Rdn. 20/72, Slg. 1972, 1055– *Cobelex*.

²⁹⁵ Lehnert/Pelzer, ZAR 2010, 41 (45).

Stillhalteklauseln frieren aber nur die bisherige, abweichende nationale Praxis ein, ermächtigen die Mitgliedstaaten indes nicht, neue, abweichende Vorschriften nach dem Inkrafttreten der Verordnung einzuführen. Der Gerichtshof belässt den Mitgliedstaaten nur die Freiheit, in dem *Bereich*, der *bisher* in ihre Zuständigkeit allein fiel, abweichende Regelungen beizubehalten.²⁹⁶ Da dieser Bereich nunmehr vergemeinschaftet worden ist, spricht dies dagegen, nach dieser Vergemeinschaftung neue, abweichende Regelungen zu erlassen. Nur nationale Regelungen im Blick auf den nunmehr vergemeinschafteten Bereich, die vor der Vergemeinschaftung in Geltung waren, dürfen trotz der Abweichung vom vereinbarten Standard beibehalten werden. Gewöhnlich wird den Mitgliedstaaten mit der Formulierung „abweichend davon kann ein Mitgliedstaat“ (z.B. Art. 4 Abs. 1 2. Unterabs. RL 2003/86/EG) die Befugnis zur Beibehaltung ihrer abweichenden Praxis eingeräumt.

ee) Grundrechtskonforme Auslegung der Stillhalteklauseln in Art. 19 Abs. 2 Satz 4 und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 Verordnung (EG) Nr. 343/2003

Art. 19 Abs. 2 Satz 4 letzter Halbsatz und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 letzter Halbsatz Verordnung (EG) Nr. 343/2003 lassen es mit der Formulierung „*wenn es nach ihrem innerstaatlichen Recht zulässig ist*“ zu, dass Mitgliedstaaten den Eilrechtsschutz gegen Überstellungen nach nationalem Recht vollständig ausschließen. Da der europarechtliche Anspruch auf effektiven Rechtsschutz und als dessen unmittelbarer Bestandteil das Recht auf Eilrechtsschutz gegen gemeinschaftsrechtlich begründete nationale Entscheidungen grundrechtlichen Charakter hat, nehmen die Eilrechtsschutzbestimmungen damit primärrechtswidriges nationales Recht hin, das heißt, sie schließen es nicht effektiv aus.

Unvergleichlich schärfer ist dieser Konflikt, wenn den Eilrechtsschutzbestimmungen der Verordnung der Charakter von „Öffnungsklauseln“ für die Zulassung des Eilrechtsschutzes zugewiesen wird. Die Literaturmeinungen, welche Art. 19 Abs. 2 Satz 4 und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 dahin auslegen, dass sie den Eilrechtsschutz ausschließen, können jedoch bereits deshalb nicht überzeugen, weil sie sich mit den

²⁹⁶ EuGH, Urt. 27. 6. 2006 – Rs. C-540/03, Rdn. 102, NVwZ 2006, 1033 1034) – *EP gegen Rat*.

primärrechtlichen Vorgaben in diesem Zusammenhang überhaupt nicht auseinandersetzen.²⁹⁷ Der Hinweis auf Art. 40 Abs. 3 Buchst. a) RL 2005/85/EG, der den Mitgliedstaaten freistellt, für das Rechtsbehelfsverfahren ein Verbleibsrecht einzuräumen,²⁹⁸ hilft nicht weiter, da nach Erwägungsgrund Nr. 29 RL 2005/85/EG die Verfahrensrichtlinie auf die Verfahren nach der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 keine Anwendung findet, ganz abgesehen davon, dass die Zulässigkeit dieser Verfahrensbestimmung mit Primärrecht fraglich ist.

Das Primärrecht steht an der Spitze der gemeinschaftsrechtlichen Normenhierarchie und hat dementsprechend Vorrang vor dem sekundären Gemeinschaftsrecht.²⁹⁹ Sekundärrechtliche Rechtsakte sind nach ihren Erwägungsgründen ausdrücklich im Lichte von Grundsätzen, insbesondere einzelner Grundrechte zu deuten. Erwägungsgrund Nr. 15 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 verweist ausdrücklich auf Grundrechte und Grundsätze, insbesondere die Grundrechtscharta und gibt als Auslegungsmethode vor, dass die Verordnung mit diesen „im Einklang steht.“ Daraus folgt, dass die Eilrechtsschutzbestimmungen der Verordnung in Übereinstimmung mit dem Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz grundrechtskonform auszulegen und anzuwenden ist.

Es entspricht der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, Sekundärrecht nach Maßgabe der Primärrechtskonformität auszulegen.³⁰⁰ Der Europäische Gerichtshof bindet die Mitgliedstaaten bei der Beibehaltung von Stillhalteklauseln an die Grundrechte als integralen Bestandteil der allgemeinen Rechtsgrundsätze und insbesondere an die Charta der Grundrechte, obwohl diese damals noch keinen primärrechtlichen Charakter hatte. Darüber hinaus verpflichtet der Gerichtshof die Mitgliedstaaten im Rahmen der Berufung auf Stillhalteklauseln auf die in der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte verankerten Rechte.³⁰¹ Den Mitgliedstaaten werde bei der Berufung auf Stillhalteklauseln zwar ein „begrenzter

²⁹⁷ Vgl. Schröder, ZAR 2003, 126 (131); Filzwieser/Liebmingler, Dublin II-Verordnung, 2. Aufl., 2007, S. 144 f.

²⁹⁸ Schröder, ZAR 2003, 126 (131 FN 73).

²⁹⁹ Gellermann, in: Rengeling/Middeke/Gellermann, Handbuch des Rechtsschutzes in der EU, 2. Aufl., 2003, § 33 Rdn. 4.

³⁰⁰ EuGH, Urt. vom 17. Dezember 1998 – Rs. C-186/96, Rdn. 35 – *Demand*; EuGH, Urt. vom 13. April 2000 – Rs. C-292/97, Rdn. 37, 63 – *Karlsson*; EuGH, Urt. vom 3. Oktober 2000 – Rs. C-411/98, Rdn. 47 – *Ferlini*; EuGH, Urt. vom 10. April 2003 – Rs. C-276/01, Rdn. 70, – *Steffensen*; EuGH, Urt. 27. 6. 2006 – Rs. C-540/03, Rdn. 60, NVwZ 2006, 1033 1034) – *EP gegen Rat* s. hierzu auch *Zorn/Twardozs*, DStR 2007, 2185 (2192); *von Bogdandy*, EuR 2009,749 (754 f.); *Möller*, NVwZ 2010, 225 (227).

Ermessensspielraum“ belassen. Sie müssten sich hierbei aber insbesondere an den europarechtlichen Grundrechten sowie den in der EMRK und im Pakt verankerten Rechten orientieren. Folglich könne eine Stillhalteklausele nicht dahin ausgelegt werden, dass sie die Mitgliedstaaten ausdrücklich oder stillschweigend ermächtigte, Umsetzungsbestimmungen zu erlassen, die im Widerspruch zu diesen Rechten stehen.³⁰²

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes ist es Sache des nationalen Gerichts, das innerstaatliche Recht so auszulegen, dass es mit gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen übereinstimmt, wenn sich jemand auf unmittelbar geltende primärrechtliche Vorschriften beruft.³⁰³ Aus dieser Rechtsprechung hat sich der Grundsatz der gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung (vgl. auch Art. 10 EGV) entwickelt, der im Verhältnis der Mitgliedstaaten zur Gemeinschaft besteht. Ist eine sekundärrechtliche Norm danach wie die Eilrechtsschutzbestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 in ihrer Bedeutung mehrdeutig, dürfen die Mitgliedstaaten ihr nationales Recht nicht so auslegen, dass es primärrechtlichen Anforderungen zuwiderläuft, wenn auch eine primärrechtskonforme Auslegung möglich ist. Ausdrücklich weist der Gerichtshof darauf hin, dass die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der gemeinschaftsrechtlichen Regelungen die Erfordernisse des Grundrechtsschutzes in der Gemeinschaftsrechtsordnung beachten und deshalb diese soweit wie möglich in Übereinstimmung mit diesen Erfordernissen anwenden müssen.³⁰⁴ Dies spricht dagegen, den Eilrechtsschutzbestimmungen der Verordnung den Charakter von „Öffnungsklauseln“ für Mitgliedstaaten zuzuweisen, welche den Eilrechtsschutz nach ihrem nationalen Recht zulassen wollen. Eine derartige Auslegung dieser Bestimmungen setzte voraus, dass die Verordnung den Eilrechtsschutz grundsätzlich ausschließt. In diesem Fall verletzte Sekundärrecht das Primärrecht und wäre ungültig. Die in Übereinstimmung mit Sekundärrecht bestehenden nationalen Bestimmungen - wie etwa § 34a Abs. 2 AsylVfG - wären ebenfalls ungültig.³⁰⁵

³⁰¹ EuGH, Urt. 27. 6. 2006 – Rs. C-540/03, Rdn. 35 - 39, 102, NVwZ 2006, 1033 1034) – *EP gegen Rat*.

³⁰² EuGH, Urt. 27. 6. 2006 – Rs. C-540/03, Rdn. 62, 71, NVwZ 2006, 1033 1034) – *EP gegen Rat*.

³⁰³ EuGH, Urt. vom 4. Februar 1988 – Rs. 157/86, Rdn. 11, Slg 1988, 673 – *Murphy*; EuGH, Urt. vom 5. Oktober 1994 – Rs. C-165/91, Rdn. 34, Slg 1994, 4661 – *van Munster*; EuGH, Urt. vom 13. Dezember 1989 – Rs. 322/88, Rdn. 18, Slg 1989, 4407 – *Grimaldi*.

³⁰⁴ EuGH, Urt. vom 13. April 2000 – Rs. C-292/97, Rdn. 37 – *Karlsson*, unter Bezugnahme auf EuGH, Urt. vom 24. März 1994 – Rs. C-2/92, Rdn. 16 – *Bostock*, Slg. 1994, I-955

Folgt man der zweiten Lesart und interpretiert die Klauseln dahin, dass Sekundärrecht grundsätzlich die Beantragung von Eilrechtsschutz ermöglicht, den Mitgliedstaaten indes die Befugnis einräumt, hiervon abzuweichen, besteht der Konflikt an sich nicht zwischen Primärrecht und Sekundärrecht, sondern zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht, wenn ein Mitgliedstaat gegen Maßnahmen, die auf gemeinschaftsrechtlichen Grundlagen beruhen, den Eilrechtsschutz ausschließt. Denn das Sekundärrecht stünde bei dieser Auslegung mit Primärrecht in Übereinstimmung, da es den Eilrechtsschutz gegen Überstellungsmaßnahmen an den zuständigen Mitgliedstaat zulässt (Art. 19 Abs. 2 Satz 4 und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 Verordnung (EG) Nr. 343/2003). Die Klauseln der Art. 19 Abs. 2 Satz 4 und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 sind also in Übereinstimmung mit Primärrecht so auszulegen, dass sie grundsätzlich den Eilrechtsschutz zulassen. Da der Grundsatz der grundrechtskonformen Auslegung den nationalen Richter verpflichtet, das Sekundärrecht in Übereinstimmung mit Primärrecht auszulegen, wenn es nach Wortlaut und Zweck eine derartige Auslegung zulässt, sind die Eilrechtsschutzbestimmungen der Verordnung dahin auszulegen, dass sie die Mitgliedstaaten verpflichten, gegen Überstellungen den Eilrechtsschutz zuzulassen.

Fraglich bleibt bei dieser Auslegung angesichts der eindeutigen primärrechtlichen Vorgaben allerdings, ob die zugleich aus dem Sekundärrecht abgeleitete Befugnis, abweichende nationale Regelungen beizubehalten (Art. 19 Abs. 2 Satz 4 letzter Hs. und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 letzter Hs. Verordnung (EG) Nr. 343/2003), gemeinschaftsrechtswidriges Sekundärrecht darstellt, weil das Sekundärrecht nicht eindeutig anordnet, dass der Ausschluss von Eilrechtsschutz unzulässig ist. Der Europäische Gerichtshof hat sich bislang mit dieser Frage noch nicht befasst. Lediglich im Zusammenhang mit der Überstellungsfrist nach Art. 20 Abs. 1 Buchst. d) Verordnung (EG) Nr. 343/2003 hat er die Folgen von Überstellungsmaßnahmen für die Fristberechnung geprüft, gegen die von vornherein aufschiebende Wirkung gewährt wird, ohne dass er in diesem Zusammenhang gezwungen war, zur Frage des Ausschlusses des Eilrechtsschutzes überhaupt Stellung zu nehmen.³⁰⁶ Eine irgendwie geartete Positionsbestimmung zu den Stillhaltesklauseln in Art. 19 Abs. 2 Satz 4

³⁰⁵ Zorn/Twardożs, Gemeinschaftsgrundrechte und Verfassungsgrundrechte im Steuerrecht, in: DStR 2007, 2185 (2187)

³⁰⁶ EuGH, Urt. vom 29. Januar 2009, Rs. C-19/08, Rdn. 48 ff., NVwZ 2009, 639 (640) – *Petrosian*.

und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 kann dem nicht entnommen werden.

Aus diesen Überlegungen folgt, dass die Mitgliedstaaten bei der Auslegung und Anwendung ihrer innerstaatlichen Eilrechtsschutzregelungen nicht unter Berufung auf eine sekundärrechtliche Norm gegen die primärrechtliche Vorschrift des Art. 47 GRCh sowie gegen den entsprechenden allgemeinen Grundsatz verstoßen dürfen. Vielmehr haben sie ihr nationales Recht so auszulegen und anzuwenden, dass es mit gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen übereinstimmt, wenn sich jemand auf unmittelbar geltende primärrechtliche Vorschriften beruft.³⁰⁷ Nach dem Grundsatz, dass die primärrechtlichen Verpflichtungen nicht verletzt werden dürfen, ist den Mitgliedstaaten deshalb eine Berufung auf die Stillhalteklauseln des Art. 19 Abs. 2 Satz 4 letzter Hs. und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 letzter Hs. Verordnung (EG) Nr. 343/2003 verwehrt, weil dies auf eine primärrechtswidrige Anwendung des Sekundärrechts hinausläuft.

Die Kritik am Sekundärrecht zielt danach dahin, dass nicht ausdrücklich die dem gemeinschaftsrechtlichen Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz entgegenstehende Praxis der Mitgliedstaaten durch eine eindeutige sekundärrechtliche Regelung unterbunden worden ist. Andererseits geht Primärrecht dem sekundären Gemeinschaftsrecht vor.³⁰⁸ Da eine Auslegung der Eilrechtsschutzbestimmungen der Verordnung möglich ist, wonach der Eilrechtsschutz nicht ausgeschlossen wird und nach dem Grundsatz der grundrechtskonformen Auslegung des Sekundärrechts diese Auslegung auch geboten ist, kann ein Konflikt mit Primärrecht nicht entstehen. Soweit die Kritik dahin geht, dass das Sekundärrecht den Mitgliedstaaten nicht ausdrücklich untersagt, den Eilrechtsschutz nicht auszuschließen, könnte argumentiert werden, dass bereits die doppelte Negation verdeutlicht, dass diese Kritik die Leistungskraft des Sekundärrechts überfordert. Aus sekundärrechtlicher Sicht ist vielmehr festzustellen, dass dieses ausdrücklich in Übereinstimmung mit Primärrecht den Eilrechtsschutz vorsieht und insbesondere den Mitgliedstaaten nicht untersagt, den Eilrechtsschutz auszuschließen. Wenn die Mitgliedstaaten ungeachtet dessen unter

³⁰⁷ EuGH, Urt. vom 4. Februar 1988 – Rs. 157/86, Rdn. 11, Slg 1988, 673 – *Murphy*; EuGH, Urt. vom 5. Oktober 1994 – Rs. C-165/91, Rdn. 34, Slg 1994, 4661 – *van Munster*; EuGH, Urt. vom 13. Dezember 1989 – Rs. 322/88, Rdn. 18, Slg 1989, 4407 – *Grimaldi*.

³⁰⁸ *Gellermann*, in: *Rengeling/Middeke/Gellermann*, Handbuch des Rechtsschutzes in der EU, 2. Aufl., 2003, § 33 Rdn. 4.

Bezugnahme auf die StillhalteklauseIn den Eilrechtsschutz gegen Maßnahmen, die auf gemeinschaftsrechtlicher Grundlage beruhen, ausschließen, verletzen sie Gemeinschaftsrecht, nämlich Primärrecht.

Damit erweist sich, dass die StillhalteklauseIn des Art. 19 Abs. 2 Satz 4 letzter Hs. und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 letzter Hs. Verordnung (EG) Nr. 343/2003 leer laufen. Den Mitgliedstaaten wird gemeinschaftsrechtlich nicht die Befugnis eingeräumt, den Eilrechtsschutz auszuschließen, weil dies gegen Primärrecht verstößt (vgl. Art. 6 Abs. 1 EUV in Verb. mit Art. 47 GRCh). Der einzige Zweck dieser KlauseIn besteht darin, den Mitgliedstaaten, die den Eilrechtsschutz gegen Überstellungsmaßnahmen ausgeschlossen haben, die Beibehaltung dieser Praxis zu erlauben. Die Beibehaltung dieser Praxis ist aber nicht zulässig, weil sie Primärrecht verletzt. Vielmehr sind die Mitgliedstaaten aufgrund von Primärrecht verpflichtet, im Falle der Einlegung von Rechtsbehelfen gegen Überstellungsentscheidungen zur Gewährleistung der vollen Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts die Möglichkeit der Beantragung von Eilrechtsschutz zuzulassen.

Nunmehr empfiehlt die Kommission im Ergänzungsvorschlag zur Verordnung die Einführung einen neuen Art. 26. Danach haben von Überstellungsmaßnahmen betroffene Asylsuchende das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, diesen eine angemessene Zeit für die Einlegung des Rechtsbehelfs einzuräumen. Nach dessen Einlegung muss der Mitgliedstaat innerhalb von sieben Tagen von Amts wegen über den weiteren Aufenthalt eine Entscheidung treffen.³⁰⁹ Sofern der Kommissionsvorschlag so zu verstehen ist, dass gegen die Versagung des Verbleibsrechts der Eilrechtsschutz zugelassen wird, stünde er mit Primärrecht in Übereinstimmung.

ff) Gemeinschaftsrechtliche Rechtsfolgen für § 34a Abs. 2 AsylVfG

Die Berufung auf die StillhalteklauseIn der Art. 19 Abs. 2 Satz 4 letzter Hs. und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 letzter Hs. Verordnung (EG) Nr. 343/2003 war für die Bundesrepublik im

³⁰⁹ Commission of the European Communities, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country-national or a stateless person, COM(2008)820; S. 45 f.

Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung, am 1. September 2003 (vgl. Art. 29 Abs. 1), nicht relevant. In diesem Zeitpunkt galten die Vorschriften der § 29 Abs. 3, § 35 AsylVfG a.F. und § 36 AsylVfG, die es den von einer Überstellungsmaßnahme (Art. 19 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 343/2003, § 35 AsylVfG a.F.) betroffenen Asylsuchenden ermöglichten, hiergegen Eilrechtsschutz zu beantragen (vgl. § 35 AsylVfG a.F. in Verb. mit § 36 Abs. 1 und 3 AsylVfG). Zwar bestimmte § 29 Abs. 3 Satz 2 AsylVfG a.F., dass § 26a Abs. 1 AsylVfG unberührt blieb. Entgegen der in der Rechtsprechung vereinzelt vertretenen Auffassung, dass damit auch im Rahmen des Völkerrechtsvorbehaltes des Art. 16a Abs. 5 GG die Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 GG als „*alternative Handlungsmöglichkeit*“ verfügbar bleiben sollte,³¹⁰ folgte der völkerrechtliche Vorbehalt – wie bereits weiter oben ausgeführt wurde – anderen Gesetzmäßigkeiten als die Drittstaatenregelung.

Die bezeichnete Rechtsprechung verkannte darüber hinaus bereits damals, dass Art. 16a Abs. 5 GG die Regelung des Art. 16a Abs. 2 Satz 3 GG verdrängte.³¹¹ Wird hingegen entgegen dieser Rechtsprechung davon ausgegangen, dass im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung nach § 29 Abs. 3 Satz 2 in Verb. mit § 36a, § 34a Abs. 2 AsylVfG a.F. eine Wahlmöglichkeit bestanden hatte, entweder an den zuständigen Mitgliedstaat zu überstellen (vgl. § 29 Abs. 3 Satz 1 in Verb. mit § 35 Satz 2 AsylVfG a.F.) oder in einen sicheren Drittstaat abzuschicken (§ 29 Abs. 3 Satz 2 in Verb. mit §§ 26a, 34a Abs. 1 AsylVfG a.F.), bedarf es nach dem selbst gesetzten Prüfauftrag des Bundesverfassungsgerichtes keiner Vertiefung dieser Frage. Denn das Bundesverfassungsgericht will ausschließlich die Frage des Eilrechtsschutzes gegen die Überstellung an Mitgliedstaaten klären,³¹² nicht aber die Frage des Eilrechtsschutzes gegen die Abschiebung in sichere Drittstaaten. Bei Überstellungen an Mitgliedstaaten fand die Regelung des § 29 Abs. 3 Satz 2 in Verb. mit § 26a AsylVfG a.F. am 1. September 2003 jedoch keine Anwendung. Vielmehr war in diesem Fall nach § 29 Abs. 3 Satz 1 in Verb. mit § 35 Satz 2 AsylVfG a.F. Eilrechtsschutz nach § 36 Abs. 3 AsylVfG in Verb. mit § 80 Abs. 5 VwGO zu gewähren.

³¹⁰ So OVG NW, NVwZ 1997, 1141 (1142), OVG NW, InfAuslR 2001, 94 = NVwZ-Beil. 2000, 150; Löper, ZAR 2000, 16 (19); dagegen Marx, Kommentar zum AsylVfG, 6. Aufl., 2005, § 29 Rdn. 93.

³¹¹ BVerfGE 94, 49 (86) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700.

³¹² BVerfG (Kammer), Beschluss vom 8. September 2009 – 2 BvQ 56/09, NVwZ 2009, 1281 = InfAuslR 2009, 472 = AuAS 2009, 248; BVerfG (Kammer); BVerfG (Kammer), Beschluss vom 23. September 2009 – 2 BvQ

Damit steht fest, dass im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 in der Bundesrepublik Deutschland der Eilrechtsschutz gegen Überstellungen an Mitgliedstaaten zugelassen war. Für den Ausschluss des Eilrechtsschutzes mit Wirkung zum 28. August 2007 durch § 27a in Verb. mit § 34 a AsylVfG konnte sich der Gesetzgeber des Richtlinienumsetzungsgesetzes damit nicht auf Art. 19 Abs. 2 Satz 4 letzter Halbsatz Verordnung (EG) Nr. 343/2003 berufen. Vielmehr ist § 34a Abs. 2 AsylVfG deshalb gemeinschaftsrechtswidrig, weil er bereits keine Rechtsgrundlage in Art. 19 Abs. 2 Satz 4 letzter Halbsatz Verordnung (EG) Nr. 343/2003 findet. Im Übrigen darf der deutsche Richter § 34a Abs. 2 AsylVfG bezogen auf Überstellungen nicht anwenden, weil er in Übereinstimmung mit dem Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz den Eilrechtsschutzantrag zu behandeln hat.

6. *Konventionsrechtliche Begründung des Eilrechtsschutzes*

a) *Vorbemerkung*

Der Europäische Gerichtshof bindet die Mitgliedstaaten bei der Beibehaltung von Stillhalteklauseln insbesondere an die Rechte aus der EMRK.³¹³ In diesem Zusammenhang hebt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die besondere Rolle des Europäischen Gerichtshofes für den Grundrechtsschutz in den Mitgliedstaaten hervor. Wenn und soweit Gemeinschaftsrecht einen mit der Konvention vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleiste, spreche eine Vermutung für die Übereinstimmung von Gemeinschaftsrecht mit der Konvention.³¹⁴ Damit haben die Mitgliedstaaten bei der Berufung auf die Stillhalteklauseln des Art. 19 Abs. 2 Satz 4 letzter Hs. und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 letzter Hs. Verordnung (EG) Nr. 343/2003 auch die sich aus der EMRK folgenden Anforderungen zu berücksichtigen. Wie bereits oben ausgeführt, binden die materiellrechtlichen Verpflichtungen aus der EMRK die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Überstellungsmaßnahmen. Im nachfolgenden soll deshalb untersucht werden, welche

68/98; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 9. Oktober 2009 – 2 BvQ 72/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 5. November 2009 – 2 BvQ 77/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 13. November 2009 – 2 BvR 2603/09.

³¹³ EuGH, Urt. v. 27. Juni 2006 – Rs. C-540/03, Rdn. 35 - 39, 102, NVwZ 2006, 1033 1034) – *EP gegen*

Rat.

³¹⁴ EGMR, Urt. v. 30. Juni 2005 – Nr. 45036/98, Rd. 30 ff. – *Bosphorus Hava Yollari Turizm.*

Folgerungen sich aus dem Recht auf wirksame Beschwerde nach Art. 13 EMRK für die Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 ergeben.

b) *Reichweite von Art. 13 EMRK*

Nach Art. 13 EMRK hat jede Person das Recht, bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde einzulegen, wenn sie in einem ihrer in der Konvention anerkannten Rechten verletzt worden ist. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte garantiert Art. 13 EMRK die Verfügbarkeit einer Beschwerdemöglichkeit auf nationaler Ebene zur Durchsetzung der Substanz der Rechte und Freiheiten der Konvention, in welcher Form auch immer sie in der nationalen Rechtsordnung geschützt sein mögen. Folglich sei die Wirkung dieser Norm, die Einrichtung einer Beschwerdemöglichkeit im nationalen Recht zu erlangen, die den zuständigen Behörden erlaube, sich mit dem Gegenstand der betreffenden Konventionsbeschwerde zu befassen und geeignete Abhilfe zu gewähren, auch wenn den Vertragsstaaten ein gewisses Ermessen zuzusprechen sei, wie sie ihren Verpflichtungen aus dieser Bestimmung nachkämen.³¹⁵

Das Recht auf eine wirksame Beschwerde ist ein „*subjektives*“ Recht, das als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips eines der grundlegenden Prinzipien bezeichnet, die allen Bestimmungen der Konvention immanent sind.³¹⁶ Dabei erfordert der Begriff der „wirksamen Beschwerde“ eine „*unabhängige und genaue Prüfung*“ der Behauptung, es gebe ernsthafte Gründe für die Besorgnis, dass tatsächlich die Gefahr einer der Konvention widersprechenden Verletzung von Rechten bestehe.³¹⁷ Gerichtliche Überprüfungsverfahren im Kontext von Abschiebung und Auslieferung begründen nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes grundsätzlich einen wirksamen Rechtsbehelf im Sinne von Art. 13 EMRK, sofern das Gericht die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsmaßnahme in inhaltlicher und verfahrensrechtlicher Hinsicht wirksam überprüfen und diese Maßnahme aufheben kann.³¹⁸

³¹⁵ EGMR, Urt. v. 11. Juli 2000 – Nr. 40035/98, Rdn. 48, NVwZ-Beil. 2001, 97 (99) = InfAuslR 2001, 55 – *Jabari*; EGMR, Urt. v. 11. Dezember 2000 – Nr. 42502/06, Rdn. 99 – *Muminov*.

³¹⁶ EGMR, Urt. v. 5. Februar 2002 – Nr. 51564/99, Rdn. 83, – *Conka*.

³¹⁷ EGMR, Urt. v. 2. Dezember 2008 – Nr. 32733/08, Rdn. 48, NVwZ 2009, 965 (966) – *K.R.S.*

³¹⁸ EGMR, Urt. v. 11. Dezember 2000 – Nr. 42502/06, Rdn. 102 – *Muminov*.

Um sich auf Art. 13 EMRK zu berufen, muss die Behauptung der Rechtsverletzung „vertretbar“ („*arguable*“) sein.³¹⁹ Ähnlich wie im deutschen Verwaltungsprozessrecht die Zulässigkeit der Klage die Behauptung der Möglichkeit einer Rechtsverletzung des Klägers voraussetzt, wird danach der Zugang zu einer wirksamen Beschwerdemöglichkeit von einem Sachvorbringen abhängig gemacht, wonach der Antragsteller ernsthafte Gründe für die Besorgnis bezeichnen muss, dass tatsächlich die Gefahr einer Konventionsverletzung besteht. Aus dieser Rechtsprechung folgt damit, dass die Mitgliedstaaten gegen die Durchsetzung von Überstellungsmaßnahmen nach der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 in ihrem Rechtssystem den Zugang zu einer unabhängigen Beschwerdeinstanz und eine sorgfältige Prüfung der Beschwerdegründe sicherstellen müssen. Dabei muss der Antragsteller die Konventionsrechte nicht bezeichnen. Vielmehr reicht es aus, dass sein Beschwerdevorbringen in der Substanz die Behauptung einer Verletzung von Konventionsrechten enthält. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes folgt damit die Notwendigkeit einer *individuellen Prüfung* in jedem konkreten Einzelfall.³²⁰

Da die Konvention das Recht auf Asyl nicht anerkennt, andererseits den Asylbegehren in der Verwaltungspraxis in der Regel die Behauptung immanent ist, im Herkunftsland Folter oder unmenschlicher Behandlung ausgesetzt zu werden, muss vor einer Überstellung an den zuständigen Mitgliedstaat dieser Behauptung sorgfältig nachgegangen werden. Wie bereits ausgeführt, können sich die Mitgliedstaaten in diesem Zusammenhang nicht automatisch auf die Zuständigkeitsbestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 berufen. Vielmehr wäre es unvereinbar mit Ziel und Zweck der EMRK, wenn die Mitgliedstaaten sich dadurch von den sie treffenden Verpflichtungen aus der EMRK befreien könnten.³²¹ Darüber hinaus können sich die von der Überstellung betroffenen Asylsuchenden wegen ihrer dadurch beeinträchtigten individuellen und familiären Belange auch auf das Recht auf Privatleben und Familienleben nach Art. 8 EMRK berufen.

³¹⁹ EGMR, Urt. v. 11. Dezember 2000 – Nr. 42502/06, Rdn. 99 – *Muminov*.

³²⁰ *Weinzierl*, Der Asylkompromiss 1993 auf dem Prüfstand, *Deutsches Institut für Menschenrechte* (Hrsg.), 2009, S. 14.

³²¹ EGMR, Urteil vom 7. März 2000 – Nr. 43844/88 - *T.I gegen Vereinigtes Königreich*, EZAR 933 Nr. 8 = InfAuslR 2000, 321 (323) = NVwZ 2001, 301 (302); EGMR, Urteil vom 2. Dezember 2008 – Nr. 32733/08, - *K.R.S. gegen Vereinigtes Königreich*, NVwZ 2009. 965 (966).

c) *Recht auf Gewährung der aufschiebenden Wirkung des Rechtsbehelfs*

Der Gerichtshof leitet aus dem Begriff der wirksamen Beschwerde im Sinne von Art. 13 EMRK auch ein Recht auf Gewährung der aufschiebenden Wirkung des Rechtsbehelfs ab. Der nach dieser Norm erforderliche Rechtsbehelf müsse „wirksam“ sein, und zwar sowohl nach den Rechtsvorschriften wie in der Praxis. Er müsse garantiert werden und dürfe nicht nur in einer Absichtserklärung oder einer praktischen Absprache bestehen. Daraus folge, dass er „*automatisch aufschiebende Wirkung haben*“ müsse.³²² Dass die Vertragsstaaten die Möglichkeit einräumten, die Rechtmäßigkeit der Abschiebung in einem gerichtlichen Verfahren anzugreifen, genüge nicht, wenn dieses Verfahren kein Recht zur Aussetzung der Vollstreckung gebe.³²³

Soweit die Möglichkeit der Aufhebung der Maßnahme in Frage steht, ist es nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes im Blick auf Verwaltungsentscheidungen, die Art. 3 EMRK zuwiderlaufende irreversible Folgen haben können, unvereinbar mit Art. 13 EMRK, dass diese vollzogen werden, bevor die zuständigen nationalen Instanzen deren Vereinbarkeit mit der Konvention überprüft haben, auch wenn den Vertragsstaaten im Blick auf die Ausgestaltung dieser Verfahren ein gewisses Ermessen eingeräumt wird. Daraus folgt, dass Rechtsmittel aufschiebende Wirkung haben müssen.³²⁴ Es genügt nicht, dass der Beschwerdeinstanz die Möglichkeit eingeräumt wird, die Vollziehung der Maßnahme nach Ermessen auszusetzen. Denn Art. 13 EMRK stellt eine Garantie dar, erschöpft sich damit nicht in einer Absichtserklärung oder praktischen Absprache.³²⁵

Der Gerichtshof hat danach wiederholt und ohne Einschränkungen gefordert, Rechtsmittel gegen Maßnahmen, gegen die mit der vertretbaren Behauptung, durch deren Vollzug einer Art. 3 EMRK zuwiderlaufenden Behandlung ausgesetzt zu werden, *automatisch* mit *Suspensiveffekt* auszustatten.³²⁶ Es reicht insoweit nicht aus, dass in einem

³²² EGMR, Urteil vom 2. Dezember 2008 – Nr. 32733/08, - *K.R.S. gegen Vereinigtes Königreich*, NVwZ 2009, 965 (966).

³²³ EGMR, Urte. v. 11. Juli 2000 – Nr. 40035/98, Rdn. 49, NVwZ-Beil. 2001, 97 (99) = InfAuslR 2001, 55 – *Jabari*.

³²⁴ EGMR, Urte. v. 11. Dezember 2000 – Nr. 42502/06, Rdn. 102 – *Muminov*.

³²⁵ EGMR, Urte. v. 5. Februar. 2002 – Nr. 51564/99, Rdn. 83, – *Conka*.

³²⁶ *Weinzierl*, Der Asylkompromiss 1993 auf dem Prüfstand, *Deutsches Institut für Menschenrechte* (Hrsg.), 2009, S. 14.

Eilrechtsschutzverfahren die aufschiebende Wirkung beantragt werden kann. Diese Rechtsprechung umfasst sowohl Abschiebungen³²⁷ wie auch Zurückweisungen an der Grenze. Ausdrücklich erklärte der Gerichtshof bezogen auf das Schnellverfahren im Transitbereich, in dem der beim zuständigen Richter eingelegte Rechtsbehelf nicht automatisch aufschiebende Wirkung hatte, dass dieses den Anforderungen von Art. 13 EMRK nicht genüge.³²⁸ Ein Verfahren, in dem die aufschiebende Wirkung erst beantragt werden muss, bietet im Hinblick auf die durch Art. 3 EMRK absolut garantierten Rechte nach Ansicht des Gerichtshofes keine ausreichende Sicherheit. Fehlentscheidungen seien insbesondere in Eilrechtsschutzverfahren nie auszuschließen. Daher fehle eine hinreichende Garantie für die Gewährung des nach der Konvention geforderten vorläufigen Rechtsschutzes, wenn eine entsprechende gesetzliche Verpflichtung fehle.³²⁹

d) *Funktion von Art. 13 EMRK im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem*

Aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte folgt damit, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 13 EMRK gegen die Durchsetzung von Überstellungsmaßnahmen nach der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 in ihrem Rechtssystem den Zugang zu einer unabhängigen Beschwerdeinstanz und eine sorgfältige Prüfung der Beschwerdegründe sicherstellen müssen. Darüber hinaus müssen die Vertragsstaaten nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes für Menschenrechte Rechtsbehelfen aufschiebende Wirkung zukommen lassen. Entgegenstehende nationale Regelungen, die den Eilrechtsschutz vollständig ausschließen, sind danach nicht nur gemeinschaftsrechtswidrig, sondern auch konventionswidrig.

Dabei ist die Rechtsprechung des Gerichtshofes für Menschenrechte so zu verstehen, dass die Vertragsstaaten zwar Eilrechtsschutzverfahren einrichten dürfen, jedoch nur unter der Voraussetzung, dass sie die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen eindeutig regeln. Sofern Verletzungen von Art. 3 EMRK im Herkunftsland oder im Zielstaat der Überstellung behauptet werden, muss von Amts wegen ohne Antrag automatisch Suspensiveffekt

³²⁷ EGMR, Urteil vom 2. Dezember 2008 – Nr. 32733/08, - *K.R.S. gegen Vereinigtes Königreich*, NVwZ 2009. 965 (966).

³²⁸ EGMR, Urt. v. 26. April 2007 – Nr. 25389/05, Rdn. 65 - 67 – *Gebremedhin*.

³²⁹ EGMR, Urt. v. 5. Februar. 2002 – Nr. 51564/99, Rdn. 83, – *Conka*.

angeordnet werden. Die Verfahren können zwar beschleunigt durchgeführt werden. Es muss jedoch gewährleistet werden, dass den vorgebrachten Behauptungen sorgfältig nachgegangen wird. Eine lediglich summarische Überprüfung reicht insoweit nicht aus. Vielmehr muss die gerichtliche Prüfung notwendigerweise streng sein.

Aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte folgt darüber hinaus, dass der Auslegung von Art. 19 Abs. 2 Satz 4 letzter Hs. und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 letzter Hs. Verordnung (EG) Nr. 343/2003 der Vorzug zu geben ist, die Sekundärrecht mit der Konvention in Übereinstimmung bringt. Der Gerichtshof unterstreicht die besondere Rolle nationaler Gerichte bei der Durchsetzung eines gemeinschaftsrechtlich anerkannten wirksamen Rechtsbehelfs. Wenn und soweit Gemeinschaftsrecht einen mit der Konvention vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleiste, spreche eine Vermutung für die Übereinstimmung von Gemeinschaftsrecht mit der Konvention.³³⁰

Die Praxis in der Bundesrepublik Deutschland ist mit diesen konventionsrechtlichen Vorgaben unvereinbar, da nicht nur der Suspensiveffekt, sondern auch die verfahrensrechtliche Möglichkeit ausgeschlossen wird, in einem gesonderten Eilrechtsschutzverfahren die Anordnung des Suspensiveffekts durchzusetzen. In der Schweiz hat das dortige, für die Überprüfung von Überstellungsentscheidungen im Rahmen von Dublin-Verfahren zuständige erstinstanzliche Bundesverwaltungsgericht festgestellt, es liege in der Natur der Sache, dass die Prüfung, ob konventionsrechtliche Verletzungen im zuständigen Vertragsstaat drohten, erfolgen müsse, solange der Beschwerdeführer sich noch der Schweiz befinde.³³¹

Darüber hinaus ist die *Zustellungspraxis* von Überstellungsmaßnahmen so gestaltet, dass dem Asylsuchenden auch rein praktisch die Möglichkeit genommen wird, Eilrechtsschutz zu beantragen.³³² Denn der Überstellungsbescheid wird persönlich an den Asylsuchenden zugestellt (§ 31 Abs. 1 Satz 4 AsylVfG) und entsprechend dem Rechtscharakter der Abschiebungsanordnung (§ 34a Abs. 1 AsylVfG) unmittelbar vollzogen. Auch wenn der Asylsuchende durch einen Verfahrensbevollmächtigten vertreten wird, sichert ihm dies nicht

³³⁰ EGMR, Urt. v. 30. Juni 2005 – Nr. 45036/98, Rd. 30 ff. – *Bosphorus Hava Yollari Turizm*.

³³¹ Bundesverwaltungsgericht, Abteilung V, Urteil vom 2. Februar 2010 – E 5841/2009, UA, S. 23.

³³² S. hierzu ausführlich S. 158 ff.

die Möglichkeit, vorbeugend Eilrechtsschutz zu beantragen. Denn diesem wird lediglich ein Abdruck der Abschiebungsanordnung – nachträglich – zugeleitet (§ 31 Abs. 1 Satz 6 AsylVfG).

7. *Anregungen für die verfassungsgerichtliche Prüfung des Eilrechtsschutzes gegen Überstellungen an Mitgliedstaaten*

a) *Vorbemerkung*

Abschließend werden ausgehend von den vorangegangenen Untersuchungen die Vorgaben, die das Grundgesetz trifft, wenn Gegenstand des *Eilrechtsschutzantrags* eine beabsichtigte Abschiebung in einen nach der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 zuständigen *Mitgliedstaat* der Europäischen Gemeinschaften ist, herausgearbeitet. Zunächst ist klarzustellen, dass das Bundesverfassungsgericht ausschließlich eine beabsichtigte Überstellung in einen nach Sekundärrecht zuständigen Mitgliedstaat zum Gegenstand des selbst gesetzten Prüfauftrags gemacht hat. Daher bedarf es keiner Erörterung der Frage, ob und welche Vorgaben das Grundgesetz unter Berücksichtigung der geltenden Regelungen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems für die fachgerichtliche Prüfung trifft, wenn Gegenstand des Eilrechtsschutzes eine beabsichtigte Abschiebung in einen *sicheren Drittstaat* (vgl. Art. 3 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 343/2003) ist. Ebenso wenig bedarf es einer näheren Erörterung der entsprechenden Fragestellungen, wenn es um die Überstellung an einen mit der Gemeinschaft *assoziierten Drittstaat*, z.B. Schweiz, Norwegen, geht. Auch wenn für die Überstellung an assoziierte Drittstaaten Völkerrecht maßgebend ist, finden im Wesentlichen dieselben Grundsätze wie bei Überstellungen an Mitgliedstaaten Anwendung. Aus den bezeichneten Gründen wird diese Frage jedoch nicht weiter vertieft.

Von diesem Ausgangspunkt aus werden im nachfolgenden die für die verfassungsgerichtliche Prüfung aufgeworfenen Fragestellungen vorgestellt und Anregungen für deren Behandlung entwickelt. Das Verfassungsrecht und das Europarecht bilden hierbei aufgrund von Art. 23 GG einen miteinander verschränkten Normenkomplex, aus dem heraus die gesuchten Lösungen zu entwickeln sind. Der isolierte Blick auf Art. 16a Abs. 5 GG ist vor diesem durch die bezeichnete Verfassungsnorm vorgegebenen Hintergrund nicht zulässig. Vielmehr käme Art. 16a GG dann eine besondere Funktion zu, wenn der grundrechtliche Schutzstandard im

Gemeinsamen Europäischen Asylsystem unter den verfassungsrechtlichen Schutzstandard abzusinken drohte. Dies kann aber weder im Allgemeinen noch insbesondere im Blick auf die Frage der Überstellungen an Mitgliedstaaten erkannt werden.

b) Unzulässigkeit der Anwendung der verfassungsrechtlichen Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 Satz 3 GG

Aus den vorangegangenen Untersuchungen folgt, dass die Bundesrepublik Deutschland sich bei Überstellungen an Mitgliedstaaten nicht auf Art. 16a Abs. 2 Satz 3 GG berufen kann. Die unter anderen historischen Voraussetzungen entwickelte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes³³³ kann wegen des aus verfassungsrechtlicher Sicht in Art. 23 GG verankerten europarechtlichen Anwendungsvorrangs insoweit keine Anwendung mehr finden. Es fehlt damit eine verfassungsrechtliche Rechtsgrundlage für § 34a Abs. 2 AsylVfG, soweit Überstellungen an Mitgliedstaaten (vgl. § 27a AsylVfG) betroffen sind.

Die fachgerichtliche Rechtsprechung legt in diesem Zusammenhang im Blick auf Überstellungen an den Mitgliedstaat Griechenland die Vorschrift des § 34a Abs. 2 AsylVfG *verfassungskonform* dahin aus, dass die vorläufige Untersagung der Abschiebung nach § 123 VwGO dann in Betracht komme, wenn eine die konkrete Schutzgewährung in Zweifel ziehende Sachlage im zuständigen Mitgliedstaat besteht. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes sei § 34a Abs. 2 AsylVfG verfassungskonform dahin auszulegen, dass sie entgegen ihrem Wortlaut die Gewährung von Eilrechtsschutz im Zusammenhang mit geplanten Abschiebungen in den sicheren Drittstaat nicht generell verbiete, sondern ausnahmsweise Eilrechtsschutz möglich bleibe. Davon ausgehend, dass es sich bei den Mitgliedstaaten um sichere Drittstaaten handle, sei zwar aufgrund des normativen Vergewisserungskonzepts davon auszugehen, dass die Anwendung der GFK und der EMRK sichergestellt sei. Eine Prüfung, ob der Zurückweisung in den Drittstaat ausnahmsweise Hinderungsgründe entgegenstünden, könne jedoch dann verlangt werden, wenn es sich aufgrund bestimmter Tatsachen aufdränge, dass einer der vom normativen Vergewisserungskonzept nicht aufgefangenen Sonderfälle gegeben sei.³³⁴

³³³ BVerfGE 94, 49 (100 ff.) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700.

³³⁴ VG Karlsruhe, Beschluss vom 23. Juni 2008 – A 3 K 1412/08, AuAS 2008, 165; VG Gießen, Beschluss vom 25. April 2008 – 2 L 201/08.GI.A, AuAS 2008, 131 (LS); VG Münster, Beschluss vom 23. Juli 2008 – 10 L

Dieser Lösungsweg erscheint problematisch, weil hier der Blick ausschließlich auf Art. 16a Abs. 2 GG gerichtet bleibt und ausgeblendet wird, dass es für den Ausschluss des Eilrechtsschutzes bei Überstellungen an Mitgliedstaaten für die Anwendung von § 34a Abs. 2 AsylVfG keine verfassungsrechtliche Grundlage gibt. Denn der mit Wirkung zum 1. Juli 1993 in Kraft getretene verfassungsrechtliche Ausschluss des Eilrechtsschutzes nach Art. 16a Abs. 2 Satz 3 GG bezieht sich auf „sichere Drittstaaten“. Soweit er früher auch „Mitgliedstaaten“ erfasst hatte, waren diese nach Inkrafttreten des Dubliner Übereinkommens am 1. September 1997 nicht mehr nach Art. 16a Abs. 2 GG, sondern nach Art. 16a Abs. 5 GG zu behandeln.

Zwar werden Mitgliedstaaten auch als „sichere Staaten für Drittstaatsangehörige“ bezeichnet (vgl. Erwägungsgrund Nr. 2 Verordnung (EG) Nr. 343/2003). Der europarechtliche Begriff des „sicheren Staates“ kann jedoch nicht nach Maßgabe des verfassungsrechtlichen Begriffs des „sicheren Drittstaates“ bestimmt werden. Bereits begrifflich ist ein „Mitgliedstaat“ weder nach Europarecht noch nach Verfassungsrecht ein „Drittstaat“. Im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem sind Mitgliedstaaten durch den Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten (vgl. Art. 80 AEUV) miteinander im Geiste der die Gemeinschaft prägenden gemeinsamen Ziele und Wertvorstellungen (vgl. Art. 3 EUV) verbunden. Drittstaaten sind nicht Teil dieses Wertesystems, sondern erscheinen im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem entweder als Herkunfts- oder als Transitstaaten. Eine Sonderrolle nehmen insoweit mit der Gemeinschaft assoziierte Drittstaaten ein, die aufgrund von Völkerrecht weitgehend mit Mitgliedstaaten rechtlich gleichbehandelt werden. Die verfassungsrechtliche Drittstaatenregelung zielt in diesem Zusammenhang nicht auf die Herkunftsstaaten, sondern auf die Transitstaaten.

430/08.A; VG Ansbach, Beschluss vom 23. September 2008 – AN 14 E 08.30321, VG Saarlouis, Beschluss vom 21. Oktober 2008 – 2 L 1558/08; VG Saarlouis, Beschluss vom 21. Oktober 2008 – 2 L 1558/08; VG Berlin, Beschluss vom 27. Februar 2009 – VG 34 L 57.09.A; VG Schleswig, Beschluss vom 7. September 2009 – 26 B 32/09; Nieders.OVG, Beschluss vom 19. November 2009 – 13 MC 166/09, InfAuslR 2010, 83 (84); VG Hannover, Beschluss vom 20. November 2009 – 7 B 5716/09; VG Oldenburg, Beschluss vom 11. Dezember 2009 – 3 B 3190/09; VG Arnsberg, Beschluss vom 14. Dezember 2009 – 8 L 699/09.Aab; VG Düsseldorf, Beschluss vom 14. Dezember 2009 – 2 L 1770//09.A; VG Frankfurt (Oder), Beschluss vom 6. Januar 2010 – VG 7 L 319/09.A; VG Braunschweig, Beschluss vom 8. Januar 2010 – 2 B 292/09; VG München, Beschluss vom 28. Januar 2010 – M 23 E 09.60088, BA, S. 5; VG; Augsburg, Beschluss vom 1. Februar 2010 – Au 5 S 10.30014, BA, S. 8 f.; VG Meiningen, Beschluss vom 8. Februar 2010 – 8 E 20009/10 Me, BA, S. 6 f.; VG Leipzig, Beschluss vom 10. Februar 2010 – A1 L 18/10, BA, S. 4 f.; VG Potsdam, Beschluss vom 10. Februar 2010 – VG 7 L 30/10.A, BA, S. 4 f.; VG Braunschweig, Beschluss vom 16. Februar 2010 – 2 B 32/10, BA, S. 3 f.; VG Minden, Beschluss vom 17. Februar 2010 – 12 L 76/10.A, BA, S. 2 f.

Auch der Verfassung liegt diese Unterscheidung zugrunde, wenn in Art. 16a Abs. 2 Satz 1 GG den „Mitgliedstaaten“ die „sicheren Drittstaaten“ gegenüber gestellt werden. Zwar behandelt Art. 16a Abs. 2 GG beide Staaten rechtlich gleich und schließt insbesondere den Eilrechtsschutz bei Abschiebungen in „sichere Drittstaaten“ wie „Mitgliedstaaten“ aus (vgl. Art. 16a Abs. 2 Satz 3 GG). Schon vor Entwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems verdrängte jedoch die Behandlung eines Asylbegehrens nach Maßgabe eines völkerrechtlich vereinbarten Zuständigkeitssystems (vgl. Art. 16a Abs. 5 GG) die Anwendung der verfassungsrechtlichen Drittstaatenregelung und damit auch die verfassungsrechtliche Regelung über den Ausschluss des Eilrechtsschutzes (vgl. Art. 16a Abs. 2 Satz 3 GG). Das in Art. 16a Abs. 5 GG angesprochene Zuständigkeitssystem, das zunächst nach Maßgabe des Dubliner Übereinkommens vom 15. Juni 1990 (BGBl. II 1994 S. 792) mit Wirkung zum 1. September 1997 ins Werk gesetzt wurde, ist weitgehend durch die entsprechenden Regelungen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ersetzt worden. Ob und gegebenenfalls in welchem Umfang es weiterhin Geltung beanspruchen kann, bedarf hier keiner näheren Erörterung, da das Bundesverfassungsgericht die Frage der Überstellung an Mitgliedstaaten untersucht und hierfür über Art. 23 GG die geltenden Regelungen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems maßgebend sind.

Ein Ausschluss des Eilrechtsschutzes gegen Überstellungen an andere Mitgliedstaaten kann nach alledem nicht auf die verfassungsrechtliche Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 Satz 3 GG und damit auch nicht auf § 34a AsylVfG gestützt werden, weil aus verfassungsrechtlicher Sicht (vgl. Art. 23 GG) die Überstellung an Mitgliedstaaten nach der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 geregelt wird, aus europarechtlicher Sicht Mitgliedstaaten keine Drittstaaten sind und sich deshalb die Überstellung auch nicht nach Maßgabe der Drittstaatenregelung des Art. 3 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 regelt, sondern nach anderen Normen der Verordnung und hierfür Eilrechtsschutzbestimmungen Anwendung finden (vgl. Art. 19 Abs. 2 Satz 4 Verordnung (EG) Nr. 343/2003).

Es bedarf daher keiner verfassungskonformen Auslegung des § 34a Abs. 2 AsylVfG, wenn in einem Mitgliedstaat das sekundärrechtliche Schutzniveau derart unterschritten wird, dass dadurch für die Asylsuchenden bedrohliche tatsächliche oder rechtliche Hindernisse auftreten. Da für die Überstellungen an Mitgliedstaaten Art. 16a Abs. 2 Satz 3 GG nicht maßgebend ist,

darf aus verfassungsrechtlicher Sicht § 34a Abs. 2 AsylVfG nicht angewandt werden. Andere verfassungsrechtlich mit Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG übereinstimmende innerstaatliche Regelungen, die den Ausschluss des Eilrechtsschutzes rechtfertigen können, sind weder ersichtlich noch vom Gesetzgeber des § 34a Abs. 2 AsylVfG bezeichnet worden. Vielmehr begründet dieser den Ausschluss des Eilrechtsschutzes ausdrücklich mit der nationalen Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 Satz 3 GG.³³⁵ Da Überstellungen an Mitgliedstaaten jedoch rechtlich keine Abschiebungen in sichere Drittstaaten sind, eröffnet Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gegen diese den Rechtsweg.

c) *Eilrechtsschutz gegen Überstellungen*

aa) *Unzulässigkeit des Ausschlusses von Eilrechtsschutz*

Die Verfassung verweist für die Frage, ob und gegebenenfalls welche Vorgaben bei der Gestaltung des Eilrechtsschutzes gegen Überstellungen an Mitgliedstaaten zu berücksichtigen sind, aufgrund von Art. 23 GG auf Art. 19 Abs. 2 Satz 4 und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 Verordnung (EG) Nr. 343/2003. Es bedarf deshalb keiner Auseinandersetzung mit der Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen aus den Grenzen des Konzepts normativer Vergewisserung Ausnahmetatbestände für die Zulässigkeit des Eilrechtsschutzes gegen die Überstellung an Mitgliedstaaten zu entwickeln sind. Vielmehr ist kraft der verfassungsrechtlich legitimierten Übertragung von Hoheitsrechten an die Gemeinschaft die Lösung dieser Frage aus dem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem zu entwickeln.

In diesem Zusammenhang haben die Untersuchungen ergeben, dass aus der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 individuelle Schutzpositionen des Asylsuchenden abgeleitet werden können. Deshalb sichert Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG auf nationaler Ebene die wirksame Durchsetzung dieser Rechte. Dabei sind die Eilrechtsschutzbestimmungen der Verordnung nach dem Grundsatz der grundrechtskonformen Auslegung so auszulegen und anzuwenden, dass sie mit primärrechtlichen Anforderungen übereinstimmen. Zwar räumen die Stillhalteklauseln des Art. 19 Abs. 2 Satz 4 letzter Hs. und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 letzter Hs. Verordnung (EG) Nr. 343/2003 den Mitgliedstaaten die Befugnis ein, die bisherige abweichende nationale

³³⁵ BT-Drs. 16/65065, S. 416.

Praxis beizubehalten. Für die Bundesrepublik Deutschland besteht diese Befugnis jedoch nicht, weil im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 am 17. März 2003 der Eilrechtsschutz gegen Überstellungen an Mitgliedstaaten nach nationalem Recht zulässig war (vgl. § 29 Abs. 3 Satz 1, § 35 Satz 2 AsylVfG a.F. in Verb. mit § 36 Abs. 3 AsylVfG, § 80 Abs. 5 VwGO).³³⁶

Die geltende Regelung des § 34a Abs. 2 AsylVfG ist weder mit Verfassungsrecht noch mit Gemeinschaftsrecht vereinbar. Mit Verfassungsrecht ist sie unvereinbar, weil – wie vorstehend ausgeführt - aus verfassungsrechtlicher Sicht die Überstellung an Mitgliedstaaten nicht auf der Grundlage der Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 Satz 3 GG, sondern nach Maßgabe von Art. 23 GG durchgeführt wird und es deshalb für den Ausschluss des Eilrechtsschutzes durch Gesetz an einer verfassungsrechtlichen Grundlage fehlt. Aus europarechtlicher Sicht ist § 34a Abs. 2 AsylVfG unbeachtlich, weil die Vorschrift durch die Stillhalteklauseln in Art. 19 Abs. 2 Satz 4 und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Verordnung (EG) Nr. 3434/2003 nicht gedeckt ist und darüber hinaus diese Klauseln ihrerseits in Übereinstimmung mit dem Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz (Art. 6 Abs. 3 EUV, Art. 47 GRCh in Verb. mit Art. 6 Abs. 1 EUV) auszulegen und anzuwenden sind, sodass sich eine Anwendung von § 34a Abs. 2 AsylVfG verbietet.

bb) Folgerungen für die fachgerichtliche Behandlung von § 34a Abs. 2 AsylVfG

(1) Im Blick auf Unionsrecht

Da § 34a Abs. 2 AsylVfG den Eilrechtsschutz gegen Überstellungen an Mitgliedstaaten ausschließt, schwächt er die volle Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts ab. Das Verwaltungsgericht, das unter diesen Umständen einstweilige Anordnungen erlassen würde, wenn dem nicht § 34a Abs. 2 AsylVfG entgegenstünde, darf diese nationale Vorschrift nicht anwenden.³³⁷ Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes ist es Sache des nationalen Gerichts, das innerstaatliche Recht so auszulegen, dass es mit gemeinschaftsrechtlichen

³³⁶ S. hierzu S. 140 ff.

³³⁷ Vgl. EuGH, Urt. vom 19. Juni 1990, Rs. C-213/89, Rdn. 21, Slg. 1990, I-02433 – *Factortame u.a.*

Anforderungen übereinstimmt, wenn sich jemand auf unmittelbar geltende primärrechtliche Vorschriften beruft.³³⁸

Hat das Fachgericht keine Zweifel, dass aufgrund der gemeinschaftsrechtlichen Regelungen gegen Überstellungen Eilrechtsschutz sicherzustellen ist, bedarf es keines Vorabersuchens an den Europäischen Gerichtshof (vgl. Art. 267 Abs. 1 AEUV). Denn die Auslegung anhand des gemeinschaftsrechtlichen Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz obliegt jedem innerstaatlichen Gericht.³³⁹ Es hat hierbei zu bedenken, dass die Eilrechtsschutzbestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 in ihrer Bedeutung zwar mehrdeutig sind, die Mitgliedstaaten ihr nationales Recht aber nicht so auslegen dürfen, dass es primärrechtlichen Anforderungen zuwiderläuft, wenn auch eine primärrechtskonforme Auslegung möglich ist. Ausdrücklich weist der Gerichtshof darauf hin, dass die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der gemeinschaftsrechtlichen Regelungen die Erfordernisse des Grundrechtsschutzes in der Gemeinschaftsrechtsordnung beachten und deshalb diese soweit wie möglich in Übereinstimmung mit diesen Erfordernissen anwenden müssen.³⁴⁰

Hat das Fachgericht jedoch Zweifel, ob nach Sekundärrecht der Eilrechtsschutz gegen Überstellungen ausgeschlossen und eine primärrechtskonforme Auslegung des Sekundärrechts möglich ist, muss es diese Frage dem Gerichtshof und nicht dem Bundesverfassungsgericht zur Klärung vorlegen. Denn über die Anwendbarkeit von Sekundärrecht in Deutschland, das als Rechtsgrundlage für ein Verhalten deutscher Gerichte und Behörden im Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland in Anspruch genommen wird, übt das Bundesverfassungsgericht seine Gerichtsbarkeit nicht mehr aus und überprüft dieses Recht nicht am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes, solange die Europäischen Gemeinschaften, insbesondere die Rechtsprechung des Gerichtshofs, einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell gewährleisten.³⁴¹

³³⁸ EuGH, Urt. vom 4. Februar 1988 – Rs. 157/86, Rdn. 11, Slg 1988, 673 – *Murphy*; EuGH, Urt. vom 5. Oktober 1994 – Rs. C-165/91, Rdn. 34, Slg 1994, 4661 – *van Munster*; EuGH, Urt. vom 13. Dezember 1989 – Rs. 322/88, Rdn. 18, Slg 1989, 4407 – *Grimaldi*.

³³⁹ *Zorn/Twardosz*, DSfR 2007, 2185 (2190).

³⁴⁰ EuGH, Urt. vom 13. April 2000 – Rs. C-292/97, Rdn. 37 – *Karlsson*, unter Bezugnahme auf EuGH, Urt. vom 24. März 1994 – Rs. C-2/92, Rdn. 16 – *Bostock*, Slg. 1994, I-955.

³⁴¹ BVerfGE 118, 79 (95).

In einem derartigen Zweifelsfall hat das deutsche Fachgericht zuvor zwecks Herbeiführung dieser Klärung im konkreten Hauptsacheverfahren den Vollzug der Überstellung einstweilen aussetzen. Dies folgt daraus, dass im Eilrechtsschutzverfahren ungeachtet der Vorschrift des Art. 267 Abs. 2 AEUV keine Vorlagepflicht besteht, wenn im Hauptsacheverfahren die Frage der Gültigkeit oder Auslegung einer gemeinschaftsrechtlichen Regelungen geprüft werden und Gegenstand einer Vorlage nach Art. 267 EUVA bilden soll.³⁴² Dementsprechend wird in der fachgerichtlichen Rechtsprechung ungeachtet europarechtlicher Zweifel, ob die Aussetzung der Überstellung an Griechenland das sekundärrechtliche Zuständigkeitssystem „zumindest auf Zeit in gewissem Umfang außer Kraft setzt“, eine Vorlagepflicht für das Eilrechtsschutzverfahren verneint, weil die weitere tatsächliche und rechtliche Klärung hiermit zusammenhängender komplexer Fragen dem Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben müsse.³⁴³

Ob daneben eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht (vgl. Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG) geboten ist, hatten die Fachgerichte zunächst wegen der verfassungskonformen Ausdehnung der Grenzen des Konzepts normativer Vergewisserung verneint.³⁴⁴ Da Überstellungen indes auf einer europarechtlichen Grundlage erfolgen, ist bei Zweifeln, ob die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 mit Europarecht vereinbar ist, wegen des sich aus dem Gemeinschaftsrecht sowie aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG ergebenden Rechts auf effektiven Rechtsschutz erforderlich, dass die Fachgerichte die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben an den Gemeinschaftsgrundrechten messen und gegebenenfalls ein Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 EUVA durchführen. Erklärt daraufhin der Gerichtshof einen europarechtlichen Rechtsakt für ungültig, wird zwar das deutsche Umsetzungsgesetz nicht automatisch ebenfalls unbeachtlich. Jedoch ist dann Raum für eine Prüfung an den deutschen Grundrechten und gegebenenfalls für eine Vorlage nach Art. 100 GG.³⁴⁵

Das Bundesverfassungsgericht hat diese Rechtsprechung im Blick auf Richtlinien entwickelt, die dem nationalen Gesetzgeber bei der Umsetzung keinen Entscheidungsspielraum belassen.

³⁴² EuGH, Urt. vom 24. Mai 1977 – Rs. 107/76, Rdn. 6, Slg. 1977, 957 – *Hoffmann-LaRoche*; EuGH, Urt. vom 27. Oktober 1982 – Rs. 35 und 36/82, Rdn. 6, Slg. 1982, 3723 – *Morson und Jhanjan*.

³⁴³ VG Minden, Beschluss vom 17. Februar 2010 – 12 L 76/10.A.

³⁴⁴ VG Karlsruhe, AuAS 2008, 165; VG Gießen, AuAS 2009, 129; VG Münster, Beschluss vom 23. Juli 2008 – 10 L 430/08.A.

³⁴⁵ BVerfGE 118, 79 (97 f.).

Nur für den Fall, dass die Fachgerichte Art. 19 Abs. 2 Satz 4 und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 für zwingend in dem Sinne erachten, dass diese Normen den Eilrechtsschutz ausschließen, müssen sie diese Frage dem Gerichtshof vorlegen. Wie im Einzelnen ausgeführt,³⁴⁶ kann weder nach dem Wortlaut noch nach der Entstehungsgeschichte noch nach dem Zweck dieser Normen eine derartige Rechtsfolge angenommen werden, sodass sich die Frage der Vorlagepflicht insoweit nicht stellt. Soweit jedoch ein Fachgericht eine derart zwingende Rechtswirkung der Normen unterstellt, ist es zur Vorlage an den Gerichtshof verpflichtet. Für die Frage, ob § 34a Abs. 2 AsylVfG mit Europarecht vereinbar ist, ist es nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes hingegen Sache des nationalen Gerichts, das innerstaatliche Recht so auszulegen, dass es mit gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen übereinstimmt, wenn sich jemand auf unmittelbar geltende primärrechtliche Vorschriften beruft.³⁴⁷

(2) *Im Blick auf Verfassungsrecht*

Eine Vertiefung dieser Frage kann dann dahingestellt bleiben, wenn im Blick auf die Auslegung und Anwendung der Eilrechtsschutzbestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 keine Zweifel im Blick auf ihre Vereinbarkeit mit Europarecht bestehen. Soweit die Vereinbarkeit von § 34a Abs. 2 AsylVfG mit Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG in Frage steht, hat das Bundesverfassungsgericht durch inzwischen acht Beschlüsse selbst zu erkennen gegeben, dass es für diese Frage erheblichen verfassungsrechtlichen Klärungsbedarf sieht. Die Fachgerichte ihrerseits umschiffen das Verwerfungsmonopol des Bundesverfassungsgerichtes pragmatisch, in dem sie sich auf diese Beschlüsse beziehen³⁴⁸ und verweisen darauf, dass die Aussetzung der Überstellung im Interesse eines effektiven Rechtsschutzes geboten erscheint und die Hauptsache dadurch nicht vorweggenommen wird.³⁴⁹ Die Hauptsache selbst kann aber erst nach der Klärung durch das Bundesverfassungsgericht entschieden werden.

³⁴⁶ S. hierzu S. 135 ff.

³⁴⁷ EuGH, Urt. vom 4. Februar 1988 – Rs. 157/86, Rdn. 11, Slg 1988, 673 – *Murphy*; EuGH, Urt. vom 5. Oktober 1994 – Rs. C-165/91, Rdn. 34, Slg 1994, 4661 – *van Munster*; EuGH, Urt. vom 13. Dezember 1989 – Rs. 322/88, Rdn. 18, Slg 1989, 4407 – *Grimaldi*.

³⁴⁸ Vgl. nur Nieders.OVG, AuAS 2010, 11; OVG NW, AuAS 2010, 12; VG Frankfurt (Oder), Beschluss vom 6. Januar 2010 – 7 L 319/09; VG Hannover, Beschluss vom 7. Januar 2010 – 7 B 6258/09.

³⁴⁹ VG Frankfurt (Oder), Beschluss vom 6. Januar 2010 – 7 L 319/09.

Im Rahmen der verfassungsgerichtlichen Prüfung des § 34a Abs. 2 AsylVfG wird das Bundesverfassungsgericht ausschließlich verfassungsrechtliche Fragen zu prüfen haben. Eine Überprüfung der aufgeworfenen Fragen anhand der Gemeinschaftsgrundrechte ist ihm verwehrt.³⁵⁰ Sollte das Bundesverfassungsgericht abweichend von der Kammerrechtsprechung zu dem Ergebnis kommen, dass die Eilrechtsschutzbestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 zwingend den Eilrechtsschutz ausschließen, müsste es diese Frage dem Gerichtshof zur Klärung vorlegen.³⁵¹ Erstmals hat das Bundesverfassungsgericht im Urteil zur Datenvorratsspeicherung eine derartige Verpflichtung ausdrücklich anerkannt.³⁵² Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass es im konkreten Verfahren auf die Auslegung beziehungsweise Wirksamkeit des Unionsrechts ankommt. Lässt der Inhalt des insoweit in Betracht kommenden Rechtsaktes der Bundesrepublik für die Gestaltung einen weiten Entscheidungsspielraum, kommt es auf die europarechtliche Frage aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht an.³⁵³ Zwar ist diese Rechtsprechung für Richtlinien entwickelt worden. Die Eilrechtsschutzregelungen in Art. 19 Abs. 2 Satz 4 letzter Hs. und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 letzter Hs. Verordnung (EG) Nr. 343/2003 verweisen jedoch auf nationales Recht und räumen dem nationalen Gesetzgeber damit zwar nicht Entscheidungsspielräume,³⁵⁴ wohl aber eine Wahlmöglichkeit für oder gegen die Zulassung des Eilrechtsschutzes ein.³⁵⁵

Das Bundesverfassungsgericht hat damit die Frage der Zulässigkeit des Ausschlusses des Eilrechtsschutzes gegen Überstellungen an Mitgliedstaaten nach Maßgabe des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG zu prüfen. Zwar sind grundsätzlich Kollisionen zwischen Verfassungs- und Europarecht nicht ausgeschlossen, über die grundsätzliche Behandlung des Verhältnisses beider Ebenen besteht jedoch zwischen der europäischen und der nationalen Rechtsprechung ungeachtet unterschiedlicher dogmatischer Begründungen Einigkeit.³⁵⁶ Da die Überstellung an Mitgliedstaaten aber auch nach Verfassungsrecht nicht nach Maßgabe der Drittstaatenregelung vollzogen wird (vgl. Art. 16a Abs. 5 GG), sind Kollisionen kaum

³⁵⁰ BVerfGE 118, 79 (95).

³⁵¹ Zur Vorlagepflicht des BVerfG s. *Möller*, NVwZ 2010, 225 (227 f.), mit Hinweis auf *Papier*, DVBl. 2009, 473 (480 FN 71).

³⁵² BVerfG, Urteil vom 2. März 2010 – 1 BvR 256/08, 263/08, 586/08, Rdn. 182 und 185.

³⁵³ BVerfG, Urteil vom 2. März 2010 – 1 BvR 256/08, 263/08, 586/08, Rdn. 185.

³⁵⁴ So *Lehnert/Pelzer*, ZAR 2010, 41 (45).

³⁵⁵ S. hierzu S. 134 ff.

³⁵⁶ *Voßkuhle*, NVwZ 2010, 1 (5); *Möller*, NVwZ 2010, 225 (227 f.).

vorstellbar. Eine Vertiefung der Konflikte, die sich aus der doppelten Grundrechtskontrolle ergeben können,³⁵⁷ erübrigt sich daher.

d) *Gebot der effektiven Gewährleistung von Eilrechtsschutz gegen Überstellungen*

Die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gewährleistet über die Eröffnung des Rechtswegs hinaus eine *tatsächlich wirksame gerichtliche Kontrolle*.³⁵⁸ Zwar bedarf der Rechtsweg der gesetzlichen Ausgestaltung und belässt Art. 19 Abs. 4 GG dem Gesetzgeber dabei einen Gestaltungsspielraum, gibt jedoch die Zielrichtung und die Grundzüge der Regelung vor.³⁵⁹ Zur Effektivität des Rechtsschutzes gegenüber der öffentlichen Gewalt gehört es, dass das Gericht das Rechtsschutzbegehren in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht prüfen kann und genügend Entscheidungsbefugnisse besitzt, um drohende Rechtsgutverletzungen abzuwenden.³⁶⁰

Im Lichte des aus Art. 19 Abs. 4 GG folgenden verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Effektivität der Rechtsschutzgewährung stößt die Regelung des § 34a Abs. 1 AsylVfG auf verfassungsrechtliche Bedenken, soweit sie mit Wirkung vom 28. August 2007 auch auf Überstellungen an Mitgliedstaaten ausgedehnt wurde. Ursprünglich wurde diese Regelung ausdrücklich auf die verfassungsrechtliche Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 GG beschränkt, damit die „Aufenthaltsbeendigung in den sicheren Drittstaat *unmittelbar durchgeführt*“ werden kann.³⁶¹ Die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Abschiebungsanordnung nach § 34a Abs. 1 Satz 1 AsylVfG auf Überstellungen verfolgt offensichtlich den Zweck, wie bei Abschiebungen in sichere Drittstaaten bei Überstellungen an Mitgliedstaaten den Eilrechtsschutz auszuschließen. Dies folgt daraus, dass sich aufgrund der Einbeziehung des § 27a AsylVfG in § 34a Abs. 1 Satz 1 AsylVfG der Anwendungsbereich des § 34a Abs. 2 AsylVfG automatisch auch auf Überstellungen an Mitgliedstaaten erstreckt. Bereits der enge Sachzusammenhang zwischen der verfassungsrechtlichen Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 GG mit der

³⁵⁷ S. hierzu *Callies*, ZEuS 2009, 559 (565 ff.); *Zorn/Twardosz*, DStR 2007, 2185 (2190); *Terhechte*, EuZW 2009, 724 (725); *Möller*, NVwZ 2010, 225 (227 f.).

³⁵⁸ BVerfGE 84, 34 (49); 118, 168 (207).

³⁵⁹ BVerfGE 101, 106 (123 f.).

³⁶⁰ BVerfGE 101, 106 (123).

³⁶¹ BVerfGE 94, 49 (105) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700.

Abschiebungsanordnung nach § 34a Abs. 1 Satz 1 AsylVfG und in diesem Zusammenhang insbesondere der verfassungsrechtliche Ausschluss des Eilrechtsschutzes nach Art. 16a Abs. 2 Satz 3 GG sprechen aus verfassungsrechtlicher Sicht dafür, Überstellungen an Mitgliedstaaten nicht nach Maßgabe des § 34a Abs. 1 Satz 1 AsylVfG durchzuführen.

Die verfahrensrechtliche Behandlung der europarechtlichen Überstellung als innerstaatliche Abschiebungsanordnung führt darüber hinaus dazu, dass das Verwaltungsgericht das Rechtsschutzbegehren in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht nicht wirksam prüfen kann, um drohende Rechtsgutverletzungen abzuwenden.³⁶² Nach § 31 Abs. 1 Satz 4 AsylVfG wird die Entscheidung nach § 27a AsylVfG zusammen mit der Abschiebungsanordnung nach § 34a Abs. 1 Satz 1 AsylVfG dem Asylsuchenden selbst zugestellt. Der Verfahrensbevollmächtigte erhält einen Abdruck der Entscheidung. Dies führt dazu, dass der Betroffene selbst vor dem Vollzug keine Rechtsmittel einlegen kann und dem Verfahrensbevollmächtigten Versäumnis der Klagefrist vorgehalten wird.³⁶³ Zugestellt wird die Entscheidung erst, wenn feststeht, dass die Abschiebung durchgeführt werden kann (vgl. § 34a Abs. 1 Satz 1 2. Hs. AsylVfG). Aus diesem Regelungszusammenhang wird deutlich, dass die Zustellungspraxis den Zweck verfolgt, im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit der Zustellung zugleich die Abschiebung durchzuführen. Eine Abschiebungsandrohung (§ 34 Abs. 1 Satz 1 AsylVfG) ergeht daher ausdrücklich nicht. Ein derartiger Regelungsmechanismus ist verfassungsrechtlich jedoch nur dann bedenkenfrei, wenn der Ausschluss des Eilrechtsschutzes selbst zulässig ist und auf einer hinreichend tragfähigen verfassungsrechtlichen Rechtsgrundlage beruht. Dies ist bei Überstellungen an Mitgliedstaaten – wie ausführlich erörtert – indes nicht der Fall.

Die fachgerichtliche Rechtsprechung gewährt aus diesen Gründen Eilrechtsschutz nach Maßgabe des § 123 VwGO auch bereits vor der Zustellung der Abschiebungsanordnung nach § 34a Abs. 1 AsylVfG, da hierfür ein Rechtsschutzbedürfnis bestehe. Denn es sei dem Asylsuchenden nicht zuzumuten, mit einer Antragstellung auf Gewährung von Eilrechtsschutz zuzuwarten, bis eine Abschiebungsanordnung ergangen sei. Aufgrund der

³⁶² Vgl. BVerfGE 101, 106 (123).

³⁶³ Illustrativ hierzu VG Minden, Beschluss vom 2. Oktober 2009 – 1 L 533/09, auf die vom Verfahrensbevollmächtigten erhobene Klage wurde Wiedereinsetzung gewährt und die Rückgängigmachung des Vollzugs im Eilrechtsschutzverfahren angeordnet.

bekannten Behördenpraxis – Abschiebung noch am Tag der Zustellung – werde andernfalls die Inanspruchnahme effektiven Rechtsschutzes im Sinne von Art. 19 Abs. 4 GG unzumutbar erschwert.³⁶⁴ Inhaltlich wird deshalb die im Wege des § 123 VwGO durchzusetzende einstweilige Anordnung für zulässig erachtet, dem zuständigen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zu untersagen, die Abschiebung des Betroffenen gemäß § 34a Abs. 1 AsylVfG anzuordnen.³⁶⁵ Oder es wird eher allgemein dem bezeichneten Bundesamt aufgegeben, Maßnahmen zum Vollzug der Verbringung des Antragstellers in den zuständigen Mitgliedstaat vorläufig auszusetzen und es zugleich verpflichtet, der zuständigen Vollstreckungsbehörde mitzuteilen, dass eine Abschiebung des Antragstellers in diesen Staat vorläufig nicht durchgeführt werden darf.³⁶⁶ Teilweise wird die einstweilige Anordnung unter Beiladung des Bundesamtes gegen die Vollstreckungsbehörde gerichtet und dieser aufgegeben, gegenüber dem Bundesamt sicherzustellen, dass eine Abschiebung des Antragstellers vorläufig nicht vollzogen wird.³⁶⁷ Alternativ wird im Wege der einstweiligen Anordnung das Bundesamt verpflichtet, im Falle des Erlasses einer Abschiebungsanordnung sicherzustellen, dass die Abschiebung nicht vor Ablauf einer Frist von einer Woche nach deren Zustellung durchgeführt wird.³⁶⁸ Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang in allen Überstellungen an den Mitgliedstaat Griechenland betreffenden Eilrechtsschutzverfahren die einstweilige Anordnung gegen die Vollstreckungsbehörde gerichtet.³⁶⁹

³⁶⁴ VG Karlsruhe, Beschluss vom 23. Juni 2008 – A 3 K 1412/08, AuAS 2008, 165; VG Ansbach, Beschluss vom 23. September 2008 – AN 14 E 08.30321; VG Gießen, Beschluss vom 22. April 2009 – 1 L 775/09.GI.A. AuAS 2009, 129; VG Freiburg, Beschluss vom 26. Juni 2009 – A 2 K 710/09 – AuAS 2009, 178; VG Oldenburg, Beschluss vom 9. November 2009 – 3 B 2837/09, AuAS 2010, 8 (9); VG Berlin, Beschluss vom 24. November 2009 – VG 33v L 227.09.A; VG Arnberg, Beschluss vom 30. November 2009 – 13 L 7 13/09.A; VG Düsseldorf, Beschluss vom 8. Dezember 2009 – 13 L 1840/09.A, InfAuslR 2010, 85 (86); VG Oldenburg, Beschluss vom 11. Dezember 2009 – 3 B 3190/09; VG Wiesbaden, Beschluss vom 16. Dezember 2009 – 7 L 1390/09.WI.A; VG Frankfurt (Oder), Beschluss vom 6. Januar 2001 – VG 7 L 319/09.A; VG Braunschweig, Beschluss vom 8. Januar 2010 – 2 B 292/09; Hannover, Beschluss vom 26. Januar 2010 – 4 B 624/10; VG Meiningen, Beschluss vom 8. Februar 2010 – 8 E 20009/10 Me; VG Potsdam, Beschluss vom 10. Februar 2010 – VG 7 L 30/10.A; VG Braunschweig, Beschluss vom 16. Februar 2010 – 2 B 32/10; VG Minden, Beschluss vom 17. Februar 2010 – 12 L 76/10.A.; VG Saarlouis, Beschluss vom 25. Februar 2010 – 5 L 132/10, BA, S. 2 f.

³⁶⁵ VG Gießen, Beschluss vom 22. April 2009 – 1 L 775/09.GI.A. AuAS 2009, 129; ähnlich VG Freiburg, Beschluss vom 26. Juni 2009 – A 2 K 710/09 – AuAS 2009, 178; dagegen OVG Bremen, Beschluss vom 3. November 2009 – 2 A 460/06, AuAS 201, 7.

³⁶⁶ VG Potsdam, Beschluss vom 10. Februar 2010 – VG 7 L 30/10.A; VG Meiningen, Beschluss vom 8. Februar 2010 – 8 E 20009/10; VG Braunschweig, Beschluss vom 16. Februar 2010 – 2 B 32/10.

³⁶⁷ VG Berlin, Beschluss vom 24. November 2009 – VG 33 L 227.09.A.

³⁶⁸ VG Oldenburg, Beschluss vom 9. November 2009 – 3 B 2837/09, AuAS 2010, 8 (9); VG Hannover, Beschluss vom 10. Dezember 2009 – 13 B 6047/09; VG Hannover, Beschluss vom 7. Januar 2010 – 7 B 6258/09.

³⁶⁹ BVerfG (Kammer), Beschluss vom 8. September 2009 – 2 BvQ 56/09, NVwZ 2009, 1281 = InfAuslR 2009, 472 = AuAS 2009, 248; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 23. September 2009 – 2 BvQ 68/98; BVerfG

Begründet werden diese gerichtlichen Maßnahmen damit, dass § 34a Abs. 2 AsylVfG den Eilrechtsschutz nicht ausschließe, wenn die Abschiebungsanordnung noch nicht wirksam zugestellt sei.³⁷⁰ In der Schweiz, in der bei Überstellungen eine ähnliche Zustellungspraxis geübt wird, hat das dortige Bundesverwaltungsgericht gegen diese Verfahrensweise ebenfalls rechtliche Bedenken angemeldet. Darüber hinaus wird ebenso wie in der deutschen fachgerichtlichen Rechtsprechung gerügt, aufgrund der Tatsache, dass nach der Überstellung nach Griechenland mangels ordnungsgemäßer Unterbringung des Betroffenen die Kommunikation zwischen diesem und dem Gericht nicht aufrechterhalten werden könne, „Zweifel an der realistischen Chance“ bestünden, von dort aus „ein faires Asylverfahren im ursprünglichen Mitgliedstaat führen zu können.“³⁷¹

Aus den aufgezeigten fachgerichtlichen Versuchen, gegen Überstellungen Eilrechtsschutz sicherzustellen, wird deutlich, dass die Abschiebungsanordnung nach § 34a Abs. 1 AsylVfG als verwaltungsrechtliche Maßnahme der Aufenthaltsbeendigung mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes kaum vereinbar ist und deshalb aus verfassungsrechtlicher Sicht Vieles dafür spricht, wie bis zum 27. August 2007 im Falle der beabsichtigten Überstellung an einen Mitgliedstaat eine Abschiebungsandrohung (vgl. § 35 Satz 2 AsylVfG a.F.) zu erlassen. Dadurch erhält der Asylsuchende innerhalb der einwöchigen Ausreisefrist (vgl. § 36 Abs. 1 AsylVfG a.F.) Gelegenheit, Eilrechtsschutz zu beantragen, mit der Folge, dass bis zum unanfechtbaren Abschluss des Eilrechtsschutzverfahrens ein gesetzliches Vollzugshindernis Anwendung findet (vgl. § 36 Abs. 3 Satz 8 AsylVfG).

Auch gemeinschaftsrechtliche und konventionsrechtliche Gründe sprechen für die Gestaltung der Überstellungspraxis nach Maßgabe der Abschiebungsandrohung. Die derzeitige Praxis der Abschiebungsanordnung ist weder mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, wonach aus Art. 13 EMRK zwingend die Suspensivwirkung des

(Kammer), Beschluss vom 9. Oktober 2009 – 2 BvQ 72/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 9. Oktober 2009 – 2 BvQ 72/09, BA, S. 3; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 13. November 2009 – 2 BvR 2603/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 8. Dezember 2009 – 2 BvR 2780/09, InfAuslR 2010, 82; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 10. Dezember 2009 – 2 BvR 2767/09; BVerfG (Kammer), Beschluss vom 22. Dezember 2009 – 2 BvR 2879/09.

³⁷⁰ Nieders.OVG, Beschluss vom 6. Januar 2010 – 11 ME 588/09, 13 B 6047/09.

eingelegeten Rechtsbehelfs gegen Art. 3 EMRK zuwiderlaufende Maßnahmen folgt, vereinbar³⁷² noch dürfte sie den Anforderungen des Art. 7 Abs. 1 Buchst. a) Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 gerecht werden. Danach kann die Überstellung „auf eigene Initiative des Asylbewerbers innerhalb einer vorgegebenen Frist“ erfolgen. Daneben kann die Überstellung auch in Form der „kontrollierten Ausreise“ oder „in Begleitung“ erfolgen (vgl. Art. 7 Abs. 1 Buchst. b) und c) Verordnung (EG) Nr. 1560/2003). Die Überstellung „auf eigene Initiative“ kann in Form der Abschiebungsandrohung nach § 34 Abs. 1 AsylVfG ins Werk gesetzt werden. Nur für den Fall der nicht freiwilligen Ausreise oder aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung kann die Ausreisepflicht zwangsweise durchgesetzt werden (vgl. § 58 Abs. 1 AufenthG). Demgegenüber wird die Abschiebungsanordnung entsprechend ihrem Zweck stets zwangsweise, also in Form der kontrollierten oder begleiteten Ausreise (vgl. Art. 7 Abs. 1 Buchst. b) und c) Art. 7 Abs. 1 Buchst. a) Verordnung (EG) Nr. 1560/2003) - mit allen damit verbundenen auch finanziellen Folgekosten - durchgeführt. Zwar stellt die Verordnung die Wahl der Form der Überstellung in das nationale Ermessen. Aus dem Zusammenhang der Vorschrift mit Art. 19 Abs. 2 Satz 2 letzter Hs. Verordnung (EG) Nr. 343/2003 kann jedoch der Grundsatz abgeleitet werden, der freiwilligen Ausreise des Asylsuchenden den Vorzug zu geben.³⁷³ Jedenfalls folgt aus dem grundrechtlichen Anspruch auf Gewährung effektiven Rechtsschutzes das Gebot, dem Asylsuchenden die Möglichkeit der freiwilligen Ausreise und in diesem Zusammenhang auch die Möglichkeit der Beantragung von Eilrechtsschutz einzuräumen. Wird ohne besonderen Anlass die Form der kontrollierten oder begleiteten Ausreise vorgezogen, erschwert dies die Inanspruchnahme von Eilrechtsschutz. Aus diesen Gründen stößt eine derartige Praxis auf gemeinschafts- und verfassungsrechtliche Bedenken und ist deshalb § 34a Abs. 1 AsylVfG, soweit er auch Überstellungen nach § 27a einbezieht, aufzuheben.



Dr. Reinhard M a r x
- Rechtsanwalt -

³⁷¹ Bundesverwaltungsgericht, Abteilung V, Urteil vom 2. Februar 2010 – E 5841/2009, UA, S. 16, 23.

³⁷² S. hierzu S. 145 ff.

³⁷³ So im Ergebnis auch Bundesverwaltungsgericht, Abteilung V, Urteil vom 2. Februar 2010 – E 5841/2009, UA, S. 25/26.

Asylrechtsreform 1993 aus der Sicht von 2013

A. Transformation des Asylrechtsbegriffs

Der retrospektive Blick wird bekanntlich gelassener vollzogen als unmittelbare Erlebnisse der Zeitzeugen: Wie alle Neugeborenen kam das Asylrecht 1949 unschuldig zur Welt. Unbemerkt von der Öffentlichkeit führte es zwanzig Jahre ein Schattendasein. Es gab bis 1965 kein Verfahren für „politisch Verfolgte“. Die Asylverordnung von 1953 war auf die Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) zugeschnitten, die in überschaubarer Zahl aus Osteuropa kamen und die Selbstgewissheit eines antikommunistischen Lebensgefühls, das die alte Bundesrepublik zusammenschweißte, bestätigte. Ihre Flucht war legitim, hatte doch die ihnen drohende Bestrafung wegen Republikflucht die gleiche Aufgabe wie „Mauern, Stacheldraht, Minenfelder und Schießbefehle.“ Sie sollte eine „Abstimmung mit den Füßen“ verhindern.¹ Die erste historische Phase des deutschen Asylrechts verlief also unbemerkt von der Öffentlichkeit. Dies änderte sich mit dem Ende der politisch gesteuerten Arbeitsmigration im November 1973, den politischen Umwälzungen in Afrika und Asien im nachkolonialen Zeitalter und der Zunahme internationaler Migrationen. Nunmehr wurde die Gesellschaft durch endlose politische Kampagnen gegen das Asylrecht zerrissen und bereitete die Asylrechtsdogmatik das Grundrecht für den europäischen Wettlauf, Flüchtlinge auf die Umlaufbahn zu setzen, zu. Lange vor 1993, bereits Mitte der 1970er Jahre, erfuhr der Asylrechtsbegriff seine Transformation, die 1993 in der faktischen Abschaffung des Asylgrundrechts ihren radikalen Abschluss fand. Doch die scharfen Abwehrinstrumente entglitten der Kontrolle ihrer Schöpfer. In der dritten historischen Phase klären sich die Konturen der europäischen Transformation des Asylrechtsbegriffs. Zeit für eine Bestandsaufnahme.

B. Tragende Konstruktionsprinzipien des Asylgrundrechts nach Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG 1949

I. Aufenthalts- und Abschiebungsschutz

1. Reduzierung des asylrechtlichen Schutzes auf den Refoulementschutz

Wir beginnen mit der zweiten Phase des Asylrechtsbegriffs: Die Rechtsprechung des BVerwG zur Auslegung der Gewährleistung von Aufenthalts- und Abschiebungsschutz durch das Asylgrundrecht nach Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG bezog sich auf die völkerrechtliche Ausgangslage. Danach gebe es „keinen überkommenen, im Völkerrecht oder im innerstaatlichen Recht eindeutig umschriebenen oder allgemein anerkannten Asylrechtsbegriff, den das Grundgesetz hätte übernehmen können.“ Daher bedürfe es für die Auslegung des Grundrechts einer Unterscheidung von *zwei Bereichen*: Das Grundrecht auf Asyl habe zunächst „einen klar umrissenen und unverzichtbaren *Kerngehalt*. Er verbürgt demjenigen, der vor politischer Verfolgung Zuflucht sucht, dass er 1. an der Grenze des zur Asylgewährung verpflichteten Staates nicht zurückgewiesen wird, 2. nicht in einen möglichen Verfolgerstaat abgeschoben wird, was einschließt, dass er auch in keinen Staat abgeschoben werden darf, in dem die Gefahr der weiteren Abschiebung in einen Verfolgerstaat besteht.“²

¹ BVerwGE 39, 27 (29 f.) =

² BVerwGE 49, 202 (205 f.) = EZAR 201 Nr. 2 = NJW 1976, 490; BVerwGE 62, 206 (210) = EZAR 200 Nr. 6 = InfAuslR 1981, 218; BVerwGE 69, 323 (325) = EZAR 200 Nr. 10 = NJW 1984, 2782.

Von diesem verfassungsrechtlich gewährleisteten Kernbereich grenzte das BVerwG den Bereich des Aufenthaltsschutzes ab: Inwieweit und unter welchen Voraussetzungen und Vorbehalt die im Bundesgebiet aufgenommenen politisch Verfolgten über den Kernbereich des Verfolgungsschutzes hinaus Rechte besitzen, lasse sich dem Asylrechtsbegriff nicht unmittelbar entnehmen. Insoweit sei Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG eine „offene Norm“, die zwar eine Grundregel gebe, im Übrigen aber einen ergänzenden Regelungsauftrag an den Gesetzgeber enthalte, bei dessen Wahrnehmung diesem ein „erhebliches Maß an Gestaltungsfreiheit“ zur Verfügung stehe, im Rahmen dessen er auch andere Ziele und Werte der Rechtsordnung zu berücksichtigen habe. Der Aufenthaltsschutz wurde damit aus dem Schutzbereich des Asylgrundrechts herausgelöst und lediglich zur *Staatsaufgabe* erklärt, zu einer „staatlichen Interessen dienenden und von den staatlichen Organen zu beachtenden Aufgabe.“³ Zwar dürfe den unmittelbar aus dem Verfolgerstaat einreisenden Asylsuchenden Einreise und Aufenthalt zum Zwecke der Klärung ihrer Asylberechtigung nicht verwehrt werden.⁴ Ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht des Grundrechtsträgers oder gar einen Schutz vor Abschiebung in einen dritten Staat gewährleistete das Grundrecht nach Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG damit nicht.

Vielmehr durfte der Gesetzgeber nach Ansicht des BVerwG die tatbestandlichen Voraussetzungen des Grundrechts und damit die Grenzen seines Schutzbereiches *deklaratorisch* nachzeichnen.⁵ Die einfachgesetzliche Regelung über den Asylausschluss bei anderweitiger Sicherheit vor Verfolgung gebe in inhaltlicher Übereinstimmung mit der Grundrechtsnorm verlautbarnd das wieder, was sich ohnehin aus dieser Grundrechtsbestimmung ergebe. Die *Schutzlosigkeit* des Asylsuchenden sei Voraussetzung des Asylanspruchs. Daher sei dem Tatbestand der Verfassungsnorm das *zusätzliche Merkmal* der Schutzlosigkeit *immanent*. Der Gesetzgeber würde mit derart generalisierenden und pauschalierenden Regelungen lediglich *nachzeichnen*, was bereits in der Verfassungsnorm angelegt sei.⁶ Damit war es nach der fachgerichtlichen Rechtsprechung vereinbar mit dem Asylgrundrecht, den Genuss des Asylrechts auszuschließen, wenn in einem dritten Staat Schutz gefunden wurde. Die aufgezeigte Begründung, welche die Rechtsdogmatik unmittelbar aus der Grundrechtsnorm schöpfte, ermöglichte später mühelos die Einführung der sicheren Drittstaatenregelung und damit die Zerstörung des Asylgrundrechts. Der lange Weg einer sich selbst aufhebenden Grundrechtsnorm wird nachfolgend nachgezeichnet.

Zunächst wurde diese Dogmatik in den fachgerichtlichen Rechtsprechung entwickelt. Das BVerfG schloss sich dieser Rechtsprechung an und drehte die dogmatischen Stellschrauben zusätzlich noch einige Windungen weiter: Im Ausgang bestimmte es die *Reichweite* der verfassungsrechtlichen Asylrechtsgarantie ebenfalls nach deren Aufgabe, politisch Verfolgten *Schutz vor den Zugriffsmöglichkeiten des Verfolgerstaates* zu sichern⁷ und reduzierte die verfassungsrechtliche Aufnahmegarantie damit auf einen bloßen Refoulementschutz. Das Asylgrundrecht sei von seinem Ansatz darauf gerichtet, vor politischer Verfolgung *Flüchtenden* Zuflucht und Schutz zu gewähren. Daraus folge ohne weiteres, dass der Flüchtling, der gezwungen gewesen sei, in begründeter Furcht vor einer auf politischer Verfolgung beruhenden ausweglosen Lage sein Land zu verlassen, des Schutzes nicht mehr bedürfe, wenn er nicht mehr als Flüchtender das Bundesgebiet erreiche.⁸

³ BVerwGE 49, 202 (206 f.) = EZAR 201 Nr. 2 = NJW 1976, 490.

⁴ BVerwG, NVwZ 1984, 591 = InfAuslR 1984, 224.

⁵ BVerwGE 79, 347 (349) = EZAR 205 Nr. 9 = NVwZ 1988, 1136 = InfAuslR 1988, 297.

⁶ BVerwG, NVwZ 1992, 380 (381).

⁷ BVerfGE 56, 216 (236) = DVBl. 1981, 623 = DÖV 1981, 453 = NJW 1981, 1436 = BayVBl. 1981, 366 = JZ 1981, 339 = EuGRZ 1981, 306 = MDR 1981, 637 = VerwRspr. 1981, 769 = EZAR 221 Nr. 4.

⁸ BVerfG (Kammer), EZAR 205 Nr. 16 = InfAuslR 1992, 226 = NVwZ 1992, 659.

Aus der Analyse des Kernbereichs des alten Asylgrundrechts folgt damit, dass dieser über den völkerrechtlichen Mindestbestand nicht hinausging. Gingen Öffentlichkeit und Politik bis 1993 davon aus, dass die Asylrechtsgarantie auch eine *Aufnahmegarantie* für Flüchtlinge enthalte, offenbart der Blick auf die seinerzeit herrschende Asylrechtsdogmatik, dass Flüchtlingen im Kernbereich nur der Schutz vor Zurückweisung und Abschiebung in ihr Herkunftsland garantiert wurde.

2. *Verfassungsrechtliche Schutzbegrenzung auf den völkerrechtlichen Mindestbestand*

Ob das Asylgrundrecht über den Kernbereich hinaus Flüchtlingen im Bundesgebiet auch Aufnahme versprach oder ob diese in dritte Staaten abgeschoben werden durften, durfte der Gesetzgeber frei regeln. Insoweit war das Asylgrundrecht für die fachgerichtliche Rechtsprechung eine „offene Norm“, die zwar eine Grundregel, ihm im Übrigen aber einen ergänzenden Regelungsauftrag gab. Dementsprechend bestimmte die siebziger und achtziger Jahre auch eine heftige Kontroverse über die Befugnis der Behörden zur Verweisung der Flüchtlinge an Drittstaaten. Die Verfassungsnorm ließ es damit aus Sicht der Fachgerichtsbarkeit zu, dass die Bundesrepublik sich am unwürdigen Spiel der alten europäischen Staaten, sich Flüchtlinge gegenseitig zuzuweisen, beteiligen konnte; ein Nullsummenspiel für die beteiligten Staaten, nicht jedoch für die Flüchtlinge. Dem damals entwickelten Typus des „*refugee in orbit*“ wurde das Risiko des Refoulement sozusagen eingebrannt. Im Drittstaatenurteil spitzte das BVerfG mit der Neuschöpfung des Begriffs des „Viert-Staates“ dieses alteuropäische System der negativen Kompetenzkonflikte schließlich radikal zu. Aber der Reihe nach:

Der vom BVerwG beschriebene Kernbereich des Asylgrundrechts ist identisch mit dem völkerrechtlichen Refoulementschutz, der zwar die zwangsweise Verbringung in das Herkunftsland untersagt, jedoch die Zurückweisung und Abschiebung in dritte Staaten nicht ausschließt, sofern wirksam ausgeschlossen wird, dass vom dritten Staat eine Weiterschlebung in das Herkunftsland erfolgt (*Verbot der Kettenabschiebung*). War anfangs das Zurückweisungsverbot noch umstritten, herrschte alsbald Übereinstimmung darüber, dass auch dieses vom Refoulementschutz umfasst wird: Anfangs wurde aber noch aus der Entstehungsgeschichte von Art. 33 GFK der Schluss gezogen, dass das dort geregelte Verbot nach dem Willen der Staaten nicht für Flüchtlinge an der Grenze gelten sollte. So vertrat z.B. der schweizerische Delegierte während der Diskussion die Ansicht, das Wort »*return*« (»*refouler*«) solle nur auf jene Flüchtlinge Anwendung finden, die bereits in das Land eingereist seien. Demzufolge seien die Staaten nicht verpflichtet, größeren Gruppen von Flüchtlingen zu erlauben, ihre Grenze zu überqueren. Zahlreiche Delegierte bekundeten hierzu ihre Zustimmung. Bei einer weiteren Sitzung wiederholte der niederländische Delegierte die Auffassung, dass der Begriff »*expulsion*« (Ausweisung) sich auf Personen beziehe, denen bereits im Staatsgebiet des Vertragsstaates rechtmäßiger Aufenthalt gewährt worden sei, während der Begriff »*return*« oder »*Refoulement*« (Zurückweisung) Personen erfasse, die bereits eingereist seien, denen aber noch kein rechtmäßiger Aufenthalt gewährt worden sei. Nach dieser Interpretation begründe Art. 33 GFK im Falle von größeren Flüchtlingsgruppen keinerlei Verpflichtung der Staaten zu deren Aufnahme. Ohne formelle Abstimmung wurde diese Ansicht durch den Präsidenten der Konferenz zu Protokoll genommen.⁹ *Nemiah Robinson* zog 1953 aus dieser Entstehungsgeschichte den scharfen Schluss, Art. 33 GFK finde Anwendung nur auf jene Flüchtlinge, die bereits legal oder illegal das Staatsgebiet betreten hätten, aber nicht auf jene Asylsuchenden, die an der Grenze Einlass

⁹ S. hierzu *Weis*, *BritishYIL* 1953, 478 (482 f.).

begehrten. Kein Staat könne daher davon abgehalten werden, Flüchtlingen an seiner Grenze die Einreise zu verweigern. Habe es ein Flüchtling geschafft, unter Umgehung der Grenzkontrollen in das Land zu kommen, sei er sicher. Misslinge ihm dies, habe er Pech gehabt.¹⁰

Was den vorrangig zu betrachtenden Zweck der Konvention betrifft, ist es sicherlich zutreffend, dass ein breiter Staatenkonsens über die Gewährung eines Asylrechts für Flüchtlinge nicht festgestellt werden kann.¹¹ Eine derartige Zweckrichtung kann daher in die Konvention nicht hineingelesen werden. So wurde auch bei den Beratungen über die Asylrechtsdeklaration von 1967 von den Staatenvertretern hervorgehoben, dass das in Art. 33 GFK enthaltene Prinzip den Staaten bei Massenfluchtbewegungen (*»mass migration«*) keine rechtlichen Verpflichtungen auferlege.¹² Eine an der Zweckrichtung der Konvention orientierte Auslegung kommt damit zu dem Ergebnis, dass keine ihrer Regelungen dahin interpretiert werden kann, es solle durch sie ein Recht auf Aufnahme und Asylgewährung begründet werden. Art. 33 GFK darf also nicht in einer Weise ausgelegt werden, dass hierdurch Flüchtlingen ein dauerhafter Aufenthalt gewährt werden soll. Darin allein erschöpft sich der Zweck von Art. 33 GFK jedoch nicht. Vielmehr zielt diese Norm zuallererst auf die Vermeidung des Eintritts eines *extraterritorialen Effekts*: Die Staaten verpflichten sich, alles zu unterlassen, was letztendlich (*»in any manner whatsoever«*, »auf irgendeine Weise«) dazu führen könnte, dass ein Flüchtling »über die Grenzen« von Gebieten, in denen er verfolgt wird, gelangt. Schon die Wortlautauslegung¹³ legt damit ein Verständnis von Art. 33 GFK nahe, wonach der Staat den Flüchtling *nicht* an der Grenze zurückweisen darf, geriete dieser als Folge der Zurückweisung in den Zugriffsbereich des Verfolgerstaates.

Bereits 1954 wurde deshalb festgestellt, dass Art. 33 GFK den Staaten eine zwingende Verpflichtung auferlege, sich jeglicher Maßnahmen zu enthalten, die dazu führen könnten, dass ein Flüchtling in den behaupteten Verfolgerstaat verbracht werde. Zwar hätten die Staaten ein uneingeschränktes Recht, den Zugang zu ihrem Gebiet zu regeln. Es entwickelte sich jedoch eine gewohnheitsrechtliche Regel, wonach die Staaten bona fide Flüchtlingen den Zugang nicht verweigern dürften, wenn dies im Ergebnis dazu führen würde, dass der Flüchtling dadurch einer Verfolgung ausgesetzt werde. Hieraus folge zwar nicht die Anerkennung eines dauernden Aufenthaltsrechtes. Der den Zugang gewährende Staat könne jedoch nur auf der Grundlage seiner völkerrechtlichen Verpflichtungen den Flüchtlingen an einen dritten Staat verweisen.¹⁴ Der rechtlich maßgebliche Inhalt von Art. 33 GFK zielt damit auf eine *staatliche Unterlassungspflicht*. Die Norm *verbietet* alle staatlichen Maßnahmen, welche im Ergebnis dazu führen, dass der Asylsuchende dem Zugriff seines Verfolgerstaates ausgesetzt wird.¹⁵ Mit dieser Bedeutung wird Art. 33 GFK heute in der *Staatenpraxis* allgemein angewandt,¹⁶ sodass über den so ermittelten Inhalt des völkerrechtlichen Refoulementschutzes im völkerrechtlichen Schrifttum heute nahezu Übereinstimmung

¹⁰ *Robinson*, Convention relating to the Status of Refugees, 1953, S. 163; ebenso *Kimminich*, Der internationale Rechtsstatus des Flüchtlings, 1962, S. 327; *Grahl-Madsen*, The Status of Refugees in International Law, Bd. 2, 1972, S. 94.

¹¹ *Khan*, Recueil des Cours 1976, 287 (318); *Kimminich*, Der internationale Rechtsstatus des Flüchtlings, 1962, S. 327.

¹² *Weis*, CanadianYIL 1969, 92 (124).

¹³ So auch *Kälin*, Das Prinzip des Non-Refoulement, 1982, S. 105 ff.

¹⁴ *Weis*, AmericanYIL 1954, 193 (198 f.).

¹⁵ *Goodwin-Gill*, VirginiaJIL 1986, 897 (902 f.).

¹⁶ *Sexton*, Vanderbilt JTL 1985, 731 (739f.); *Jackson*, Territoriales Asylrecht, in: Menschenrechte und Flüchtlingsbetreuung, Otto-Benecke-Stiftung (Hrsg.); 1978, S. 79.

festgestellt werden kann.¹⁷ Gegen den Typus des „*refugee in orbit*“ enthielt und enthält das Völkerrecht indes keinen wirksamen Schutz.

Die Rechtsdogmatik reduzierte das verheißungsvolle Versprechen des Parlamentarischen Rates genau auf diesen völkerrechtlichen Kernbereich des Flüchtlingsschutzes. Die Rechtsprechung erstreckte das Asylgrundrecht des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG zwar auf das Zurückweisungsverbot und war mit der in den 1950er Jahren entwickelten völkerrechtlichen Übung in Übereinstimmung. Sie konnte deshalb auch insoweit als bekräftigende Staatenpraxis im Sinne von Art. 31 Abs. 3 Buchst., b) WVRK verstanden werden. Mehr aber auch nicht. Insbesondere gewährleistete der Kernbereich Flüchtlingen keinen Aufnahmeanspruch im Bundesgebiet. Dem Gesetzgeber wurde damit ein weiter Gestaltungsspielraum zur Regelung der Befugnis der Abschiebung von Flüchtlingen in dritte Staaten eingeräumt, von dem dieser bereits mit § 28 AuslG 1965 und den nachfolgenden gesetzlichen Regelungen in § 2 AsylVfG 1982 und § 27 AsylVfG 1992 Gebrauch gemacht hatte und den der verfassungsändernde Gesetzgeber schließlich mit verfassungsgerichtlicher Legitimation gegen völkerrechtlich anerkannte Grundsätze ausnutzte.

3. Zurückweisung und Abschiebung in dritte Staaten

Das BVerwG umschrieb den verfassungsrechtlichen Kernbestand im Blick auf die Befugnis zur Abschiebung in dritte Staaten dahin, dass Flüchtlinge nicht in einen Staat abgeschoben werden dürfen, in dem die Gefahr der weiteren Abschiebung in einen Verfolgerstaat besteht.¹⁸ Damit bezog es sich stillschweigend auf den allgemein anerkannten völkerrechtlichen Mindeststandard. Danach umfasst der völkerrechtliche Refoulementschutz auch das Verbot der Abschiebung in einen Staat, wenn nicht wirksam sichergestellt ist, dass dieser den Flüchtling in sein Herkunftsland weiterschiebt.¹⁹ Übereinstimmend hiermit ließen bereits § 28 2. Hs. AuslG 1965 und später die Nachfolgenorm des § 2 Abs. 1 AsylVfG 1982 die Abschiebung in dritte Staat zu, wenn der Flüchtling dort Schutz vor Verfolgung gefunden hatte. § 2 Abs. 2 AsylVfG 1982 ging aber darüber noch weit hinaus und ließ die Abschiebung in dritte Staaten auch dann zu, wenn der Flüchtling sich in einen dritten Staat „nicht nur vorübergehend aufhalten“ konnte. Er musste dort also keinen Schutz gefunden haben. Die Nachfolgenorm des § 27 Abs. 1 AsylVfG 1992 baute diesen Ansatz aus und bestimmte, dass dem Flüchtling bereits dann kein Schutz gewährt wurde, wenn er in einem dritten Staat vor „Verfolgung sicher war.“

Die durch Art. 16a Abs. 2 GG eingeführte und durch § 26a AsylVfG 1993 umgesetzte „*sichere Drittstaatenregelung*“ konnte an diese rechtsdogmatische Aufspaltung des Asylgrundrechts in einen „Kernbestand“ und einen hiervon abgespaltenen „offenen“ Vorhof zwanglos anknüpfen, freilich in einer radikalen Zuspitzung der vorgegebenen Entwicklungslinie. Bereits seit 1982 reichte für den Asylausschluss allein der *objektive*

¹⁷ *Sinha*, Asylum and International Law, 1971, S. 110f.; *Sternberg*, Non-Expulsion and Non-Refoulement, 1989, S. 253, 257, 261; *Hatheway*, The Law of Refugee Status, 1991, S. 26 f.; *Hatheway*, The Rights of Refugees under International Law, 2005, S. 335 ff.; *Goodwin-Gill/McAdam*, The Refugee in International Law, 3. Aufl., 2007, S. 208; *Kälin/Caroni/Heim*, in: The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, Zimmermann (Hrsg.), 2011, Article 33 para. 1 Rdn. 109; *Perluss/Hartman*, VirginiaJIL 1986, 551 (599f.); *Sexton*, Vanderbilt JTL 1985, 731 (739f.); *Hailbronner*, ZAR 1987, 1ff. (5); *Crawford/Hyndman*, IJRL 1989, 157; *Helton*, IJRL 1990 (Special Issue), S. 119 (123).

¹⁸ BVerwGE 49, 202 (205 f.) = EZAR 201 Nr. 2 = NJW 1976, 490; BVerwGE 62, 206 (210) = EZAR 200 Nr. 6 = InfAuslR 1981, 218; BVerwGE 69, 323 (325) = EZAR 200 Nr. 10 = NJW 1984, 2782.

¹⁹ Committee against Torture, HRLJ 1994, 164 (168) (§ 10) - *Mutombo*; EGMR, InfAuslR 2000, 321 (323 f) = EZAR 933 Nr. 8 = NVwZ 2001, 301 – *T.I.*; *Alleweldt*, EJIL 1993, 360 (373 FN 80); *Marx*, IJRL 1995, 383 (394).

Tatbestand der Verfolgungssicherheit im Durchreisestaat aus.²⁰ Denn das Asylgrundrecht des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG war nach der Rechtsprechung des BVerfG von seinem Ansatz lediglich darauf gerichtet, vor politischer Verfolgung *Flüchtenden* Zuflucht und Schutz zu gewähren. Daraus folge ohne weiteres, dass der Flüchtling, der gezwungen gewesen sei, in begründeter Furcht vor einer auf politischer Verfolgung beruhenden ausweglosen Lage sein Land zu verlassen, des Schutzes nicht mehr bedürfe, wenn er nicht mehr als Flüchtender das Bundesgebiet erreiche.²¹ Dies wurde insbesondere dann bejaht, wenn er in einem Drittstaat, in dem er sich *vor* seiner Einreise in das Bundesgebiet *aufgehalten* hatte, vor Verfolgung *hinreichend sicher* war und ihm dort jedenfalls auch keine anderen Nachteile und Gefahren drohten, die ihrer Intensität und Schwere nach asylerheblichen Rechtsgutbeeinträchtigungen gleichkamen.

Demgegenüber hatte die fachgerichtliche Rechtsprechung zunächst die Ansicht vertreten, die Verfolgungsbetroffenheit oder der »Zustand des politisch Verfolgten« werde durch den in einem anderen Staat gewährten Schutz ebenso wenig beseitigt wie durch die Weiterreise in das Bundesgebiet.²² Nachdem das BVerfG jedoch den Asylrechtsbegriff dahin ausgelegt hatte, dass er auf den vor politischer Verfolgung *Flüchtenden* zielte²³ und 1987 der Gesetzgeber den Begriff des Verfolgungsschutzes durch den der Verfolgungssicherheit ersetzt hatte, änderte das BVerwG seine Rechtsprechung: Der Begriff der Verfolgungssicherheit sei schon von seinem Wortlaut her derart eindeutig, sodass auch ohne das Vorliegen der subjektiven Kriterien der Schutzsuche durch den Flüchtling und einer dementsprechenden Schutzgewährung durch den Zufluchtsstaat Verfolgungssicherheit bestehen könne, wenn in dem anderen Staat *objektiv* keine Gefahr politischer Verfolgung drohe. Dies sei der Fall, wenn der Drittstaat den Flüchtling seinerseits nicht verfolge, nicht zurückweise und nicht in einen Staat abschiebe, in dem ihm politische Verfolgung drohe.²⁴ Dies allein reiche jedoch nicht aus. Vielmehr sei das Asylrecht nicht auf den bloßen Abschiebungsschutz beschränkt. Hinzu kommen müsse, dass der Drittstaat dem Flüchtling eine *Hilfestellung* auch zur Beseitigung oder Verhinderung der Umstände gewähre, die in der Person des Flüchtlings als Folgen der politischen Verfolgung dadurch entstanden seien, dass er seinen Heimatstaat habe verlassen müssen oder nicht mehr dorthin zurückkehren könne.²⁵ Dies folge aus dem Verfassungsrecht.

Wann eine neben den Abschiebungsschutz erforderliche Hilfestellung vorliege, hänge weitgehend von den Umständen des Einzelfalles ab. Das BVerwG hat hierzu folgende Abgrenzungsformel entwickelt: Allgemein ließe sich einerseits sagen, dass keine Rechtsstellung vorausgesetzt werde, wie sie der eines Asylberechtigten im Bundesgebiet entspreche. Auch sei keine Integrationsmöglichkeit im Drittstaat erforderlich. Vielmehr könne die Hilfestellung auch darin bestehen, dass dem Flüchtling durch den Drittstaat in ein anderes, endgültiges Zufluchtsland weitergeholfen werde. Andererseits fehlte es nach der Rechtsprechung des BVerwG an der erforderlichen Hilfestellung, wenn der »politisch Verfolgte im Drittstaat schlechthin keine Lebensgrundlage nach Maßgabe der dort bestehenden Verhältnisse hatte. Dies war dann der Fall, wenn er »*im Drittstaat hilflos dem*

²⁰ BVerfG (Kammer), EZAR 205 Nr. 16 = InfAuslR 1992, 226 = NVwZ 1992, 659; BVerwGE 77, 150 (152); 78, 332 (344); 79, 347 (251).

²¹ BVerfG (Kammer), EZAR 205 Nr. 16 = InfAuslR 1992, 226 = NVwZ 1992, 659.

²² BVerwGE 75, 181 (185f.) = InfAuslR 1987, 126; s. hierzu *Marx*, Kommentar zum AsylVfG, 2009, 7. Aufl., § 27 Rdn. 11 ff.

²³ BVerfGE 74, 51 (64) = EZAR 200 Nr. 18 = NVwZ 1987, 311 = InfAuslR 1987, 56.

²⁴ BVerwGE 77, 150 (152) = EZAR 205 Nr. 4 = InfAuslR 1987, 126 = NVwZ 1987, 423 = Buchholz 402.25 § 2 AsylVfG Nr. 6.

²⁵ BVerwGE 78, 332 (344f.) = EZAR 205 Nr. 6 = Buchholz 402.25 § 2 AsylVfG Nr. 7; BVerwG, InfAuslR 1989, 175.

*Tod durch Hunger und Krankheit ausgesetzt ist oder nichts anderes zu erwarten hat als ein Dahinvegetieren am Rande des Existenzminimums».*²⁶

Die Reduzierung des Asylschutzes auf jene, die im Drittstaat nicht sicher waren, was nur dann nicht angenommen wurde, wenn der Flüchtling dort dem Hungertod ausgesetzt war, war damit rechtsdogmatisch bereits aus dem alten Asylgrundrecht abgeleitet worden. Die verfassungsrechtliche Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 Satz 2 GG, die ebenfalls allein auf die Sicherheit vor Verfolgung abstellte, brachte insoweit nichts Neues. Die radikale Zuspitzung der bisherigen Rechtsdogmatik durch den verfassungsändernden Gesetzgeber lag freilich in der Abschaffung der Einzelfallprüfung im Blick auf die Sicherheit des Flüchtlings im Drittstaat.

4. Die verfassungsrechtliche Aufhebung der Einzelfallprüfung

Die Aufhebung der Einzelfallprüfung durch Art. 16a Abs. 2 GG zerstörte das alte Asylgrundrecht und veränderte die politische Landschaft mit Folgen, die bis heute fortwirken. Im Drittstaatenurteil verschaffte das BVerfG dem verfassungsändernden Gesetzgeber gegen erhebliche völkerrechtliche Bedenken umfassend verfassungsrechtliche Legitimation, die bis heute die europäische Integration des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems stört. Zwar bekräftigte es die weitergehende Interpretation des Refoulementschutzes und bezog das Zurückweisungsverbot in den grundrechtlichen Schutzbereich ein. Der verfassungsrechtliche Schutzauftrag verpflichtete jedoch den Gesetzgeber nicht zur Schaffung wirksamer Verfahrensnormen, sondern lediglich zur *normativen Vergewisserung*, bevor er einen dritten Staat für sicher erklärte. Diese verfassungsrechtlich zulässige Erklärung schaffte die völkerrechtlich gebotene *Einzelfallprüfung* grundsätzlich ab:

Die normative Vergewisserungspflicht fordere vom Gesetzgeber, dass er prüfe, ob der Drittstaat nach seiner Rechtsordnung einen Ausländer nicht in den behaupteten Verfolgerstaat abschiebe, ohne vorher geprüft zu haben, ob ihm dort Verfolgung im Sinne von Art. 33 GFK oder Folter oder unmenschliche Behandlung im Sinne von Art. 3 EMRK drohe. Dies erfordere nicht, dass Ausländern *im sicheren Drittstaat ein Prüfungsverfahren* offen stehe, das im Wesentlichen dem deutschen Asylverfahren entspreche. Schutzsuchenden müsse es aber nach den rechtlichen und tatsächlichen Verhältnissen im Drittstaat möglich sein, ein Schutzgesuch tatsächlich anzubringen und dadurch die Verpflichtung einer zuständigen Stelle zu begründen, hierüber nach vorgängiger Prüfung eine Entscheidung zu treffen. Allerdings könne der GFK weder die Verpflichtung zur Sicherstellung eines bestimmten Verfahrens entnommen werden noch habe sich insoweit eine über Art. 31 Abs. 3 Buchst. b) WVRK verbindliche Staatenpraxis herausgebildet. Jedoch dürften die Staaten durch das Unterlassen eines Verfahrens zur Prüfung der Flüchtlingseigenschaft nicht die Verpflichtungen aus der GFK unterlaufen, zumal nur durch ein in irgendeiner Weise formalisiertes Verfahren festgestellt werden könne, ob eine Abschiebung das Refoulementverbot „berühre“.²⁷

Insbesondere an der verfassungsrechtlichen Neuschöpfung des völkerrechtsfremden Begriffs »Viertstaat« wird ersichtlich, welchen Nutzwert diese Rechtsprechung für Flüchtlinge hat: Auch ein sicherer Drittstaat, der seinerseits eine Drittstaatenregelung vorsieht, kann nach Ansicht des BVerfG gemäß Art. 16a Abs. Satz 2 GG zum sicheren Drittstaat bestimmt werden. Allerdings dürfe der dritte Staat nach seiner Rechtsordnung nicht befugt sein, Ausländer in einen solchen Staat abzuschieben, in dem ihnen die Weiterschlebung in den

²⁶ BVerwGE 78, 332 (346) = EZAR 205 Nr. 6 = InfAuslR 1988, 120; BVerwG, EZAR 205 Nr. 8 = NVwZ 1988, 1035; BVerwG, EZAR 205 Nr. 11 = NVwZ 1990, 81).

²⁷ BVerfGE 94, 49 (91 ff.) = NVwZ 1996, 700 (703).

möglichen Verfolgerstaat drohe, ohne dass im »Viertstaat« in einem förmlichen Verfahren geprüft worden sei, ob die Voraussetzungen der Art. 33 GFK und Art. 3 EMRK vorliegen würden, oder ein dementsprechender Schutz tatsächlich gewährleistet sei. Halte sich ein Staat (Drittstaat) zur Weiterschlebung von Flüchtlingen in einen anderen Staat für befugt, obwohl dort diese Voraussetzungen nicht gegeben seien, sei die Anwendung der GFK im Drittstaat nicht sichergestellt.²⁸

Das BVerfG machte sich blind gegen die bilateralen Folgen seiner begrifflichen Neuschöpfung: Welches Recht hätte ein die Drittstaatenregelung ohne individuelles Prüfungsverfahren praktizierender Staat wie die Bundesrepublik, dem aus seiner Sicht sicheren Drittstaat seinerseits die Befugnis zur Praktizierung einer Drittstaatenregelung ohne Verfahren abzuspochen? Hat die Bundesrepublik nicht das Recht, dem vierten Staat die Befugnis zur Einführung einer Drittstaatenregelung ohne Verfahren zu bestreiten, löst sich die vom BVerfG an den „Viertstaat“ gerichtete Verpflichtung, ein förmliches Verfahren einzurichten, in Luft auf? Wo also endet die Kette miteinander verschachtelter Drittstaatenregelungen.²⁹

Das alte Asylrundrecht war national entwickelt worden, obwohl es in seiner praktischen Auswirkung die Interessen vieler Transitländer berührte. Die Asylrechtsdogmatik steuerte einen internationalen Sachverhalt mit dem Auslegungsgrundsatz der Einheit der Verfassung und scheiterte kläglich. Anschaulich verdeutlicht dies der entwickelte Kernbereich des Asylgrundrechts, der zwar identisch mit dem Völkerrecht war, jedoch ohne nähere Auseinandersetzung mit diesem bestimmt wurde. So brauchte sich das BVerfG auch nicht mit völkerrechtlichen Bedenken auseinanderzusetzen: Prüfungsverfahren verfolgen den Zweck, Refoulementrisiken auf ein Minimum zu reduzieren. Sie haben entweder die Prüfung der Flüchtlingseigenschaft oder die Sicherheit im Drittstaat vor der Gefahr der Weiterschlebung in den behaupteten Verfolgerstaat zum Gegenstand. Deshalb wird die generelle Erklärung eines dritten Staates als sicher, ohne dass im Einzelfall eine Prüfung der Sicherheit des Flüchtlings zugelassen wird, als völkerrechtswidrig angesehen.³⁰ Aber auch wenn vor der Abschiebung die Sicherheit im dritten Staat geprüft wird, bestehen Bedenken, wenn der dritte Staat seinerseits ebenfalls lediglich die Sicherheit im nächsten Drittstaat prüft. Denn prüfen alle Staaten lediglich die Sicherheit im jeweils »dritten« Zielstaat, setzt der erste die Abschiebung in Gang setzende Staat eine *endlose Orbitkette* in Gang. Formal wird dem Refoulementverbot Genüge getan, weil jeder abschiebende Staat sich damit rechtfertigen kann, dass der aus seiner Sicht dritte Staat nicht in den Herkunftsstaat weiterschlebt. Die dadurch ausgelöste endlose Orbitkette macht jedoch die effektive Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen aus Art. 33 GFK unmöglich, da sie jegliche Staatenverantwortlichkeit auflöst und Flüchtlinge einem ungewissen Schicksal aussetzt mit einem hohen Risiko, irgendwann durch irgendeinen der abschiebenden Staaten in den Verfolgerstaat abgeschoben zu werden.³¹

Das Refoulementverbot ist nach „Treu und Glauben“ auszulegen (Art. 31 Abs. 1 WVRK). Eine endlose Orbitkette, deren Inangasetzung mit dem Begriff „Viertstaat“ zugelassen wird, macht die effektive Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtung aus Art. 33 GFK unmöglich. Die Staaten haben ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen im Einzelfall zu identifizieren. Eine

²⁸ BVerfGE 94, 49 (92) = NVwZ 1996, 700 (703).

²⁹ Marx, Kommentar zum AsylVfG, 7. Aufl., 2009, § 26a Rdn. 92 ff.

³⁰ Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, 2005, S. 335 f.; *Goodwin-Gill/McAdam, The Refugee in International Law*, 2007, 3. Aufl., S. 40 2 ff.; *Hofmann/Löhr, The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 2011, Zimmermann (Hrsg.), Introduction of Chapter V par. 89 (S. 1115).

³¹ Marx/Lumpp, *International Journal of Refugee Law* 1996, S. 419 (427):

Verweisung des Flüchtlings an einen dritten Staat ist zwar erlaubt, vorausgesetzt, er genießt dort effektiven Refoulementschutz. Der abschiebende Staat muss sich daher im konkreten Einzelfall vergewissern, dass der dritte Staat nicht in den Herkunftsstaat weiterschiebt. Der effektivste Schutz gegen dieses Risiko ist der uneingeschränkte Zugang zu einem Verfahren, in dem die Flüchtlingseigenschaft geprüft wird.³²

Die feierlich beschworene nationale Errungenschaft des Flüchtlingsschutzes löste sich in der nationalistisch und rassistisch aufgeheizten Dynamik nach dem Wegfall der Bipolarität auf. Das Drittstaatenurteil bedient die damals hochgeputzten gesellschaftlichen Ängste vor „massenhafter Armutseinwanderung“ mit der Hervorhebung „weltweiter Flucht- und Wanderungsbewegungen.“³³ Der ängstliche Blick auf diese Bewegungen versperrte dem BVerfG den Blick auf die aus dem völkerrechtlichen Refoulementschutz folgenden Verpflichtungen.³⁴

5. Die verfassungsrechtliche Aufhebung des Grundrechts auf Asyl

Zwar ist die Grundrechtsgewährleistung des Art. 16a Abs. 1 GG mit dem Wortlaut von Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG identisch. Die Drittstaatenregelung und die weiteren Einschränkungen der nachfolgenden Regelungen heben das Asylgrundrecht jedoch auf. Das BVerfG hat angedeutet, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber nicht daran gehindert sei, das Grundrecht auf Asyl als solches aufzuheben.³⁵ Auch wenn er diesen Weg nicht hat beschreiten wollen, hat er mit der Gesamtregelung des Art. 16a GG das in Abs. 1 normativ belassene Asylgrundrecht dennoch faktisch abgeschafft. Der durch die neue Bestimmung eingeführte Mechanismus der Selbstauflösung eines Grundrechts ist andererseits entgegen anfänglichen Befürchtungen historisch singulär geblieben. Umso schmerzhafter wirkt der faktische Verlust eines der historisch wichtigsten Grundrechte der Verfassung.

Die Literatur hatte vor dem Drittstaatenurteil erhebliche dogmatische Bedenken gegen das neue „Asylgrundrecht“ erhoben. Der verfassungsändernde Gesetzgeber habe in einem für eine Verfassungsvorschrift ungewöhnlich detaillierten Normprogramm durch die Verbindung von materiellrechtlichen, verfahrensrechtlichen und verwaltungsprozessualen Bestimmungen den Versuch unternommen, durch eine Fixierung der Bemühungen auf das Asylgrundrecht der Zuwanderung Herr zu werden.³⁶ Das Ergebnis des politischen Kompromisses sei ein »gravierender verfassungssystematischer Stilbruch«. Der »monströse Wortlaut« von Art. 16a GG stelle nicht nur die mit Abstand umfangreichste Grundrechtsnormierung dar, sondern der verfassungsändernde Gesetzgeber habe sich auch einer bisher weitgehend ungewohnten Regelungstechnik bedient.³⁷ Zwar werde der weiterhin gewünschte Schutz der politisch Verfolgten durch das Individualgrundrecht des Art. 16 a Abs. 1 GG gewährleistet.³⁸ Statt die Schutzbereichsaussage des Grundrechts zunächst absolut zu setzen und durch einige wenige Hauptbestandsmerkmale gegenständlich zu umreißen, habe der Schutzbereich des Art. 16a Abs. 1 GG in den folgenden Absätzen jedoch eine umfangreiche Ausdifferenzierung erfahren. Diese Regelungstechnik sei Ausdruck einer Abkehr von den Regelungsstrukturen des Grundgesetzes und mit erheblichen verfassungsfunktionellen Defiziten verbunden. Sollte das

³² Marx, International Journal of Refugee Law 1995, 383 (404 f.):

³³ BVerfGE 94, 49 (85) = NVwZ 1996, 700 (703).

³⁴ Im Einzelnen Marx, Kommentar zum AsylVfG, 7. Aufl., 2009, § 26a Rdn. 87 ff.

³⁵ BVerfGE 94, 49 (103) = NVwZ 1996, 700 (703).

³⁶ Schoch, DVBl. 1993, 1161 (1162).

³⁷ Voßkuhle, DÖV 1993, 53.

³⁸ Schoch, DVBl. 1993, 1161 (1162).

Beispiel des Art. 16a GG Schule machen, könnte auf Dauer die Leistungsfähigkeit und normative Kraft der Verfassung insgesamt nachhaltig beeinträchtigt werden.³⁹

In den Grundrechten manifestiert sich die freiheitssichernde Funktion der Verfassung. Zwar können grundrechtliche Gewährleistungen durch Vorbehalte und Schranken in vielfacher Weise begrenzt werden. Voraussetzung derartiger Eingriffs- und Regelungsvorbehalte ist jedoch, dass zunächst der präzise Schutzbereich der grundrechtlichen Gewährleistungsnorm bestimmt und im Lichte dieser Inhaltsbestimmung die Grenzen derartiger Vorbehalte im Einzelnen ausgeleuchtet und präzisiert werden. Der Kerngehalt der grundrechtlichen Freiheit bleibt gegenüber verfassungsrechtlich zulässigen Begrenzungs- oder Eingriffsmöglichkeiten durch den Gesetzgeber vorausliegend. Das ist eine unmittelbare Folgerung aus dem grundrechtstheoretischen Ausgangspunkt, dass die Freiheit des Einzelnen rechtlich gesehen, prinzipiell unbegrenzt, die Befugnis des Staates zu Eingriffen hingegen prinzipiell begrenzt ist.⁴⁰ Dementsprechend hätte die Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 GG von der Asylrechtsgewährleistung des Art. 16a Abs. 1 GG her ausgelegt und angewendet werden müssen. Denn erst nach Festlegung des asylrechtlichen Schutzbereichs können üblicherweise Eingriffe in diesen in ihrem Umfang und ihren Grenzen bestimmt werden

Das BVerfG geht jedoch den umgekehrten Weg, bestimmt ausschließlich Inhalt und Umfang der einschränkenden Regelungen und lässt damit den Inhalt des Grundrechts offen. Dadurch schafft es verfassungsändernden Gesetzgeber nachträglich die für die Abschaffung des Grundrechts erforderliche Legitimation. Unvermittelt bezieht es sich auf die bereits zuvor im Schrifttum⁴¹ formulierte *Lehre von der materiellen Beschränkung des persönlichen Geltungsbereichs der Asylrechtsgewährleistung*⁴² mit der Folge, dass das Asylgrundrecht bei Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 16a Abs. 2 GG erst gar nicht zur *Entstehung* gelangt. Der Regelungsgehalt des Grundrechts nach dem ersten Absatzes wird damit erst durch die Einbeziehung der weiteren Absätze erschlossen. Das Grundrecht kann danach nur das gewähren, was durch die nachfolgenden Absätze nicht ausgeschlossen wird.⁴³ Die Einheit der Verfassung kann das neue Grundrecht nicht retten. Die grundrechtssichernde Funktion der Verfassung kommt vielmehr beim Asylgrundrecht erst gar nicht zum Tragen, da die Bundesrepublik von sicheren Drittstaaten umgeben ist. Die Asylrechtsdogmatik schafft sich zusammen mit dem Asylgrundrecht selbst ab. Folgerichtig verstummte die verfassungsrechtliche Kritik der herrschenden Verfassungsinterpreten nach dem Drittstaatenurteil.

II. Verfassungsrechtlicher Rechtsschutz

Mit der Abschaffung der Einzelfallprüfung einher ging die Zerstörung der Königsnorm der Grundrechte. Tiefer ist ein Fall kaum vorstellbar. Voller Stolz verlieh das BVerfG in der ersten Entscheidung zum Asylrecht dem Grundrecht höchste Weihen. Dahinter konnten andere nationale Asylsysteme nur noch weit zurückfallen: Durch Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG ist das Asylrecht zum Grundrecht erhoben worden. Das Grundgesetz hat damit das Asylrecht, über das Völkerrecht und das Recht anderer Staaten hinausgehend, als subjektiv öffentliches

³⁹ Voßkuhle, DÖV 1993, 53 (53 f.).

⁴⁰ Böckenförde, Staat, Verfassung, Demokratie, 1991, S. 115 (121).

⁴¹ Gusy, Jura 1993, 505 (509); Voßkuhle, DÖV 1994, 563 (55); Wollenschläger/Schraml, JZ 1994, 61 (62); Tomuschat, EuGRZ 1996, 381 (382); Lübke-Wolff, DVBl. 1996, 825; Henkel, NJW 1993, 2705 (2706). Renner, Stellungnahme an den BT-Innenausschuß v. 25. 1. 1993, S. 2 f.; Funke-Kaiser, Verfassungsrechtliche Beurteilung von Art. 16 a E-GG und völkerrechtliche Standards, in: epd-Dokumentation Nr. 24–25/93, Heft 1, S. 28.

⁴² BVerfGE 94, 49 (87) = NVwZ 1996, 700 (702 ff.).

⁴³ Lehnguth/Maassen, ZfSH/SGB 1993, 281 (286).

Recht ausgestaltet.⁴⁴ Doch der Keim für die Zerstörung dieses Grundrechtscharakters war durch die fachgerichtliche und vom BVerfG bestätigte Reduzierung des Asylgrundrechts auf den bloßen Refoulementschutz bereits gelegt worden. Den Stürmen Anfang der 1990er Jahre hielt die Königsnorm der Verfassung nicht stand. Unterstützung durch das BVerfG erhielt sie nicht. So tief ist kein anderer Vertragsstaat der Konvention gefallen:

Nach Art. 16a Abs. 2 Satz 3 GG können in den Fällen des Art. 16a Abs. 2 Satz 1 GG aufenthaltsbeendende Maßnahmen unabhängig von einem hiergegen eingelegten Rechtsbehelf geltend gemacht werden. Diese Formulierung legt es nahe, den Sinn der verfassungsrechtlichen Regelung darin zu sehen, dass sie entsprechende Beschränkungen des vorläufigen Rechtsschutzes durch den Gesetzgeber zulässt, sodass die gerichtliche Aussetzung des Vollzugs der Abschiebung im Einzelfall unter engen Voraussetzungen zulässig ist.⁴⁵ Dagegen wendet sich Art. 16a Abs. 2 Satz 3 GG nach Ansicht des BVerfG nicht nur an den Gesetzgeber, sondern auch unmittelbar an Behörden und Gerichte.⁴⁶ Inhalt von Art. 16a Abs. 2 Satz 3 GG sei nicht nur der Ausschluss der aufschiebenden Wirkung eines Rechtsbehelfs mit der Folge, dass den Gerichten die Befugnis verbliebe, den Vollzug auszusetzen. Vielmehr wird den Behörden die Befugnis übertragen, ohne Rücksicht auf Einwände gegen die fehlende Sicherheit im sicheren Zielstaates sofort zu vollziehen.⁴⁷

Das BVerfG begründet seine Ansicht damit, dass Art. 16a Abs. 2 Satz 3 GG von Verfassungs wegen an den Ausschluss vom persönlichen Geltungsbereich des Asylgrundrechts gemäß Art. 16a Abs. 2 Satz 1 GG und den damit einhergehenden Wegfall des vorläufigen Bleiberechts Rechtsfolgen für das Verfahren der Vollziehung von Maßnahmen knüpfe, die den Ausländer in einen sicheren Drittstaat zurückführen sollten.⁴⁸ Es leitet damit den »absoluten Ausschluss« des vom Inland betriebenen vorläufigen Rechtsschutzes aus der Funktionslogik der Drittstaatenregelung ab. Diese wurde in der Literatur darin gesehen, dass die Drittstaatkonzeption ohne die »rigide Negation« des vorläufigen Rechtsschutzes leerzulaufen drohe. Nach dem erklärten und objektivierten Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers verstehe sich Art. 16a Abs. 2 Satz 3 GG daher als »verfassungsrechtliches Verbot«, die Vollziehung aufenthaltsbeendender Maßnahmen durch richterliche Entscheidung auszusetzen.⁴⁹

Die Abschaffung des Eilrechtsschutzes beschreibt das BVerfG als Modifizierung der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG. Ob die in Art. 20 GG niedergelegten Grundsätze ein rechtsstaatliches Prinzip individuellen Rechtsschutzes, das in Art. 19 Abs. 4 GG konkretisiert sei, für unabänderlich erklärten, könne offen bleiben. Art. 16a Abs. 2 Satz 3 GG berühre einen solchen Grundsatz nicht. Der Asylsuchende werde zwar ohne vorgängige Prüfung durch eine Kontrollinstanz sofort in den sicheren Drittstaat zurückverbracht. Dieser Maßnahme sei aber eine normative Vergewisserung über die Sicherstellung der Anwendung der GFK und EMRK im Drittstaat vorangegangen.⁵⁰ Dies ist konsequent, nachdem das BVerfG zuvor den personellen Schutzbereich des Asylgrundrechts in Luft aufgelöst hat. Denn Träger des Grundrechts aus Art. 19 Abs. 4 GG kann nur sein, wer Inhaber eines Grundrechts

⁴⁴ BVerfGE 54, 341 (356) = EZAR 200 Nr. 1 = NJW 1980, 2641; BVerfGE 56, 216 (235) = EZAR 221 Nr. 14 = InfAusIR 1981, 152.

⁴⁵ Lübbe-Wolff, DVBl. 1996, 825 (832); Henkel, NJW 1993, 2705 (2708).

⁴⁶ BVerfGE 94, 49 (100) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700 (706); Hailbronner, ZAR 1993, 107 (112); Voßkuhle, DÖV 1994, 53 (55); Schoch, DVBl. 1993, 1161 (1165); zweifelnd Wollenschläger/Schramml, JZ 1994, 61 (66).

⁴⁷ Hailbronner, ZAR 1993, 107 (112).

⁴⁸ BVerfGE 94, 49 (100) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700 (706).

⁴⁹ Schoch, DVBl. 1993, 1161 (1165); ähnl. Lehniguth/Maassen, ZfSH/SGB 1995, 281 (288).

⁵⁰ BVerfGE 94, 49 (104) = NVwZ 1996, 700 (706f.) = EZAR 208 Nr. 7.

oder eines sonstigen subjektiven Rechts sein kann.⁵¹ Dementsprechend knüpft nach Ansicht des BVerfG der Eilrechtsausschluss des Art. 16a Abs. 2 Satz 3 GG von Verfassungen wegen an den Ausschluss vom persönlichen Geltungsbereich des Asylgrundrechts gemäß Art. 16a Abs. 2 Satz 1 GG an.⁵² Es fehlt damit an einem Grundrecht, das im Rahmen des Art. 19 Abs. 4 GG erheblich werden könnte. Doch es folgte eine dritte, bislang nicht abgeschlossene Phase des Asylrechts.

C. Eindämmung des deutschen Sonderwegs durch die europäische Integration

I. Flüchtlingsschutz als gemeinsame europäische Aufgabe

Flüchtlingsschutz ist traditionell Aufgabe der einzelnen Vertragsstaaten. Die einzelstaatliche Prägung des völkerrechtlichen Flüchtlingsrechts hatte in den 1970er Jahren schwerwiegende Defizite im System des Flüchtlingsschutzes in Europa hervorgerufen. Da das Völkerrecht eine staatliche Verpflichtung für die Aufnahme von Flüchtlingen nicht kennt, entwickelte sich zwischen den alten europäischen Staaten ein negativer Kompetenzkonflikt auf dem Rücken der Flüchtlinge. Das hierdurch verursachte Problem der *refugees in orbit* veranlasste in den 1980er Jahren die europäischen Staaten, für ihren Bereich gemeinsame Konzepte zu entwickeln, um Flüchtlingen sicheren Schutz zu bieten. Diese Konzepte wurden zunächst in Formen der Regierungszusammenarbeit und anschließend durch Übernahme des Flüchtlingsrechts ins Unionsrecht entwickelt. Aus historischer Sicht hatte dieses Streben nach koordinierten Absprachen im Flüchtlingsrecht seinen Grund in der sich seit Mitte der 1980er Jahre verstärkenden Integration nationaler Märkte. Endziel der Integration ist der gemeinsame Binnenmarkt und der gemeinsame Raum der Freizügigkeit für alle Unionsbürger. Dies setzt die Abschaffung der Grenzen zwischen den europäischen Staaten einerseits und die gemeinsame Kontrolle der Außengrenzen andererseits voraus. Unabweisbar stand von Beginn der Integration der europäischen Staaten an deshalb die Flüchtlingsfrage auf der Tagesordnung, da eine Fortführung der negativen Kompetenzkonflikte der 1970er Jahre der europäischen Integration zuwidergelaufen wäre.⁵³

In der beschriebenen Übergangsphase zwischen der Regierungszusammenarbeit mittels Abkommen und der Übertragung nationaler asylrechtlicher Kompetenzen auf die Union schuf der verfassungsändernde Gesetzgeber das neue Asylrecht. Art. 16a Abs. 5 GG war auf die europäische Regierungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, die Drittstaatenregelung auf die Zurückdrängung der Asylsuchenden an östliche Nachbarstaaten gemünzt. Die den Asylkompromiss tragenden Parteien versprachen sich für die Lösung der Wanderungsbewegungen aus dem Osten nichts von der sich entwickelnden europäischen Integration. Deshalb wurde handstreichartig der nationale Sonderweg gewählt, der heute die europäische Integration im Asylrecht so stark belastet. Am 6. Dezember 1992, nur wenige Tage nach Verabschiedung der Londoner Beschlüsse der Einwanderungsminister, welche für die durch Art. 3 Abs. 5 des Dubliner Übereinkommen zugelassenen nationalen Drittstaatenregelungen die Durchführung der Einzelfallprüfung vorsahen,⁵⁴ einigte sich die

⁵¹ Papier, Asyl - Rechtsfragen im Spannungsfeld von Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht und Politik, 1992, S. 18

⁵² BVerfGE 94, 49 (100) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700 (706).

⁵³ Memorandum. *Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union: Für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit*, Arbeiterwohlfahrt, DeutscherAnwaltVerein, Diakonie, Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland, Neue Richtervereinigung, Paritätischer Wohlfahrtsverband, Pro Asyl, März 2013, S. 9 f.

⁵⁴ N3. 2 Resolution on a harmonized approach to questions concerning host third countries, Group Ad Hoch Immigration., London, 30 November and 1 December 1992, in: A New Immigration Law for Europe? The 1992 London and 1993 Copenhagen Rules on Immigration, (Netherlands) *Standing Committee of experts in international immigration, refugee and criminal law* (Hrsg.), 1993, S. 73 (74).

große Sachkoalition in Deutschland auf die Abschaffung der Einzelfallprüfung und des Eilrechtsschutzes und betrieb beschleunigt die beschlossene Verfassungsänderung.⁵⁵ In der Folgezeit wurde die Hervorbringung der einzelnen Rechtsakte des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems durch das deutsche Bestreben belastet, die eigenen nationalen Instrumente zum verbindlichen Inhalt des Unionsrechts zu machen, jedenfalls hierfür Optionsklauseln durchzusetzen. Die Folge für die nationale Rechtsanwendung in Deutschland ist insbesondere im Eilrechtsschutz die systemwidrige Anwendung der *Drittstaatenregelung* auf den Rechtsverkehr zwischen den *Mitgliedstaaten*.

Nur 17 Monate nach dem Drittstaatenurteil des BVerfG wurde der Amsterdamer Vertrag verabschiedet und übertrug Deutschland mit Zustimmung zu diesem Vertrag seine Hoheitsrechte für „Asyl und Einwanderung“ auf die Gemeinschaft. Ein eigenständigen Sachbereich, der vom Zustimmungsakt nicht erfasst worden wäre, jedenfalls soweit es um die Überstellung zwischen Mitgliedstaaten geht, besteht nicht mehr. Damit hat sich 2013 die verfassungsrechtliche Situation gegenüber 1993 grundlegend verändert. Seitdem ist das deutsche Asylrecht ein Bauelement im europäischen Asylsystem, das dem Grundrecht auf Asyl nach Art. 18 der Charta zur praktischen Wirksamkeit verhilft. Der radikale Schlag gegen das Asylrecht von 1993 scheint sich damit nachträglich als Schlag ins Wasser zu erweisen, auch wenn die europäische Integration den angerichteten politischen Flurschaden kaum beheben kann.

Kann die unionsrechtliche Entwicklung das deutsche Asylrecht eindämmen? Oder brechen sich die deutschen Sonderwege eine Bahn in die europäische Integration? Ob die hier abgegebene Prognose des Fehlschlags der 1993er Reform zutrifft, wird davon abhängen, dass bei der Entwicklung des europäischen Asylsystems deutsche Hegemonialbestrebungen unionsrechtlich gebrochen oder jedenfalls entschärft werden können. Die Entwicklung der europäischen Rechtsprechung seit 2011 und die Diskussion um die Änderungen der Rechtsakte scheinen die Prognose zu bestätigen. Dies soll belegt werden.

II. Das deutsche Asylrecht im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem

Das Bundesverfassungsgericht sah in Art. 16a Abs. 5 GG die verfassungsrechtliche Grundlage, um durch *völkerrechtliche Vereinbarungen* der Zuständigkeit für die Prüfung von Asylbegehren eine „*europäische* Gesamtregelung der Schutzgewährung für Flüchtlinge mit dem Ziel einer Lastenverteilung zwischen den an einem solchen System beteiligten Staaten zu erreichen.“ „*Unbeschadet* derartiger Regelungen auf der Ebene des Völkerrechts“ wende sich hingegen die Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 GG von dem bis dahin verfolgten Konzept ab, die Schutzgewährung für Flüchtlinge „allein durch Regelungen des innerstaatlichen Rechts zu lösen.“⁵⁶ Art. 16a Abs. 2 GG ist jedoch in einem auf dem Völkerrecht beruhenden System der gerechten Lastenverteilung ein Fremdkörper, da er einseitig die Interessen der Bundesrepublik verfolgt, die Interessen der nicht dem System der Lastenverteilung angehörenden Vertragsstaaten des Europarates demgegenüber vollständig unberücksichtigt lässt. Die Zuständigkeitsabkommen waren nicht das Vorbild für die Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 GG.⁵⁷ Aus dem Zusammenspiel der Regelungen in Art. 16a Abs. 2 und Art. 16a Abs. 5 GG wird vielmehr die Entstehung eines »hinkenden« europäischen Systems der Lastenverteilung erkennbar. Im Westen wurde unter den Bedingungen von 1993 ein multilaterales System des Lastenausgleichs, nach Osten hin eine Politik der Abdrängung der Flüchtlingslast praktiziert.

⁵⁵ Giesler/Wasser, Das neue Asylrecht, 1993, S. 15, 230.

⁵⁶ BVerfGE 94, 49 (85) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700.

⁵⁷ So aber Häußler, VerwArch 1996, 241 (254f.).

Das BVerfG hatte es versäumt, dem Gesetzgeber aufzuerlegen, die Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 GG in völkerrechtlich tragfähiger Weise umzusetzen. Die verfassungsrechtliche Interpretation des Art. 16a Abs. 2 GG ist ausschließlich nationalstaatlich orientiert. Für die praktische Umsetzung dieser Verfassungsnorm sind nicht einmal bilaterale Abkommen erforderlich. Die einzige Voraussetzung ist, dass der Gesetzgeber die Anforderungen des Konzeptes der normativen Vergewisserung beachtet. Andererseits tritt jedoch die Drittstaatenregelung hinter völkerrechtliche Vereinbarungen im Sinne des Art. 16a Abs. 5 GG zurück.⁵⁸ Bis heute wenden jedoch deutsche Verwaltungsgerichte insbesondere bei der Prüfung des Eilrechtsschutzes gegen unionsrechtlich geregelte Überstellungen die verfassungsrechtliche Drittstaatenregelung an. Der deutsche Sonderweg scheint sich seine Bahn ins Europarecht gebrochen zu haben. Aber eröffnet der Völkerrechtsvorbehalt des Art. 16a Abs. 5 GG überhaupt den verfassungsrechtlichen Zugang zur europäischen Integration?

Der verfassungsrechtliche Auftrag des Art. 16 a Abs. 5 GG ging entstehungsgeschichtlich dahin, mit Hilfe multilateraler Abkommen den Rechts- und Abschiebungsschutz für Flüchtlinge in Europa schrittweise fortzuentwickeln, um so die allein nationalstaatlich orientierte Lösung des Art. 16a Abs. 2 GG überflüssig zu machen. Das vom BVerfG formulierte verfassungsrechtliche Ziel war mithin die Auflösung des »hinkenden« Systems der Lastenverteilung durch Schaffung einer gesamteuropäischen multilateralen Lösung.⁵⁹ Dass aufgrund der nachträglichen europäischen Entwicklung die in Art. 16a Abs. 5 GG angesprochenen völkerrechtlichen Vereinbarungen in ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem überführt werden würden, konnten weder der verfassungsändernde Gesetzgeber noch das BVerfG im Zeitpunkt ihrer jeweiligen Entscheidungen voraussehen. Ungeachtet dessen beschreibt die aus der Abgrenzung zur Drittstaatenregelung hervorgehende Funktion des Völkerrechtsvorbehalts zielgenau die ursprüngliche verfassungsrechtliche Konzeption des Art. 16a GG, nämlich das gesamte nationale Asylrecht in ein europäisches Asylsystem zu überführen und dadurch auf einseitige, allein nationalstaatlich ansetzende operative Lösungsversuche im Asylrecht vollständig zu verzichten.

Diese verfassungsrechtliche Situation ist seit dem Amsterdamer Vertrag historisch überholt. Die europäische Integration im Asylrecht ist von der Regierungszusammenarbeit durch Abkommen in die Phase des Gemeinsamen Europäischen Asylrechts übergegangen. Weder die Drittstaatenregelung noch der Völkerrechtsvorbehalt können unabhängig vom Unionsrecht Geltung verlangen. Der verfassungsrechtliche Ort des deutschen Asylrechts ist nunmehr die Integrationsermächtigung des Art. 23 GG. Bereits nach seinem Wortlaut kann Art. 16a Abs. 5 GG, der auf *völkerrechtliche Verträge* verweist, nicht auf *supranationales Recht* angewandt werden. Darüber hinaus wurde schon im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verfassungsnorm kritisiert, dass auf der Grundlage dieser Norm keine weitergehenden Schritte zur Harmonisierung der materiellen und verfahrensmäßigen Standards des Asylrechts in Europa durchgeführt werden können,⁶⁰ weil durch deren gegenständliche Beschränkung auf „Zuständigkeitsregelungen für die Prüfung von Asylbegehren“ sowie die „gegenseitige Anerkennung von Asylentscheidungen“ die Fortentwicklung des europäischen Asyl- und Flüchtlingsrechts jeweils erneute Verfassungsänderungen erforderlich machten.⁶¹ Allgemein

⁵⁸ BVerfGE 94, 49 (86) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700.

⁵⁹ S. hierzu Marx, Rechtsgutachten zu den verfassungs- und europarechtlichen Fragen im Hinblick auf Überstellungen an Mitgliedstaaten im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Dublin II-Verordnung), 2010, S. 46 ff.

⁶⁰ Giesler/Wasser, Das neue Asylrecht, 1993, S. 20

⁶¹ Hailbronner, ZAR 1993, 107 (116).

wird daher davon ausgegangen, dass Art. 23 GG die verfassungsrechtliche Grundlage für die Übertragung asylrechtlicher Kompetenzen auf die Union ist, weil diese Norm eine Übertragung von Hoheitsrechten an die Union erlaubt, ohne die übertragbaren Hoheitsrechte thematisch einzuschränken. Daher ist die Bundesrepublik auch im asylrechtlichen Bereich nach Art. 23 GG berechtigt, Kompetenzen an die Union zu übertragen, soweit diese vergleichbaren Schutz vor Verfolgung bietet.⁶² Verfassungsrechtliche Grundlage der gemeinschaftsrechtlichen Harmonisierung ist damit nicht der ausdrücklich auf völkervertragliche Regelungen bezogene und darüber hinaus gegenständlich beschränkte Art. 16a Abs. 5 GG, sondern die allgemeine unionsrechtliche Öffnungsklausel des Art. 23 GG. Diese verfassungsrechtliche Entwicklung hat den Völkerrechtsvorbehalt seiner praktischen Wirksamkeit beraubt.⁶³

Ist verfassungsrechtlicher Ort der unionsrechtlichen Harmonisierung im Bereich des Asyl- und Flüchtlingsrechts Art. 23 GG, verdrängt der *europarechtliche Anwendungsvorrang* die verfassungsrechtliche Asylrechtsnorm in ihrer Gesamtheit und damit auch die Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 GG. Die Bedeutung des Art. 23 GG besteht darin, durch die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Union die deutsche Rechtsordnung derart zu öffnen, dass der ausschließliche Herrschaftsanspruch der Bundesrepublik im Geltungsbereich des Grundgesetzes zurückgenommen und der unmittelbaren Geltung und Anwendbarkeit eines Rechts aus anderer Quelle innerhalb des staatlichen Herrschaftsbereichs Raum gelassen wird.⁶⁴ Es handelt sich bei Art. 23 GG um eine Schlüsselnorm der Gesamtverfassung. Die Verfassung war von Anfang an offen für eine Entwicklung, im Zuge derer der ausschließliche Herrschaftsanspruch der Bundesrepublik Deutschland zurückgenommen und der unmittelbaren Anwendbarkeit einschließlich des Vorrangs des Europarechts Raum gegeben wird.⁶⁵ Damit wird nicht nur die unmittelbare Geltung des Unionsrechts im Bundesgebiet ermöglicht, sondern auch dessen *Vorrang* vor deutschem Recht.⁶⁶

Der Anwendungsvorrang des Europarechts wurde zunächst in der Rechtsprechung des EuGH entwickelt und mit der notwendigen einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts und mit der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft begründet. Die Herleitung des Anwendungsvorrangs durch den Gerichtshof aus Unionsrecht selbst sowie auch sein absoluter Charakter⁶⁷ werden allerdings vom Bundesverfassungsgericht nicht anerkannt. Seiner Ansicht nach folgt der Anwendungsvorrang erst aus dem in Übereinstimmung mit der verfassungsrechtlichen Integrationsermächtigung des Art. 23 Abs. 1 GG ergangenen – die ungeschriebene Vorrangregel rezipierenden – Zustimmungsgesetz zu den Gemeinschafts- und Unionsverträgen und dem in ihnen enthaltenen Anwendungsbefehl. Denn Art. 23 Abs. 1 GG ordne die unmittelbare und vorrangige Anwendbarkeit des von der Gemeinschaft gesetzten Rechts nicht schon von selbst an.⁶⁸ Danach komme dem Gemeinschaftsrecht zwar

⁶² *Randelzhofer*, in: *Maunz/Dürig*, Grundgesetz. Kommentar, Lfg. 35, 1999, Abs. 5 Art. 16 Rdn. 196; *Zimmermann*, in: *Berliner Kommentar zum Grundgesetz*, Band 2, 2009, C Art. 16a, Rdn. 237; noch anders *Zimmermann*, NVwZ 1998, 450 (455); so bereits *Hailbronner*, Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Koordinierung des Einreise- und Asylrechts, 1989, S. 204 ff.; s. hierzu auch *Menke*, Bedingungen einer Asylgesetzgebung der Europäischen Gemeinschaft, 1993, S. 139 f.

⁶³ *Zimmermann*, in: *Berliner Kommentar zum Grundgesetz*, Band 2, 2009, C Art. 16a, Rdn. 237.

⁶⁴ BVerfGE 37, 271 (280); 58, 1 (28); *Hobe*, in: *Friauf/Höfling*, *Berliner Kommentar zum Grundgesetz*, 2011, C Art. 23 Rdn. 41; *Streinz*, in: *Sachs*, Grundgesetz. Kommentar, 2011, Art. 23 Rdn. 60.

⁶⁵ *Callies*, ZEuS 2009, 559 (562).

⁶⁶ BVerfGE 73, 339 (375).

⁶⁷ EuGHE 1964, 1251 (1269 ff.) – *Costa/ENEL*.

⁶⁸ BVerfGE 73, 339 (374 f.); 89, 155 (190); grundlegend bekräftigt in BVerfGE 123, 267 (350) Rdn. 225 ff. – *Lissabon*; s. hierzu *Vofßkuhle*, Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund, in: NVwZ 2010, 1 (5 f.).

grundsätzlich Vorrang vor dem innerstaatlichen Recht aufgrund des im Zustimmungsgesetz enthaltenen Rechtsanwendungsbefehls zu.⁶⁹ Dieser Vorrang könne aber nicht weiter gehen, als das mit diesem Gesetz akzeptierte „Integrationsprogramm“ mit seinen Kompetenznormen vorsehe, zulasse und zulassen dürfe.⁷⁰ Dieser Streit kann jedoch auf sich beruhen, weil er im Asylrecht keine Auswirkung hat. Wie aber verläuft die rechtliche Entwicklung des Asylrechts in einem unionsrechtlich durchdrungenen deutschen Rechtssystem? Dies soll angesichts ihrer Bedeutung am Beispiel der Drittstaatenregelung und der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Dublin II-V0) und aufgezeigt werden.

III. Recht auf Asyl in der Union

Die Union hat sich das Ziel gesetzt, schutzbedürftigen Personen in der Union Aufnahme zu gewähren. Dementsprechend bestimmt Art. 3 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 343/2003, dass die Mitgliedstaaten jeden Asylantrag prüfen, der an der Grenze oder im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates gestellt wird. Dieser Antrag wird nur von einem, dem zuständigen Mitgliedstaat geprüft. Der nicht zuständige Mitgliedstaat ist befugt, den Asylsuchenden an den zuständigen zu überstellen. Anstatt ihn zu überstellen, kann er ihn jedoch auch nach Maßgabe von Art. 3 Abs. 3 der Verordnung in einen („sicheren“) Drittstaat abschieben. Abschiebungen in „sichere“ Drittstaaten sind jedoch nach deutschem Recht derzeit rechtlich nicht denkbar, weil nur Norwegen und die Schweiz (vgl. Anlage I zu § 26a AsylVfG) gelistet und beide inzwischen Beteiligte im Dubliner System sind. Asylsuchende, die aus diesen Staaten einreisen, werden nach Maßgabe dieses Systems überstellt. Der unionsrechtliche Rechtsakt, der den Rechtsverkehr *zwischen den Mitgliedstaaten* regelt, gibt den Mitgliedstaat damit die Kompetenz, *Drittstaatenregelungen* anzuwenden. Diese müssen allerdings den Anforderungen der Verfahrensrichtlinie genügen. Bleibt der Asylsuchende im Unionsgebiet, wird ihm ein verfahrensabhängiges Aufenthaltsrecht gewährt (Art. 7 Abs. 1 RL 2005/85/EG) und nach der Statuszuerkennung ein Aufenthaltstitel (Art. 24 RL 2004/83/EG). Drittstaatenregelungen im europäischen System laufen dem gemeinsamen Ziel der Aufnahme von Flüchtlingen zuwider und schieben das die 1970er Jahre prägende europäische Phänomen „*refugee in orbit*“ in die nichteuropäische Umlaufbahn. Dies soll hier aber nicht vertieft werden. Vielmehr erfasst der Blick des Jahres 2013 auf die Asylreform von 1993 die unionsrechtlichen Folgen, die sich für diese Reform aus der Eindämmung des deutschen durch das asylrechtliche Unionsrecht ergeben.

Eher beiläufig hat der EuGH bei der Prüfung des Verfahrens der Überstellung zwischen den Mitgliedstaaten festgestellt, dass nicht nur im Rechtsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten, sondern auch bei der Anwendung nationaler Drittstaatenregelungen eine *unwiderlegliche* Sicherheitsvermutung mit Unionsrecht unvereinbar ist. Eine derartige nationale Regelung stellte die Garantien in Frage, mit denen der Schutz und die Beachtung der Grundrechte durch die Union und ihre Mitgliedstaaten sichergestellt werden sollen.⁷¹ Der EuGH bezog sich dabei auf Art. 36 RL 2005/85/EG (*Verfahrensrichtlinie*), der den Mitgliedstaaten die Option einräumt, „*keine* oder keine umfassende“ Prüfung der Sicherheit im Drittstaat vorzunehmen. Damit stellte er klar, dass derartige Klauseln nur nach Maßgabe des Unionsrechts beansprucht werden dürfen. Obwohl die Schöpfungen des Exekutivföderalismus, das Sekundärrecht, in

⁶⁹ BVerfGE 73, 339 (374 f.); 75, 223 (240 f.).

⁷⁰ BVerfGE 73, 339 (374 f.); 75, 223 (240 ff.); Zum Ganzen *Pernice*, in: *Dreier*, Grundgesetz. Kommentar, Band II, 2008, Art. 23 Rdn. 2; s. auch *Möller*, Das Verhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof unter den Präsidenten Papier und Skouris, in: NVwZ 2010, 225 226 f.

⁷¹ EuGH, NVwZ 2012, 417 (421) Rdn. 100 bis 103 – *N.S.*; s. hierzu *Hailbronner/Thym*, Vertrauen im europäischen Asylsystem, in: NVwZ 2012, 406, einerseits, *Marx*, Solidarität im grundrechtskonformen europäischen Asylsystem, in: NVwZ 2012, 409, andererseits.

Art. 36 Abs. 1 RL 2005/85/EG die unwiderlegliche Sicherheitsvermutung zulässt, ist sie aufgrund der Vorgaben des EuGH grundrechtskonform im Sinne einer widerleglichen Vermutung zu korrigieren. Der Trend im Unionsrecht geht damit auf ein Asylrecht in der Union.

Dem steht nicht entgegen, dass die Spitze der europäischen Exekutive, der Rat, in Art. 39 Abs. 1 des Entwurfs der Änderungsrichtlinie zur Verfahrensrichtlinie starrsinnig auf Beibehaltung des alten Wortlaut von Art. 36 Abs. 1 RL 2005/85/EG beharrt, den Mitgliedstaaten also weiterhin die Kompetenz belässt, unwiderlegliche Vermutungen beizubehalten.⁷² Denn die primärrechtskonforme Auslegung des Sekundärrechts verpflichtet die Mitgliedstaaten, eine Einzelfallprüfung durchzuführen. Nach dem EuGH sieht Art. 36 Abs. 2 Buchst. a) und c) RL 2005/85/EG und damit auch Art. 39 Abs. 2 Buchst. a) und c) des Entwurfs der Änderungsrichtlinie vor, dass ein Drittstaat nur dann als „sicherer Drittstaat“ betrachtet werden kann, wenn er die GFK und EMRK nicht nur ratifiziert hat, sondern ihre Bestimmungen auch einhält. Daraus folgert er, eine solche Formulierung weise darauf hin, „dass die bloße Ratifizierung der Konventionen durch einen Staat nicht eine unwiderlegbare Vermutung ihrer Einhaltung durch diesen Staat zur Folge haben kann. Dieser Grundsatz gilt sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für Drittstaaten.“⁷³

Das Beharren der Exekutive auf der alten Formulierung belegt, dass die europäische Integration ein höchst widersprüchlicher und stark von nationalen Interessen geprägter Prozess ist. Weder die Kommission noch der Rat haben im Änderungsentwurf der Verfahrensrichtlinie den Wortlaut der Drittstaatenregelung an die Rechtsprechung des EuGH angepasst. Die gegenüber dem Rat schwache Kommission wollte wohl den Streit mit diesem vermeiden, der Rat auf deutsche Befindlichkeiten Rücksicht nehmen. Denn bislang praktiziert allein die Bundesrepublik eine unwiderlegliche Sicherheitsvermutung. Scheinbar konnte diese erneut ihre nationalen Interessen verteidigen. Doch das nützt ihr nichts, erstens, weil ihr eigenes Recht keine „sicheren Drittstaaten“ mehr listet; zweitens, der Exekutivföderalismus an grundrechtliche Grenzen stößt. Es ist politisch kaum vorstellbar, dass die Bundesrepublik es wagen wird, neue „sichere Drittstaaten“ zu listen und damit in offenen Konflikt mit dem unionsrechtlichen Anwendungsvorrang zu geraten und den EuGH zu provozieren. Die Drittstaatenregelung kann nicht der „integrationsfesten Identität der Verfassung“ zugerechnet werden.⁷⁴ Das BVerfG hat vielmehr festgestellt, die Drittstaatenregelung berühre nicht die in Art. 79 Abs. 3 GG niedergelegten Grundsätze.⁷⁵ Es kann folglich auch nicht argumentiert werden, sie werde durch diese Grundsätze gefordert. Es ist also kaum vorstellbar, dass sich das BVerfG in dieser Vfrage in Position gegen den EuGH bringen würde. Politisch hat das über Jahrzehnte so kontrovers diskutierte Konzept der normativen Vergewisserung ausgedient. Art. 16a Abs. 2 Satz 1 und 2 GG sind gegenstandslos.

III. Recht auf wirksamen Rechtsschutz (Art. 47 GRCh).

Das normative Vergewisserungskonzept und der Ausschluss des Eilrechtsschutzes bedingen einander, das eine ist ohne das andere nicht denkbar. Da nach Unionsrecht die Fortführung dieses Konzepts unzulässig ist, stellt sich die Frage nach der Weitergeltung von Art. 16a Abs.

⁷² Ammended Proposal for a Directive on Common Procedures for Granting and Withdrawal of international protection, 2009/0165 (COD), Stand 8. Juni 2012, S. 116.

⁷³ EuGH, NVwZ 2012, 417 (421) Rdn. 102 bis 103 – N.S.

⁷⁴ BVerfGE 123, 267 (350) – *Lissabon*; kritisch zu diesem Ansatz *Callies*, Das Rindes des Zweiten Senats mit der EU, in: ZEUS 2009, 559 (569 ff.); *Bergmann/Karpenstein*, Identitäts- und Ultra-vires-Kontrollen durch das BVerfG, in: ZEUS 2009, 529 (532 ff.); *Everling*, Europas Zukunft unter der Kontrolle nationaler Verfassungsgerichte?, in: EuR 2010, 91 (100 ff.)

⁷⁵ BVerfGE 94, 49 (102 ff.) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700

2 Satz 3 GG. Darf nach deutschem Recht weiterhin der Eilrechtsschutz ausgeschlossen werden?

Der EuGH hat festgestellt, aus dem allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts, dass alle Entscheidungen einer nationalen Behörde gerichtlich überprüfbar sein müssten, ergebe sich insbesondere im Hinblick auf die Aussetzung des Vollzugs der Entscheidung einer nationalen Behörde, dass ein mit einem nach Unionsrecht zu beurteilenden Rechtsstreit befasstes nationales Gericht in der Lage sein müsse, *einstweilige Anordnungen* zu erlassen, um die *volle Wirksamkeit* der späteren Gerichtsentscheidung über das Bestehen der aus dem Unionsrecht hergeleiteten Rechte sicherzustellen.⁷⁶ Daher kommt der Rechtsschutzgewährleistung des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG aus europarechtlicher Sicht *dienende Funktion* zu. Aus dem aus allgemeinen Grundsätzen wie auch aus Art. 47 GRCh abgeleiteten Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz folgt als immanenter Bestandteil dieses Grundrechts ein grundrechtlicher Anspruch auf Eilrechtsschutz zur Sicherstellung der vollen Wirksamkeit unionsrechtlich begründeter Rechtspositionen. Es obliegt den nationalen Gerichten, die im Rahmen ihrer Zuständigkeit das Unionsrecht anzuwenden haben, entsprechend dem primärrechtlich verankerten Grundsatz der Mitwirkungspflicht die volle Wirkung seiner Bestimmungen zu gewährleisten, die sich für den Einzelnen aus der unmittelbaren Wirkung des Unionsrechts ergibt.⁷⁷ Der nationale Richter übernimmt damit die Funktion eines europäischen Richters. Eine nationale Rechtsvorschrift, welche die Durchsetzung der vollen Wirksamkeit europarechtlicher Schutzpositionen im Eilrechtsschutzverfahren hindert, darf der nationale Richter nicht anwenden. Diese Verpflichtung trifft nach dem Anwendungsvorrang jeden nationalen Richter.

Mit der Übertragung der Asylrechtskompetenz auf die Union hätte deshalb an sich Art. 16a Abs. 2 Satz 3 GG und § 34a Abs. 2 AsylVfG nicht mehr angewandt werden dürfen. Dementsprechend empfahl die Kommission in ihrem Vorschlag zur Überführung der Dubliner Konvention in das Unionsrecht, dass gegen die Überstellung ein gerichtlicher Rechtsbehelf eingelegt werden könne, der keine aufschiebende Wirkung habe.⁷⁸ Damit wurde die Möglichkeit eröffnet, Eilrechtsschutz gegen Überstellungen zu beantragen. Die Bundesregierung wandte sich jedoch vehement gegen diesen Vorschlag. Folge ist eine umstrittene Rechtsschutzklausel in der Verordnung, die nach deutscher Auffassung den vollständigen Eilrechtsausschluss zulässt. Die Rechtsschutzklausel der Verordnung ist indes ein höchst kompliziertes Kompromisskonstrukt. Da sämtliche Rechtsakte im Bereich des Asylrechts den Mitgliedstaaten den Prozess der Angleichung ihrer nationalen Rechtsvorschriften an einen verbindlich vorgegebenen Mindeststandard erleichtern sollen, wird ihnen lediglich für eine *Übergangszeit* das Recht eingeräumt, ihre *bisherige*, den Mindeststandard unterschreitende Praxis beizubehalten. Der EuGH spricht insoweit von „*Stillhalteklauseln*“, die wegen der Schwierigkeiten, eine Angleichung der Rechtsvorschriften in einem Bereich vorzunehmen, der *bisher* allein in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fiel,

⁷⁶ EuGH, Urt. vom 19. Juni 1990, Rs. C-213/89, Rdn. 19 ff., Slg. 1990, I-02433 – *Factortame u.a.*; EuGH, Urt. vom 11. Januar 2001, Rs. C-1/99 Rdn. 46 - 48 – *Kofisa Italia Srl*.

⁷⁷ EuGH, Urt. vom 15. Oktober 2005 – Rs. C-379/04, Rdn. 14 – *Dahms*, mit weiteren Hinweisen; EuGH, Urt. vom 17. September 2002, Rs. C-253/00, Rdn. 28 – *Munoz und Superior Fruiticola*; EuGH, Urt. vom 19. Juni 1990, Rs. C-213/89, Rdn. 28 Slg. 1990, I-02433 – *Factortame u.a.*

⁷⁸ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines Asylantrages zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat stellt, KOM(2001) 447 endgültig 2001/0182/CNS), 26. Juli 2001, S. 40.

zulässig sind.⁷⁹ Den Eilrechtsschutzklauseln der Verordnung kommt also der Charakter von „StillhalteklauseIn“ zu.⁸⁰

Die Bundesrepublik hat sich im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung, am 1. September 2003 (vgl. Art. 29 Abs. 1), nicht auf die StillhalteklauseIn der Art. 19 Abs. 2 Satz 4 letzter Hs. und Art. 20 Abs. 1 Buchst. e) Satz 4 letzter Hs. Verordnung (EG) Nr. 343/2003, berufen. In diesem Zeitpunkt galten die Vorschriften der § 29 Abs. 3, § 35 AsylVfG a.F. und § 36 AsylVfG, die es den von Überstellungen (Art. 19 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 343/2003, § 35 AsylVfG a.F.) betroffenen Asylsuchenden ermöglichten, hiergegen Eilrechtsschutz zu beantragen (vgl. § 35 AsylVfG a.F. in Verb. mit § 36 Abs. 1 und 3 AsylVfG). Zwar bestimmte § 29 Abs. 3 Satz 2 AsylVfG a.F., dass § 26a Abs. 1 AsylVfG unberührt blieb. Entgegen der in der Rechtsprechung vereinzelt vertretenen Auffassung, dass damit auch im Rahmen des Völkerrechtsvorbehaltes des Art. 16a Abs. 5 GG die Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 GG als „*alternative Handlungsmöglichkeit*“ verfügbar bleiben sollte,⁸¹ folgte der völkerrechtliche Vorbehalt – wie bereits weiter oben ausgeführt wurde – anderen Gesetzmäßigkeiten als die Drittstaatenregelung. Der Völkerrechtvorbehalt ließ also den Eilrechtsausschluss nicht zu, sodass die damalige rotgrüne Regierung sich nicht auf die StillhalteklauseIn der Verordnung berief.

Der verbissene Kampf der Bundesregierungen seit 1993 in Brüssel für den Ausschluss des Eilrechtsschutz trägt jedoch keine Früchte. Stehen bereits allgemeine unionsrechtliche Grundsätze und seit 2009 auch Art. 47 GRCh gegen diese Position, deutete sich in der Entscheidung *N.S.* des EuGH an, dass die Verordnung grundrechtskonform zu handhaben und damit Eilrechtsschutz gegen Überstellungen zu gewähren ist.⁸² Er hat sich zwar nicht unmittelbar mit dem Eilrechtsschutz gegen Überstellungen auseinandergesetzt. Aus seinen Ausführungen folgt jedoch, dass wirksamer Eilrechtsschutz zu gewährleisten ist. Dieselben Gründe, die dafür sprechen, das Ermessen nach Art. 3 Abs. 2 der Verordnung als ein „Element des GEAS“ zu werten,⁸³ tragen auch die Annahme, dass der in das Ermessen gestellte Eilrechtsschutz nach Art. 19 Abs. 2 ein Element dieses Systems ist und durch die Ausübung dieser Norm Unionsrecht im Sinne von Art. 51 Abs. 1 GRCh durchgeführt wird. Dafür spricht auch die ständige Rechtsprechung des EuGH, wonach ErmessensklauseIn nur in Übereinstimmung mit den Rechten der EMRK und der Charta der Grundrechte in Anspruch genommen werden dürfen.⁸⁴ Die demnächst in Kraft tretende Änderung der Verordnung trägt dieser Rechtslage Rechnung und regelt in Art. 27 Abs. 3 zwingend den Eilrechtsschutz gegen Überstellungen und belässt den Mitgliedstaaten für die Umsetzung drei unterschiedliche Optionen.⁸⁵ Auf Antrag der Fraktionen von CDU/CSU und FDP vom 13. Mai 2013 hat deshalb der Innenausschuss bei der Endberatung eines Änderungsgesetzes zum AsylVfG beschlossen, § 34a Abs. 2 dahin zu ändern, dass gegen Überstellungen nach der Verordnung

⁷⁹ EuGH, Urt. 27. 6. 2006 – Rs. C-540/03, Rdn. 102, NVwZ 2006, 1033 1034) – *EP gegen Rat*.

⁸⁰ Marx, Rechtsgutachten zu den verfassungs- und europarechtlichen Fragen im Hinblick auf Überstellungen an Mitgliedstaaten im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Dublin II-Verordnung), 2010, S. 132 ff.

⁸¹ So OVG NW, NVwZ 1997, 1141 (1142), OVG NW, InfAusIR 2001, 94 = NVwZ-Beil. 2000, 150; Löper, ZAR 2000, 16 (19); dagegen Marx, Kommentar zum AsylVfG, 6. Aufl., 2005, § 29 Rdn. 93.

⁸² Marx, NVwZ 2012, 409 (412 f.); a.A. Hailbronner/Thym, NVwZ 2012, 406 (408 f.).

⁸³ EuGH, NVwZ 2012, 417 (418) Rdn. 68 – *N.S.*

⁸⁴ EuGH, NVwZ 2006, 1033 (1034) Rdn. 58 ff. (62 f.) – *EP gegen Rat*; EuGH, InfAusIR 2010, 221 = NVwZ 2010, 697 Rdn. 44 – *Chakroun*.

⁸⁵ *Rat der Europäischen Union*, Standpunkt des Rates in erster Lesung im Hinblick auf die Annahme der Verordnung zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz, ASILE 129 CODEC 2520 OC 601, 14. Dezember 2012, S. 58.

Eilrechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO gewährleistet wird.⁸⁶ Da die Drittstaatkonzeption ohne die »rigide Negation« des vorläufigen Rechtsschutzes ihren Sinn verliert,⁸⁷ ist damit das zentrale Standbein der Asylrechtsreform von 1993, der Eilrechtsausschluss, Geschichte, die vom Unionsrecht überholt wurde.

D. Das europäische Projekt: Verstärkter Grundrechtsschutz (Fazit)

Der Befund überrascht: Die List der europäischen Vernunft hat sich in das »monströse« Grundrecht⁸⁸ eingenistet und dem spezifischen Prägebegriff der Drittstaatenregelung Beißhemmungen eingezogen. Nur sinn- und planlos noch beißt das normatives Vergewisserungskonzept genannte Monster in die Luft, findet jedoch mangels „sicherer“ Drittstaaten keine Nahrung. Krampfhaft sucht es nach Ersatz, schnappt nach den Mitgliedstaaten. Doch der Versuch, „Mitgliedstaaten“ als „Drittstaaten“ zu behandeln, um dem Monster Nahrung zu liefern, belegt, dass dem Drittstaatenkonzept von Anfang intellektuelle Überzeugungskraft fehlte. Noch verhaken sich die Verwaltungsgerichte in dieses Konzept, meinen, sie müssten sich auf die vom BVerfG zugelassenen Durchbrechungen berufen, um Überstellungen nach Italien, Ungarn und Polen zu verhindern. Doch dies wird in wenigen Wochen deutsche Geschichte sein.

Doch kann diese „Geschichte des größten und folgenschwersten Versagens in der Geschichte der Bundesrepublik“, wie *Heribert Prantl* 1994 resümierte,⁸⁹ damit politisch abgehakt werden? Bleibt der radikale Angriff auf ein Grundrecht ohne politische Folgen? Es war die sozialdemokratische Opposition, die in der großen Sachkoalition dem Asylkompromiss nach langen internen Kämpfen die erforderliche Zweidrittelmehrheit sicherte, weil sie sich dem Druck der Rechten beugte, um Gewalt aus der rechtsradikalen Bewegung begegnen zu können. Die Antwort der politischen Elite auf rassistische Gewalt und Morde nach 1990 in Hoyerswerda, Mölln, Hünxe und Rostock war Entrechtlichung, gegründet auf fehlendem Standvermögen und politischer Naivität auf Seiten der Linken und dem vitalen Drang der Rechten nach Abschaffung eines seit langem ungeliebten Grundrechts in günstiger Stunde. Hat die Abschaffung des Grundrechts die erwünschte Sicherheit gebracht oder eher blind gegenüber faschistischer Gewalt gemacht? Hat das systematische Versagen des riesigen Sicherheitskomplexes gegenüber gezielten Morden aus der faschistischen Bewegung nach 1993 vielleicht seinen Grund in dieser Blindheit, die durch die seit 2001 politisch geschürte Angst vor dem muslimischen Anderen die Spaltung der Gesellschaft verschärft? Nein, abhaken darf man diese Geschichte nicht. Vielmehr bedarf der innere Frieden der Gesellschaft ihrer offenen Aufarbeitung.

Die Geschichte der Abschaffung des Asylgrundrechts ist auch eine Erzählung über eine scharfe Polarisierung der deutschen Gesellschaft mit langwirkenden traumatischen Folgen. Hier die Exekutive, die den „Staatsnotstand“⁹⁰ beschwor und gemeinsam mit Legislative und Judikative die 1993 gefühlte Gefahr vor einwandernden „Massen“ aus östlichen Nachbarländern zum Stilelement ihrer Politik gemacht hat und sich auch heute noch nur mühsam Kompromisse zur Verbesserung des Rechtsschutzes Schutzbedürftiger abhandeln lässt. Dort die Zivilgesellschaft, in scharfer Frontstellung und aggressiver Abwehrhaltung gegen die politische Elite. Über 10000 Demonstranten blockierten am 26. Mai 1993 den Deutschen Bundestag in Bonn, sodass viele Abgeordnete nur mit dem Schiff und dem

⁸⁶ Änderungsantrag vom 13. Mai 2013 zum Gesetzentwurf BT-Drs. 17/13063 – BT-IA-Drs. 17(4)738.

⁸⁷ *Schoch*, DVBl. 1993, 1161 (1165); ähnl. *Lehnguth/Maassen*, ZfSH/SGB 1995, 281 (288).

⁸⁸ So *Voßkuhle*, DÖV 1993, 53 zu Art. 16a GG.

⁸⁹ *Prantl*, Deutschland leicht entflammbar. Ermittlungen gegen die Bonner Politik, 1994, S. 100.

⁹⁰ GK-AsylVfG, Stand Oktober 1993, Entstehungsgeschichte II Rdn. 123.

Flugzeuge den Plenarsaal erreichen konnten.⁹¹ Die ausgelöste politische Paralyse dauerte lange. Nur mühsam und zögernd haben sich beide Seiten nach 1993 auf das europäische Asylprojekt eingelassen. In der Zivilgesellschaft herrschte noch lange der Glaube, das alte Asylgrundrecht habe weit über das Völkerrecht hinausgehend Flüchtlingen grundrechtlichen Schutz gewährleistet, ein Glaube, der Anfang der 1980er Jahre ja auch vom BVerfG genährt wurde. Und die Exekutive, aufgrund der marktwirtschaftlichen Entwicklung gezwungen, sich auf das europäische Projekt einzulassen, versuchte so viel wie möglich vom nationalen Bestand zur Richtschnur für die europäische Integration zu machen.

Das ist der derzeitige Befund der europäischen Integration aus deutscher Sicht. Diese Integration wird jedoch gesamteuropäisch hervorgebracht. Für die Flüchtlinge enthält sie trotz aller Kritik seit 2004 konstruktive Ansätze, die sich zwar gegen den Exekutivföderalismus behaupten müssen, aber aufgrund der im Primärrecht eingelassenen Werte und gemeinsamen Überzeugungen der europäischen Völker weiter ausgebaut werden können. Es wird Aufgabe von Historikern und Soziologen sein, aufzuarbeiten, warum der postmoderne Exekutivföderalismus, wie *Habermas* den derzeitigen Prozess der europäischen Integration beschreibt,⁹² gleichwohl ein den Menschenrechten und dem Flüchtlingsschutz verpflichtetes Wertesystem hervorgebracht hat. Aus politologischer Sicht sind es sicherlich die nationalen Zivilgesellschaften, die ihre nationalen Exekutiven treiben, Transparenz sowie Rechenschaft ihres gesetzgeberischen Handelns in Brüssel einfordern und dadurch das europäische Projekt befördern. Dabei sind es angesichts des unverändert weitgehend wirkungslosen Parlaments die nationalen Parlamente, die das demokratische Projekt in Europa beleben und über die die Zivilgesellschaften Einfluss auf den Prozess der Integration nehmen können. Allerdings muss bei uns bislang das nationale Parlament vom BVerfG zum Jagen getragen werden. Damit eröffnet sich andererseits aber ein strategischer Hebel für die Zivilgesellschaft, um über das nationale Parlament den Vorrang gemeinsamer Werte gegenüber kurzsichtigen Interessen zu wahren.

Der juristische Ausgangspunkt für konstruktive Strategien sind die europäischen Grundrechte, welche aus den nationalen Grundrechtskatalogen hervorgegangen sind und diese zugleich überwölben. Dies mag auch erklären, warum nicht zuletzt mit maßgebenden Anstößen des Straßburger und Luxemburger Gerichts eine europäische Entwicklung eingeleitet werden konnte, das das völkerrechtswidrige deutsche Asylgrundrecht entschärft hat. Es entspricht der ständigen Rechtsprechung des EuGH, Sekundärrecht nach Maßgabe der Primärrechtskonformität auszulegen.⁹³ Der EuGH bindet die Mitgliedstaaten bei der Beibehaltung von Stillhalteklauseln an die Grundrechte als integralen Bestandteil der allgemeinen Rechtsgrundsätze und insbesondere der Grundrechtscharta und verpflichtet die Mitgliedstaaten im Rahmen der Berufung auf Stillhalteklauseln auf die in der EMRK sowie im Bürgerrechtspakt verankerten Rechte.⁹⁴ Was auch immer der postdemokratische Exekutivföderalismus an Rechtsakten schaffen mag, stets müssen sich die aus den divergierenden nationalen Interessen hervorgegangenen Rechtsakte an den gemeinsamen Werten messen lassen. Gerade der Kampf der europäischen Zivilgesellschaften gegen die Überstellungen von Asylsuchenden in die recht- und schutzlose Situation in Griechenland hat gezeigt, wie eine konstruktive Einbindung der höchsten europäischen Gerichte zur

⁹¹ GK-AsylVfG, Stand Oktober 1993, Entstehungsgeschichte II Rdn. 135.

⁹² *Habermas*, Zur Verfassung Europas. Ein Essay, 2011, S. 48 ff.

⁹³ EuGH, Urt. vom 17. Dezember 1998 – Rs. C-186/96, Rdn. 35 – *Demand*; EuGH, Urt. vom 13. April 2000 – Rs. C-292/97, Rdn. 37, 63 – *Karlsson*; EuGH, Urt. vom 3. Oktober 2000 – Rs. C-411/98, Rdn. 47 – *Ferlini*; EuGH, Urt. vom 10. April 2003 – Rs. C-276/01, Rdn. 70, – *Steffensen*; EuGH, Urt. 27. 6. 2006 – Rs. C-540/03, Rdn. 60, NVwZ 2006, 1033 1034) – *EP gegen Rat* s. hierzu auch *Zorn/Twardozs*, DStR 2007, 2185 (2192); *von Bogdandy*, EuR 2009,749 (754 f.); *Möller*, NVwZ 2010, 225 (227).

⁹⁴ EuGH, Urt. 27. 6. 2006 – Rs. C-540/03, Rdn. 35 - 39, 102, NVwZ 2006, 1033 1034) – *EP gegen Rat*.

Abschaffung menschenverachtender nationaler Praktiken beitragen und zugleich Recht schaffen kann, das die Instrumente des europäischen Asylsystems humanisiert.

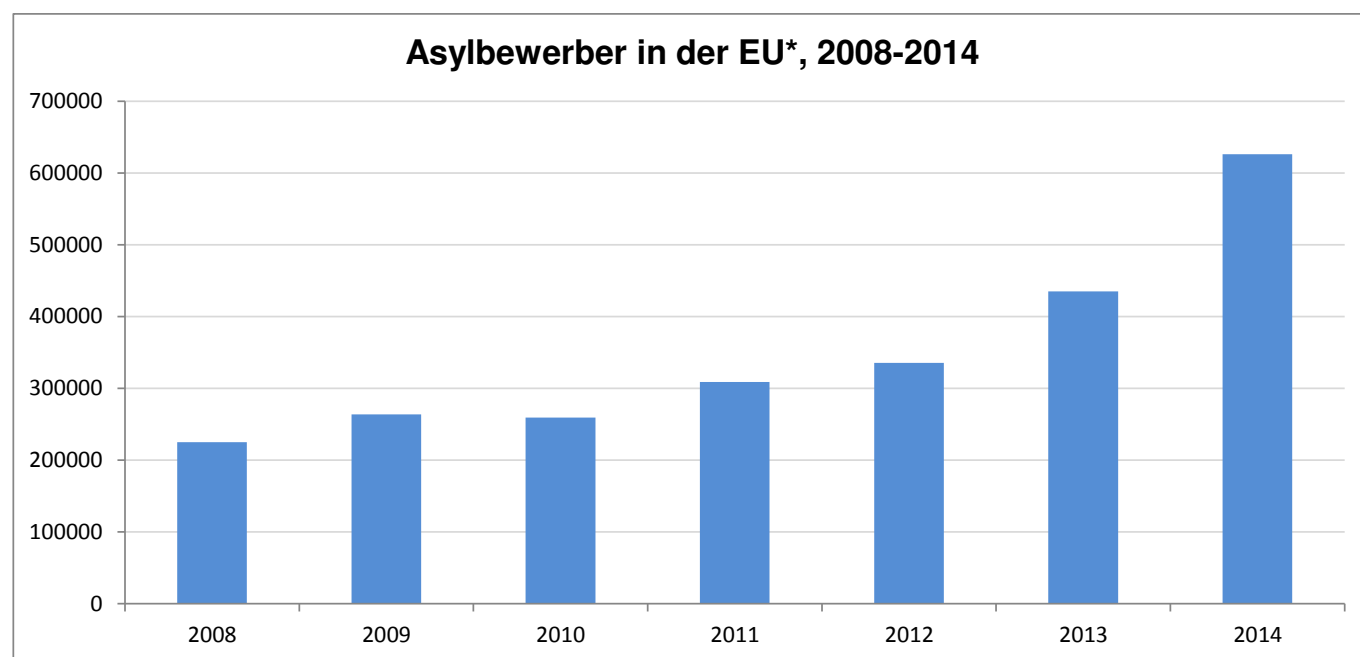
Wenn aber nationale und europäische Grundrechte dialektisch hervorgebracht und durch dieses Wechselspiel Wirksamkeit erlangen, wäre es grundverkehrt, das nationale Asylgrundrecht aufzugeben.⁹⁵ Wenn diese Position auch europarechtsfreundlich motiviert ist, bringt sie doch das Gegenteil hervor, weil dadurch ein Baustein aus der europäischen Architektur der Grundrechte heraus gebrochen würde. Dies erweist die Geschichte des neuen deutschen Asylrechts nach Art. 16a Abs. 1 GG. Nachdem nunmehr Klarheit vorherrscht, dass die Beschränkungen des Abs. 2 und 5 mit Unionsrecht nicht vereinbar sind und damit das Asylgrundrecht von den Fesseln, die es bislang geknebelt hatten, befreit worden ist, scheint in Abs. 1 von Art. 16a GG das alte Grundrecht aus Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG wieder auf, freilich in anderer Gestalt als bis 1993, nämlich unionsrechtlich in den dialektischen Grundrechtsprozess eingebunden. Vorbei sind die Zeiten, in denen in nationaler Isolation ein internationaler Sachverhalt gesteuert werden konnte. Das nationale Grundrecht auf Asyl in Verbindung mit der nationalen Rechtsschutzgarantie verstärken das europäische Asylrecht und die europäische Rechtsschutzgarantie, ja, sie sind selbst als solche europäisches Recht.

⁹⁵ So aber *Tiedemann*, Abschaffung des Asylgrundrechts, in: ZAR 2010, 161.

Asyl in der EU

Zahl der Asylbewerber in der EU im Jahr 2014 sprunghaft auf mehr als 625 000 gestiegen 20% waren Syrer

Im Laufe eines Jahres ist die Zahl der registrierten Asylbewerber¹ in der **Europäischen Union** (EU) um 191 000 (+44%) auf einen Spitzenwert von 626 000 im Jahr 2014 gestiegen. Insbesondere stieg die Zahl der Syrer von 50 000 im Jahr 2013 um 72 000 auf nahezu 123 000 im Jahr 2014.



* Für die Jahre 2008 bis 2012 bezieht sich „EU“ auf die EU27 (ohne Kroatien) und für 2013 und 2014 auf die EU28.

Diese Daten² über Asylbewerber in der **EU** werden in einem Bericht³ veröffentlicht, der von **Eurostat, dem Statistischen Amt der Europäischen Union**, herausgegeben wird.

Jeder dritte Asylbewerber in der EU stellte seinen Asylantrag in Deutschland

Im Jahr 2014 wurde die bei weitem höchste Anzahl von Asylbewerbern in **Deutschland** registriert (202 700 Asylbewerber bzw. 32% aller Bewerber), gefolgt von **Schweden** (81 200 bzw. 13%), **Italien** (64 600 bzw. 10%), **Frankreich** (62 800 bzw. 10%) und **Ungarn** (42 800 bzw. 7%). Es ist festzuhalten, dass die Entwicklung in diesen fünf Mitgliedstaaten im letzten Jahr unterschiedlich ausfiel. Gegenüber 2013 hat sich die Zahl der Asylbewerber 2014 in **Italien** (+143%) und **Ungarn** (+126%) mehr als verdoppelt und hat in **Deutschland** (+60%) und **Schweden** (+50%) erheblich zugenommen, während sie in **Frankreich** um 5% zurückging.

Im Vergleich zur Bevölkerung des jeweiligen Mitgliedstaates wurde die höchste Asylbewerberquote in **Schweden** (8,4 Bewerber pro Tausend Einwohnern) verzeichnet; damit war die Quote deutlich höher als in **Ungarn** (4,3), **Österreich** (3,3), **Malta** (3,2), **Dänemark** (2,6) und **Deutschland** (2,5). Demgegenüber waren die Quoten in **Portugal**, der **Slowakei** und **Rumänien** am niedrigsten. Im Jahr 2014 wurden in der **EU** 1,2 Asylbewerber pro Tausend Einwohner registriert.

Asylbewerber in den EU-Mitgliedstaaten

	Anzahl der Bewerber			Anteil am EU-Gesamtwert (in%)	Anzahl der Bewerber pro Tausend Einwohner*
	2013	2014	Entwicklung 2014/2013 (in %)	2014	2014
EU	435 190	626 065	44%	100,0%	1,2
Belgien	21 030	22 710	8%	3,6%	2,1
Bulgarien	7 145	11 080	55%	1,8%	1,5
Tschech. Republik	695	1 145	65%	0,2%	0,1
Dänemark	7 170	14 680	105%	2,3%	2,6
Deutschland	126 705	202 645	60%	32,4%	2,5
Estland	95	155	63%	0,0%	0,1
Irland	945	1 450	53%	0,2%	0,3
Griechenland	8 225	9 430	15%	1,5%	0,9
Spanien	4 485	5 615	25%	0,9%	0,1
Frankreich	66 265	62 735	-5%	10,0%	1,0
Kroatien	1 075	450	-58%	0,1%	0,1
Italien	26 620	64 625	143%	10,3%	1,1
Zypern	1 255	1 745	39%	0,3%	2,0
Lettland	195	375	92%	0,1%	0,2
Litauen	400	440	10%	0,1%	0,2
Luxemburg	1 070	1 150	7%	0,2%	2,1
Ungarn	18 895	42 775	126%	6,8%	4,3
Malta	2 245	1 350	-40%	0,2%	3,2
Niederlande	17 160	26 210	53%	4,2%	1,6
Österreich	17 500	28 035	60%	4,5%	3,3
Polen	15 240	8 020	-47%	1,3%	0,2
Portugal	500	440	-12%	0,1%	0,0
Rumänien	1495	1 545	3%	0,2%	0,1
Slowenien	270	385	43%	0,1%	0,2
Slowakei	440	330	-25%	0,1%	0,1
Finnland	3 210	3 620	13%	0,6%	0,7
Schweden	54 270	81 180	50%	13,0%	8,4
Ver. Königreich	30 585	31 745	4%	5,1%	0,5
Island	125	170	36%	-	0,5
Liechtenstein	55	65	18%	-	1,8
Norwegen	11 930	13 205	11%	-	2,6
Schweiz	21 305	23 555	11%	-	2,9

* „Einwohner“ bezieht sich auf die gebietsansässige Bevölkerung am 1. Januar 2014.
Die Daten werden auf die Endziffern 0 oder 5 gerundet.

Mehr als 70 000 Syrer haben Asyl in Deutschland und Schweden beantragt

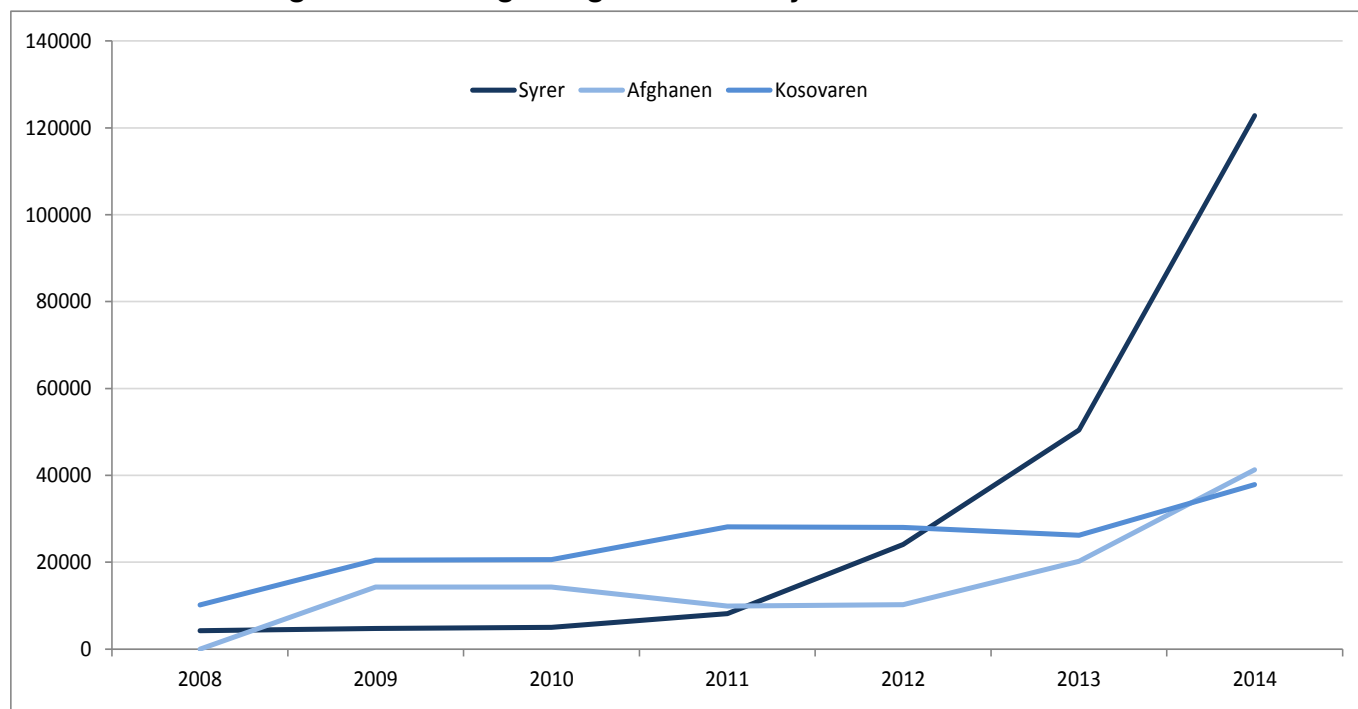
Die meisten Asylbewerber waren weiterhin Staatsangehörige von **Syrien** (122 800 Asylbewerber bzw. 20% aller Bewerber). Von den 122 800 **Syrern**, die 2014 in der **EU** einen Antrag auf Asyl stellten, wurden rund 60% in zwei Mitgliedstaaten registriert: **Deutschland** (41 100) und **Schweden** (30 800). **Syrische Staatsangehörige** stellten zudem den größten Anteil der Asylbewerber in **Belgien, Bulgarien, Dänemark, Spanien, Zypern, den Niederlanden, Österreich, Rumänien** und **Slowenien** dar.

Afghanistan (41 300 Asylbewerber bzw. 7% aller Bewerber) war das Land, aus dem die zweitgrößte Personengruppe kam, die 2014 in der **EU** Asyl beantragten. Von den 41 300 **Afghanen**, die 2014 in der **EU** Asyl beantragten, wurden 9 700 in **Deutschland** und 8 800 in **Ungarn** registriert.

Mit 37 900 Bewerbern (oder 6% aller Bewerber in der EU) war das **Kosovo**⁴ im Jahr 2014 am dritthäufigsten bei der Staatsangehörigkeit der Asylbewerber in der **EU** vertreten. Mehr als die Hälfte stellten einen Antrag auf Asyl in **Ungarn** (21 500).

In einigen Mitgliedstaaten kam zumindest die Hälfte der Bewerber aus einem einzigen Land. Dies war 2014 der Fall in **Zypern** (57% der Bewerber kamen aus **Syrien**), **Bulgarien** (56% aus **Syrien**), **Ungarn** (50% aus dem **Kosovo**⁴) und **Polen** (50% aus **Russland**).

Die drei häufigsten Staatsangehörigkeiten der Asylbewerber in der EU* im Jahr 2014



* Für die Jahre 2008 bis 2012 bezieht sich „EU“ auf die EU27 (ohne Kroatien) und für 2013 und 2014 auf die EU28.

Asylbewerber nach Staatsangehörigkeit, 2014

	Bewerber #	Drei häufigste Staatsangehörigkeiten von Asylbewerbern								
		Erste Staats- angehörigkeit	#	%	Zweite Staats- angehörigkeit	#	%	Dritte Staats- angehörigkeit	#	%
EU	626 065	Syrien	122 790	20	Afghanistan	41 305	7	Kosovo⁴	37 875	6
Belgien	22 710	Syrien	2 705	12	Afghanistan	2 330	10	Russland	1 850	8
Bulgarien	11 080	Syrien	6 245	56	Afghanistan	2 965	27	Irak	610	6
Tschech. Rep.	1 145	Ukraine	515	45	Syrien	110	9	Vietnam	65	6
Dänemark	14 680	Syrien	7 210	49	Eritrea	2 275	16	Staatenlos	1 140	8
Deutschland	202 645	Syrien	41 100	20	Serbien	27 145	13	Eritrea	13 255	7
Estland	155	Ukraine	60	37	Sudan	20	14	Russland	20	12
Irland	1 450	Pakistan	290	20	Nigeria	140	10	Albanien	100	7
Griechenland	9 430	Afghanistan	1 710	18	Pakistan	1 620	17	Syrien	785	8
Spanien	5 615	Syrien	1 510	27	Ukraine	895	16	Mali	595	11
Frankreich	62 735	Dem. Rep. Kongo	5 210	8	Russland	4 050	6	Bangladesch	3 775	6
Kroatien	450	Algerien	75	17	Syrien	65	14	Pakistan	25	5
Italien	64 625	Nigeria	10 135	16	Mali	9 790	15	Gambia	8 575	13
Zypern	1 745	Syrien	995	57	Ukraine	95	5	Ägypten	85	5
Lettland	375	Georgien	175	46	Ukraine	75	20	Syrien	35	9
Litauen	440	Georgien	115	27	Afghanistan	85	19	Ukraine	70	16
Luxemburg	1 150	Bosnien und Herzegowina	170	15	Montenegro	145	13	Kosovo ⁴	140	12
Ungarn	42 775	Kosovo ⁴	21 455	50	Afghanistan	8 795	21	Syrien	6 855	16
Malta	1 350	Libyen	420	31	Syrien	305	23	Somalia	130	9
Niederlande	26 210	Syrien	9 485	36	Eritrea	3 985	15	Staatenlos	2 790	11
Österreich	28 035	Syrien	7 730	28	Afghanistan	5 075	18	Russland	1 995	7
Polen	8 020	Russland	4 000	50	Ukraine	2 275	28	Georgien	720	9
Portugal	440	Ukraine	155	36	Pakistan	25	6	Marokko	25	6
Rumänien	1 545	Syrien	615	40	Afghanistan	280	18	Irak	210	14
Slowenien	385	Syrien	90	24	Afghanistan	75	20	Pakistan	25	6
Slowakei	330	Afghanistan	95	28	Syrien	40	12	Vietnam	25	8
Finnland	3 620	Irak	820	23	Somalia	410	11	Ukraine	300	8
Schweden	81 180	Syrien	30 750	38	Eritrea	11 530	14	Staatenlos	7 820	10
Ver. Königreich	31 745	Pakistan	3 990	13	Eritrea	3 280	10	Iran	2 500	8
Island	170	Albanien	20	11	Ukraine	15	9	Russland	15	8
Liechtenstein	65	Serbien	10	19	Somalia	10	16	Albanien	5	11
Norwegen	13 205	Eritrea	3 295	25	Syrien	2 085	16	Somalia	1 775	13
Schweiz	23 555	Eritrea	6 920	29	Syrien	3 820	16	Sri Lanka	1 275	5

Die Daten werden auf die Endziffern 0 oder 5 gerundet.

Fast die Hälfte der Entscheidungen in erster Instanz waren 2014 positiv

Im Jahr 2014 waren in der **EU** 45% der Entscheidungen in erster Instanz⁵ über Asylanträge positiv⁶ (in den 27 EU-Mitgliedstaaten, für die Daten vorliegen, wurden 360 000 Entscheidungen in erster Instanz getroffen, wobei in 163 000 Fällen ein Flüchtlingsstatus, ein subsidiärer Schutzstatus oder eine Aufenthaltsgenehmigung aus humanitären Gründen zuerkannt wurde). Mit 66 300 Entscheidungen in erster Instanz, durch die der Schutzstatus gewährt wurde (bzw. 41% aller positiven Entscheidungen in erster Instanz), waren **Syrer** die größte Gruppe, denen im Jahr 2014 in der **EU** den Schutzstatus zuerkannt wurde.

Während der Anteil der positiven Entscheidungen deutlich zwischen den Mitgliedstaaten variiert, sollte berücksichtigt werden, dass auch die Herkunftsländer der Bewerber je nach Mitgliedstaat stark variieren und dass 2014 getroffene Entscheidungen in erster Instanz sich unter Umständen auf in früheren Jahren registrierte Anträge beziehen.

Entscheidungen in erster Instanz, 2014

	Zahl der Entscheidungen		Drei häufigste Staatsangehörigkeiten bei positiven Entscheidungen in erster Instanz								
	Insgesamt	davon positiv	Erste Staatsangehörigkeit	#	%	Zweite Staatsangehörigkeit	#	%	Dritte Staatsangehörigkeit	#	%
EU*	359 795	162 770	Syrien	66 260	41	Eritrea	14 170	9	Afghanistan	11 175	7
Belgien	20 335	8 045	Syrien	1 675	21	Afghanistan	1 255	16	Irak	815	10
Bulgarien	7 435	7 000	Syrien	6 405	91	Staatenlos	425	6	Irak	90	1
Tschech. Rep.	1 000	375	Ukraine	150	41	Syrien	75	20	Kuba	30	8
Dänemark	8 055	5 480	Syrien	3 985	73	Staatenlos	540	10	Somalia	360	7
Deutschland	97 275	40 560	Syrien	23 860	59	Afghanistan	3 400	8	Irak	3 390	8
Estland	55	20	Sudan	5	35	Syrien	5	20	Kosovo	5	20
Irland	1 060	400	Afghanistan	50	12	Irak	45	11	Sudan	30	8
Griechenland	13 305	1 970	Syrien	590	30	Afghanistan	510	26	Eritrea	135	7
Spanien	3 620	1 585	Syrien	1 160	73	Somalia	90	6	Palästina	85	5
Frankreich	68 535	14 905	Syrien	1 980	13	Russland	1 385	9	Sri Lanka	1 075	7
Kroatien	235	25	Somalia	5	27	Nigeria	5	15	Weißrussland	5	12
Italien	35 180	20 580	Pakistan	2 405	12	Afghanistan	2 400	12	Nigeria	2 145	10
Zypern	1 305	995	Syrien	930	93	Irak	25	3	Somalia	20	2
Lettland	95	25	Syrien	20	83	-	-	-	-	-	-
Litauen	185	70	Afghanistan	30	42	Ukraine	25	34	Russland	10	15
Luxemburg	885	120	Syrien	40	34	Eritrea	15	12	Irak	10	8
Ungarn	5 445	510	Syrien	180	36	Afghanistan	85	17	Somalia	65	13
Malta	1 735	1 260	Syrien	360	28	Libyen	295	23	Somalia	285	23
Niederlande	20 190	14 225	Syrien	6 175	44	Eritrea	3 515	25	Staatenlos	1 480	10
Österreich	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Polen	2 700	720	Russland	315	44	Syrien	130	18	Georgien	40	5
Portugal	155	40	Iran	5	10	Pakistan	5	10	Guinea	5	10
Rumänien	1 585	740	Syrien	460	62	Irak	120	16	Afghanistan	60	8
Slowenien	95	45	Somalia	20	41	Syrien	10	25	Iran	5	16
Slowakei	280	170	Afghanistan	50	30	Somalia	25	15	Syrien	15	9
Finnland	3 280	2 210	Irak	555	25	Somalia	225	10	Ukraine	145	7
Schweden	39 905	30 650	Syrien	16 295	53	Eritrea	5 240	17	Staatenlos	4 300	14
Ver. Königreich	25 870	10 050	Eritrea	2 200	22	Syrien	1 425	14	Iran	1 260	13
Island	110	30	Iran	5	21	Syrien	5	14	Afghanistan	5	10
Liechtenstein	10	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Norwegen	7 640	4 905	Eritrea	1 905	39	Syrien	1 250	25	Somalia	490	10
Schweiz	21 800	15 410	Syrien	3 650	24	Eritrea	3 640	24	Afghanistan	1 880	12

* Die EU-Aggregate beruhen auf den verfügbaren Daten.

: Daten nicht verfügbar.

- Daten über die Staatsangehörigkeit werden bei zwei oder weniger positiven Entscheidungen in erster Instanz im Jahr 2014 nicht angegeben. Die Daten werden auf die Endziffern 0 oder 5 gerundet.

1. Ein **Asylbewerber** ist eine Person, die während des Bezugszeitraums einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat oder als Familienangehöriger in einen solchen Antrag einbezogen ist. Der Einfachheit halber wurde in dieser Veröffentlichung der Terminus „Bewerber“ gebraucht, da durch die Daten Einzelpersonen und keine Anträge gezählt werden, welche mitunter mehrere Personen umfassen. Ein „Antrag auf internationalen Schutz“ schließt gemäß der Definition in Artikel 2 Buchstabe g der Richtlinie 2004/83/EG des Rates Anträge auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder auf subsidiären Schutzstatus ein; dabei ist unerheblich, ob der Antrag bei der Ankunft an der Grenze oder im Land gestellt wurde und ob die Person legal (z. B. als Tourist) oder illegal eingereist ist.


Innerhalb desselben Monats wird jede Person, die Gegenstand eines Asylantrags ist, nur einmal gezählt. Wiederholte Anträge werden daher nicht registriert, wenn der erste Antrag im selben Monat gestellt wurde. **Wiederholte Anträge** werden jedoch registriert, wenn sie in einem anderen Bezugsmonat gestellt wurden. Dies bedeutet, dass die jährlichen Zahlen, welche auf einer Aggregation von Monatsdaten beruhen, bei den Anträgen auf internationalen Schutz möglicherweise eine zu hohe Personenzahl ausweisen.

Im Jahr 2014 handelte es sich schätzungsweise bei rund 89% der Asylbewerber um erstmalige Bewerber und bei etwa 11% um wiederholte Bewerber. Dieser Prozentsatz wurde auf der Grundlage des Anteils wiederholter Bewerber geschätzt, der in den 28 EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Österreich vorliegt. Auf diese Mitgliedstaaten entfielen 96% aller Asylbewerber, die 2014 in der EU registriert wurden.

2. Die für diese Veröffentlichung herangezogenen Daten werden Eurostat von den Innen- bzw. Justizministerien oder von Einwanderungsagenturen der Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt. Abgesehen von Statistiken über erstmalige Asylbewerber werden diese Daten von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 4 der Verordnung (EG) 862/2007 vom 11. Juli 2007 zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz zur Verfügung gestellt.
3. Eurostat, „Statistics Explained“-Artikel „**Asylum statistics**“ auf der Eurostat-Webseite (auf Englisch) verfügbar: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics
Siehe auch die Veröffentlichung „**Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2014**“ (auf Englisch): <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-data-in-focus/-/KS-QA-15-003>
4. Kosovo gemäß Resolution 1244/99 des UN-Sicherheitsrates.
5. **Entscheidung in erster Instanz** bezeichnet eine Entscheidung als Antwort auf einen Asylantrag auf der Ebene der ersten Instanz des Asylverfahrens. Aufgrund des zeitlichen Abstandes zwischen Asylantrag und Entscheidung stimmt die Zahl der Asylbewerber nicht mit der Zahl der Entscheidungen in erster Instanz während desselben Bezugszeitraums überein. Dieser zeitliche Abstand kann je nach nationalem Asylverfahren und der Arbeitsbelastung der Verwaltung beträchtlich variieren. Es ist daher möglich, dass über einen Asylantrag, der in einem bestimmten Bezugszeitraum gestellt wurde, erst in einem späteren Berichtszeitraum entschieden wird, während umgekehrt Entscheidungen aus diesem Berichtszeitraum sich auf Anträge aus früheren Berichtszeiträumen beziehen können.
Ein **abgelehnter Asylbewerber** ist eine Person, deren Antrag auf internationalen Schutz durch eine Entscheidung aus erster Instanz abgelehnt wurde, wie etwa Entscheidungen, mit denen Anträge als unzulässig oder unbegründet zurückgewiesen wurden und Entscheidungen in prioritären und beschleunigten Verfahren, die von Verwaltungseinrichtungen oder Gerichten während des Bezugszeitraums getroffen wurden. Abgelehnte Asylbewerber haben die Möglichkeit zur Berufung gegen die Entscheidung. Die Berufungsverfahren können zu einer Aufhebung der erstinstanzlichen Entscheidung führen und ihr Ausgang ist je nach Land sehr unterschiedlich.
Eine **Person, der in erster Instanz die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wurde**, ist eine Person, der mit einer während des Bezugszeitraums ergangenen Entscheidung aus erster Instanz einer Verwaltungseinrichtung oder eines Gerichts der Flüchtlingsstatus zuerkannt wurde. „Flüchtlingseigenschaft“ bezeichnet die in Artikel 2 Buchstabe e der Richtlinie 2011/95/EG definierte Eigenschaft im Sinne von Artikel 1 des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, geändert durch das New Yorker Protokoll vom 31. Januar 1967. Gemäß Artikel 2 Buchstabe d dieser Richtlinie bezeichnet „Flüchtling“ einen Drittstaatsangehörigen, der aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Furcht nicht in Anspruch nehmen will, oder einen Staatenlosen, der sich aus denselben vorgenannten Gründen außerhalb des Landes seines vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts befindet und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen dieser Furcht nicht dorthin zurückkehren will.
Eine **Person, der in erster Instanz subsidiärer Schutzstatus zuerkannt wurde**, ist eine Person, der mit einer während des Bezugszeitraums ergangenen Entscheidung aus erster Instanz einer Verwaltungseinrichtung oder eines Gerichts der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt wurde. „Subsidiärer Schutzstatus“ bezeichnet den Status im Sinne des Artikels 2 Buchstabe g der Richtlinie 2011/95/EG. Gemäß Artikel 2 Buchstabe f dieser Richtlinie ist eine Person mit Anspruch auf subsidiären Schutz ein Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser, der die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nicht erfüllt, der aber stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht hat, dass er bei einer Rückkehr in sein Herkunftsland oder, bei einem Staatenlosen, in das Land seines vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts tatsächlich Gefahr liefe, einen ernsthaften Schaden zu erleiden, und der den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Gefahr nicht in Anspruch nehmen will.
Eine **Person, der in erster Instanz eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen gewährt wurde**, ist eine Person, der mit einer während des Bezugszeitraums ergangenen Entscheidung aus erster Instanz einer Verwaltungseinrichtung oder eines Gerichts gemäß den nationalen Rechtsvorschriften zum internationalen Schutz eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen erteilt wurde. Dies schließt Personen ein, die nach der Definition in den Rechtsinstrumenten der ersten Phase nicht für internationalen Schutz in Betracht kommen, aber dennoch aufgrund von Verpflichtungen, die allen Mitgliedstaaten nach Maßgabe internationaler Flüchtlings- oder Menschenrechtsinstrumenten bzw. der sich aus diesen Instrumenten ergebenden Grundsätze obliegen, vor Abschiebung geschützt sind. Als Beispiel seien Personen genannt, die aus gesundheitlichen Gründen nicht abgeschoben werden können und unbegleitete Minderjährige. Der nationale humanitäre Status gilt nicht in den folgenden EU-Mitgliedstaaten: Belgien, Bulgarien, Irland, Frankreich, Kroatien, Lettland, Luxemburg, Portugal und Slowenien.
6. Seit dem Bezugsjahr 2014 werden Asylbewerber, deren Anträge auf der Grundlage abgelehnt wurden, dass ein anderer EU-Mitgliedstaat die Verantwortung für die Prüfung ihrer Asylanträge gemäß der „Dublin“-Verordnung (EU) Nr. 604/2013 übernommen hat, nicht in die Daten über negative Entscheidungen einbezogen. Dadurch ist die Zahl der Ablehnungen gesunken. Folglich ist der Anteil der positiven Entscheidungen an der Gesamtzahl der Entscheidungen in erster Instanz schätzungsweise um rund fünf Prozentpunkte gestiegen.

Herausgegeben von: **Eurostat-Pressestelle**

Vincent BOURGEAIS
Tel: +352-4301-33 444
eurostat-pressoffice@ec.europa.eu


 ec.europa.eu/eurostat/

 [@EU_Eurostat](https://twitter.com/EU_Eurostat)

Erstellung der Daten:

Piotr JUCHNO
Tel: +352-4301-36 240
piotr.juchno@ec.europa.eu

Alexandros BITOULAS
Tel: +352-4301-37 608
alexandros.bitoulas@ec.europa.eu

 **Medien-Anfragen:** Eurostat media support / Tel: +352-4301-33 408 / eurostat-mediasupport@ec.europa.eu

DONNERSTAG, 20. AUGUST 2015

34. WOCHEN / NUMMER 191

CHRICHTEN · AMTSBLATT DER GROSSEN KREISSTADT BIETIGHEIM-BISSINGEN UND DES LANDKREIS

BIETIGHEIMER ZEITUNG

Bund rechnet 2015 mit 800 000 Flüchtlingen

Wien/Brüssel. Die Bundesregierung hat ihre Flüchtlingsprognose für 2015 deutlich nach oben korrigiert. Bundesinnenminister Thomas de Maizière (CDU) sagte in Berlin, er erwarte für das laufende Jahr bis zu 800 000 Asylbewerber und Flüchtlinge in Deutschland. Bislang war das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) von 450 000 ausgegangen. „Die Entwicklung ist eine Herausforderung für uns alle“, sagte de Maizière.

Österreich droht unterdessen der EU-Kommission mit einer Klage wegen unfairer Verteilung von Flüchtlingen. Brüssel solle innerhalb von zwei Monaten die Dublin-Asylverordnung der realen Lage anpassen, forderte die Regierung in Wien. Sonst könne eine Untätigkeitsklage beim Europäischen Gerichtshof folgen. Ein Rechtsgutachten erwähnt als Möglichkeiten mehr Geld für besonders belastete Staaten, eine Umverteilung anerkannter Flüchtlinge oder eine Komplett-Reform des Dublin-Systems. Damit könne etwa eine EU-weite Quotenregelung eingeführt werden. Die EU-Kommission wies den Vorstoß zurück.

Auch Bayerns Europaministerin Beate Merk (CSU) fordert einen verbindlichen Verteilungsschlüssel in der EU. Derzeit nähmen fünf der 28 EU-Staaten mehr als 80 Prozent der Flüchtlinge auf, klagte sie. dpa/kna

■ Kommentar und Seite 2

BIETIGHEIMER ZEITUNG

Land rechnet mit 100 000 Flüchtlingen

Grüne gegen Asylrechts-Verschärfung

In diesem Jahr könnten bis zu 100 000 Flüchtlinge nach Baden-Württemberg kommen. Ministerpräsident Kretschmann fordert Hilfen vom Bund. Die Ausweitung sicherer Herkunftsländer lehnen die Grünen ab.

ROLAND MUSCHEL

Stuttgart/Karlsruhe. Baden-Württembergs Ministerpräsident Winfried Kretschmann (Grüne) und die Vize-Regierungschefs aller anderen acht von den Grünen mitregierten Bundesländer sprechen sich in der Asyldebatte gegen eine Ausweitung „sicherer Herkunftsländer“ aus. Das wäre nur „Symbolpolitik“, heißt es in einer gemeinsamen Erklärung der neun Spitzen-Vertreter der Länder-Grünen.

Im Herbst 2014 hatte Baden-Württemberg als einziges Land mit grüner Regierungsbeteiligung der Einstufung von Serbien, Bosnien-Herzegowina und Mazedonien als „sichere Herkunftsländer“ zugestimmt. Es gebe aktuell „keine Erkenntnisse“, dass diese Maßnahme „eine signifikante Wirkung auf die Zahl der Anträge oder die Verfahrensdauer hatte“, urteilt Kretschmann nun gleichlautend mit den Parteifreunden.

Baden-Württembergs CDU-Spitzenkandidat Guido Wolf warf dem Grünen vor, „die Befriedung seiner Parteibasis vor die Interessen des Landes“ zu stellen. Die Union und Teile der SPD wollen alle Westbalkan-Staaten zu „sicheren Herkunftsländern“ erklären. Dafür bräuchte die Bundesregierung die Zustimmung des Bundesrats – in dem die Grünen aber eine Veto-Macht besit-

zen. Die Öko-Partei fordert dagegen den Ausbau der „Rückkehrberatung und Rückkehrförderung“ für abgelehnte Asylbewerber sowie beschleunigte Verfahren. Die Anerkennungsquote für Flüchtlinge vom Balkan ist extrem niedrig.

Baden-Württemberg müsse in diesem Jahr mit bis zu 100 000 neuen Asylbewerbern rechnen, sagte Kretschmann bei dem Besuch einer Flüchtlingsunterkunft in Karlsruhe. Das wären etwa vier Mal so viele wie 2014 und 20 Mal mehr als noch 2010. Bisher hatte das Land für 2015 mit 56 000 Erstantragstellern gerechnet. Der Bund will seine

Kretschmann will Kontingent-Lösung für Syrer

Schätzungen nach einem Bericht des „Handelsblatts“ für ganz Deutschland für dieses Jahr „drastisch“ auf bis zu 750 000 neue Asylbewerber anheben.

Angesichts der Entwicklung fordert Kretschmann finanzielle Hilfen vom Bund. Zudem pocht er auf mehr Personal für die Abwicklung der Asylverfahren. Um diese zu entlasten, drängt er darauf, „Ausbildungs- und Beschäftigungskorridore“ für Menschen vom Balkan zu schaffen. Flüchtlinge aus dem Bürgerkriegsland Syrien mit sicherer Bleiberechtsperspektive sollten ganz aus dem überlasteten Asylverfahren herausgenommen werden. Für sie solle es eine Kontingentlösung geben, fordert Kretschmann mit Blick auf den bundesweiten Flüchtlingsgipfel am 9. September.

■ Kommentar

Frankfurter Rundschau

Frankfurter Rundschau, v. 04.07.2015, S. 34, Ausgabe: Deutschlandausgabe / Feuilleton | Deutschlandausgabe

Der Verfolgungseifer des 6. Büros

Seit einigen Tagen schon ist der Deutsche auf der Flucht durch die Wälder und Hügel Norwegens. Aus Oslo kommend, hat er mit einem Fjorddampfer den langgestreckten See Oyeren Richtung Osten überquert, ist dann per Anhalter und mit dem Zug übers Land gefahren, um schließlich die letzte Etappe zu Fuß zurückzulegen. Sein Ziel ist ein Bauernhof an der schwedischen Grenze, wo ihn der eingeweihte Besitzer bereits erwartet.

Am Abend des 30. Juni 1940 verlässt der Mann den Bauern und erreicht schließlich, um 22.30 Uhr, die Grenze bei Skillingmark. Es regnet seit Stunden, seine Kleidung ist durchnässt und er friert erbärmlich. Aber er muss warten, bis ein Grenzposten vorbeikommt. Auf keinen Fall will er illegal nach Schweden einreisen, weil man ihn sonst wieder zurückschickt nach Norwegen. Die nazifreundliche Quisling-Regierung in Oslo würde ihn, den politischen Emigranten aus Deutschland, umgehend an die Gestapo ausliefern.

Es ist ein Uhr nachts, als endlich eine schwedische Grenzpatrouille heranmarschiert. Der Mann geht zu den Soldaten und stellt sich vor: Sein Name ist Karl Frahm, er ist Deutscher und wird von den Nazis in Norwegen gesucht, weshalb er um politisches Asyl bittet. Einer der Soldaten zieht seine Jacke aus, hängt sie dem frierenden Mann um. Dann fahren sie mit ihm zur Grenzgarison in Charlottenberg. Es ist der 1. Juli 1940. Karl Frahm, der knapp 30 Jahre später unter dem Namen Willy Brandt zum deutschen Bundeskanzler gewählt werden wird, ist in Sicherheit.

In einem Industriegebiet in Arminge, einer Kleinstadt etwa 40 Kilometer vor Stockholm, befindet sich die Außenstelle des in Stockholm ansässigen schwedischen Reichsarchivs. In dem von einem grünen Drahtzaun umgebenen Gebäude lagern viele der wichtigsten Akten zur schwedischen Geschichte. Darunter auch Hunderte Ordner, die der schwedische Geheimdienst, das sogenannte 6. Büro der Staatspolizei, über politische Emigranten in der NS-Zeit anlegte.

Drei dieser Ordner, die man seit einigen Jahren in Arminge einsehen kann, tragen die Registriernummer P 1738 und die Aufschrift: "FRAHM, Herbert Ernst Karl alias BRANDT, Willy". In den insgesamt 130 Seiten umfassenden Ordnern kann man Brandts Schilderung seiner Flucht nach Schweden nachlesen, die er bei einem Polizeiverhör machte. Vor allem aber dokumentieren die Ordner die Überwachung des deutschen Emigranten durch die schwedischen Behörden, und zwar seit seiner Flucht am 1. Juli 1940 nach Schweden bis Kriegsende und darüber hinaus.

Die Akte enthält die Protokolle abgehörter Telefonate Brandts, Observationsberichte und Aussagen von Spitzeln. Sogar eine Schriftprobe seiner Schreibmaschine ist abgeheftet worden. Der letzte in der Akte noch vorhandene Bericht stammt vom 8. November 1948: Brandt, so heißt es dort, "ist in sein Heimatland zurückgekehrt, repräsentiert in Berlin die SPD". Danach folgen noch Kopien von Zeitungsartikeln bis zum Jahr 1964. Erst am 26. März 1971, dem Jahr, in dem Brandt den Friedensnobelpreis bekommt, wird seine Akte vom schwedischen Geheimdienst Säpo "ad Acta" verfügt, wie ein Stempelaufdruck verrät.

Der Verfolgungseifer des 6. Büros gegenüber politischen Emigranten während des Zweiten Weltkrieges hat mit der besonderen Stellung Schwedens zu tun. Das politisch neutrale Königreich achtete peinlich genau darauf, sich weder den Achsenmächten noch den Alliierten anzudienen. Nach der Besetzung der Nachbarländer Dänemark und Norwegen am 9. April 1940 aber wuchs auch in Schweden die Furcht vor einem deutschen Angriff. Unbedingt wollte man daher den Eindruck vermeiden, in politische oder gar militärische Aktivitäten gegen das Reich verwickelt zu sein. Es gab sogar eine geheim gehaltene Kooperation mit dem NS-Regime. So weilten im Februar 1941 drei schwedische Geheimdienstbeamte zu einem "Gedankenaustausch" bei Reinhard Heydrich, dem Chef des Reichssicherheitshauptamtes.

Ein knappes halbes Jahr zuvor, am 30. September 1940, wird in der Frahm/Brandt-Akte des 6. Büros der erste Vermerk abgeheftet. An diesem Tag durchsuchen Beamte das Hotel Jernberg in der Stockholmer Sturegatan 60. Hier wohnt auch der 1913 in Lübeck als Karl Frahm geborene Brandt, Mitglied des SPD-Ablegers Sozialistische Arbeiterpartei Deutschlands (SAP). 1933 ist er nach nach Norwegen geflohen, fünf Jahre später bürgerte ihn Hitlerdeutschland aus. 1940 erhielt der Staatenlose die norwegische Staatsbürgerschaft. In Stockholm arbeitet er - wie auch schon zuvor in Oslo - als Journalist, er verfasst Bücher und berichtet als Mitarbeiter eines Pressebüros in über 70 schwedischen Tageszeitungen über die Situation im besetzten Nachbarland. Frahm schreibt unter seinem Autorenpseudonym Willy Brandt, den Namen, den er nach Kriegsende annehmen wird. Neben seiner publizistischen Tätigkeit engagiert sich Brandt auch politisch in der norwegischen Exilgemeinde und in der "Internationalen Gruppe demokratischer Sozialisten", der sogenannten "Kleinen Internationale" in Stockholm, der unter anderem auch der spätere österreichische Bundeskanzler Bruno Kreisky angehört.

Der schwedische Geheimdienst registriert genau die Aktivitäten Brandts. In einem Vermerk heißt es, bei ihm handele es sich um "einen sehr illoyalen norwegischen Flüchtling", den man "weiter beobachten sollte". Er stehe im "Verdacht der antideutschen Propaganda" und der Spionage für den englischen Geheimdienst.

Der Spionageverdacht gegen Brandt entsteht Anfang 1941, nachdem der mittlerweile 27-Jährige von einer Reise nach Norwegen zurückgekehrt ist. Über Weihnachten 1940 war Brandt unter falschem Namen ins besetzte Norwegen gereist, hatte dort Widerstandskämpfer getroffen und Parteifreunde. Nach seiner Rückkehr nach Stockholm am 2. Januar 1941 verfasst er viele Artikel über die Lage in Norwegen und den dortigen Freiheitskampf gegen die deutsche

Besitzer.

Anfang 1941 ordnet das 6. Büro eine Postkontrolle gegen Brandt an. Der Geheimpolizei fallen so mindestens fünf Briefe des Journalisten in die Hände, die er an die New Yorker Presseagentur Overseas News Agency (ONA) schickt. Die ONA, für die Brandt seit Ende 1940 gegen ein Honorar von 150 schwedischen Kronen als Korrespondent arbeitet, ist ein Tochterunternehmen der Jewish Telegraph Agency. In norwegischen Nazi-Zeitungen wird die ONA als "jüdisches Hetzbüro" diffamiert. Spätestens ab Frühjahr 1941 übernimmt der britische Geheimdienst SIS die Finanzierung der ONA und profitiert auf diese Weise von den Informationen der ONA-Korrespondenten.

Am 28. März 1941 wird Brandt von der schwedischen Geheimpolizei verhaftet. Anlass sind seine beschlagnahmten Briefe, die die ONA nie erreicht haben und die sich heute noch in der Frahm/Brandt-Akte im schwedischen Reichsarchiv befinden. Der Verdächtige habe Informationen über die Verhältnisse in Norwegen und Schweden an Empfänger in den USA weitergegeben, behaupten die Beamten. Eine Woche lang wird Brandt verhört, man wirft ihm Spionage vor, aber dann entlässt ihn die Polizei mangels Beweisen wieder.

In den Verhören teilen die Beamten Brandt nicht mit, dass sie seine Briefe an die ONA konfisziert haben. Auch später wird er das nie erfahren. Noch in seiner 1989 veröffentlichten Autobiographie vermutet er eine Denunziation als Grund für seine damalige Verhaftung. Die Akte des 6. Büros, in der sich auch die Briefe befinden, wird erst 1999 an das Reichsarchiv übergeben, sieben Jahre nach Brandts Tod.

Brandts Briefe an die ONA sind keine Agentenberichte. Es sind Reportagen und journalistische Berichte, manchmal sind es auch nur kurzgefasste Notizen, die als Mosaikstein für Übersichtsartikel der ONA dienen könnten. So schreibt Brandt in einem Brief vom 12. Januar 1941 etwa darüber, mit welchen Erkennungszeichen an ihrer Kleidung die Norweger ihren Widerstand gegen das nazifreundliche Quisling-Regime ausdrücken: Büroklammern und Sicherheitsnadeln drücken demnach den Zusammenhalt der Widerständler aus, der aus einem Knopfloch ragende rote Kopf eines Streichholzes stehe für den "rotglühenden Hass" auf die Faschisten.

In den Kinos störten Zuschauer durch lautes Husten die Vorführung von deutschen Ufa-Filmen, berichtet Brandt in einem anderen Schreiben. Auch dass eine im Untergrund agierende "Norwegische Front" Zeitungen, Plakate und Flugblätter veröffentliche. Unter der Bevölkerung wachse die Empörung über Korruption und Bereicherung der Quisling-Funktionäre, weiß der Journalist zu berichten, auch seien Gymnasiasten und Lehrer wegen ihrer oppositionellen Haltung verhaftet worden.

In einem Brief vom 25. Februar 1941 kommt Brandt auf die wachsende Gefahr einer deutschen Okkupation Schwedens zu sprechen und gibt öffentliche Einschätzungen führender Generäle und des "überwiegend deutschfreundlichen Militärs" wieder. In anderen Berichten geht er auf die Versorgungslage in den skandinavischen Ländern ein oder beschreibt Defizite der schwedischen Volkswirtschaft, er referiert, was sowjetische Diplomaten über das Verhältnis zwischen Moskau und Berlin denken und notiert, was er über Fälle von Judenverfolgung in Deutschland und Folter an norwegischen Widerstandskämpfern erfahren hat.

Nach Kriegsende 1945 geht Brandt zunächst nach Oslo, 1947 kehrt er nach Deutschland zurück. Ein Jahr später erhält er seine deutsche Staatsbürgerschaft wieder und beginnt seine politische Karriere in der SPD. In den vor allem von der CDU und zeitweise auch vom ostdeutschen Staatssicherheitsdienst betriebenen Diffamierungskampagnen wird bis in die 1970er Jahre hinein immer wieder versucht, Brandt als Vaterlandsverräter und Spion wechselweise der Russen, Briten oder Amerikaner zu denunzieren.

Wenn auch die Verbindungen des politischen Emigranten in Norwegen und später Schweden zu Diplomaten und Geheimdienstlern der Alliierten vielfältig gewesen sind, einen Beweis für eine Agententätigkeit Brandts gibt es nicht. Auch nicht in den Akten der schwedischen Sicherheitsbehörden.

Widerständler erkannten sich am roten Streichholzkopf im Knopfloch
Drei Ordner tragen die Aufschrift: "FRAHM, Herbert Ernst Karl alias BRANDT, Willy"

Bildunterschrift: Per Luftpost
nach New York: Brandt-Berichte für eine
Presseagentur.
andreas Förster

Quelle: Frankfurter Rundschau, v. 04.07.2015, S. 34, Ausgabe: Deutschlandausgabe

Ressort: Feuilleton

Ausgabe: Deutschlandausgabe

Dokumentnummer: fr_FRMT_2B27A732300BB8263000-DEUTSCHLANDAUSGABE

Dauerhafte Adresse des Dokuments:

https://www.genios.de:443/document/FR__fr_FRMT_2B27A732300BB8263000-DEUTSCHLANDAUSGABE

Alle Rechte vorbehalten: (c) Frankfurter Rundschau GmbH