

gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik ein Balanceakt bleiben wird: Einerseits müssen nationale Kompetenzen gewahrt werden, weil die Politik nur auf diese Weise den großen nationalen, regionalen und lokalen Unterschieden in der EU gerecht werden kann. Andererseits müssen sich die EU-Staaten schon allein wegen des gemeinsamen Binnenmarktes auf einen verbindlichen rechtlichen Rahmen für die Zuwanderung und auf Konzepte und Instrumente einigen. Nur so werden sie eine kohärente, effiziente und legitime Asyl- und Migrationspolitik erreichen können.

In praktischer Hinsicht verfügen die deutsche und die europäische EZ über viele entwicklungspolitische Instrumente, mit deren Hilfe die beschriebenen Herausforderungen angegangen werden können. Allerdings müssten diese Instrumente konsequenter als bisher eingesetzt werden. Ob dazu der politische Wille ausreicht und ob entsprechende Ansätze umgesetzt werden können, wird sich unter anderem bei den jüngeren Mobilitätspartnerschaften mit nordafrikanischen Staaten erweisen. Hier wird sich zeigen, ob den Partnerländern tatsächlich ausreichende legale Zuwanderungsmöglichkeiten, Visaerleichterungen und Unterstützung beim Aufbau asyl- und migrationspolitischer Kapazitäten angeboten werden oder nicht.

Die Einrichtung legaler Zuwanderungswege für Flüchtlinge und Migranten nach Deutschland und in die EU ist für die Reduzierung der irregulären Zuwanderung und der damit verbundenen humanitären Katastrophen von entscheidender Bedeutung. Der Umgang mit „gemischten Wanderungen“ wird eine Kernfrage der deutschen und europäischen Flüchtlings- und Migrationspolitik bleiben. Beide Zuwanderungsformen müssen in ihren Verflechtungen gesehen werden, und es muss eine Antwort auf die Frage gefunden werden, ob und wie durch geregelte Migration der Flüchtlingsschutz gestärkt werden kann. Einige Elemente und notwendige Neuorientierungen habe ich skizziert. Einiges davon kann und muss Deutschland aus eigener Kraft leisten – generell jedoch erfordert eine kohärente Flüchtlings- und Migrationspolitik eine europäische Abstimmung und weitere Harmonisierung.

Katrin Hirseland

Flucht und Asyl: Aktuelle Zahlen und Entwicklungen

Ein Blick in die Statistik bestätigt das Gefühl, das wir bei der täglichen Zeitungslektüre haben: Die Zahl der Flüchtlinge steigt – in Deutschland, in der Europäischen Union und global. Schätzungen des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) zufolge waren 2013 weltweit 51,2 Millionen Menschen auf der Flucht. 16,7 Millionen von ihnen haben aufgrund von Verfolgung, Menschenrechtsverletzungen, Gewalt oder prekären Lebensbedingungen ihr Land verlassen. Rund 13 Millionen Menschen waren Mitte 2014 unter dem Mandat der UN-Flüchtlingsorganisation – das ist die höchste Zahl seit 1996. Zugleich befanden sich 1,3 Millionen Menschen in einem laufenden Asylverfahren.¹

Katrin Hirseland

M. A., geb. 1971; Büroleiterin des Präsidenten des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Frankenstraße 210, 90461 Nürnberg. katrin.hirseland@bamf.bund.de

Allein in der ersten Jahreshälfte 2014 sind 5,5 Millionen Menschen geflohen – insbesondere aus den Bürgerkriegsregionen des Nahen Ostens und Afrikas, 1,4 Millionen von ihnen über die Grenzen ihres Heimatlandes.² Mit den Entwicklungen in Syrien und dem Nordirak haben sich die regionalen Schwerpunkte der Fluchtbewegungen verschoben: Lange war Asien die Hauptherkunftsregion von Flüchtlingen, Afghanistan dreißig Jahre lang das Land, aus dem die meisten Flüchtlinge weltweit stammten. Seit 2014 ist dies nun Syrien: Im Mai 2015 hatten fast vier Millionen syrische Flüchtlinge ihr Land verlassen und waren beim

¹ Die weltweiten Daten für das gesamte Jahr werden vom UNHCR jeweils im Juni des Folgejahres veröffentlicht; bei Erstellung dieses Beitrags lagen sie für 2014 noch nicht vor. Vgl. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR Mid-Year Trends 2014, Genf 2015, S. 3, <http://unhcr.org/54aa91d89.html> (18. 5. 2015).

² Vgl. ebd., S. 3.

Tabelle: Asylersanträge in Industrieländern 2014

	Anzahl Erstanträge	Veränderung zum Vorjahr	Hauptherkunftsländer
Deutschland	173 000	+ 58 %	Syrien, Serbien, Irak, Eritrea
USA	121 200	+ 42 %	Mexiko, Zentralamerika
Türkei	87 800	+ 49 %	Syrien, Irak
Schweden	75 100	+ 38 %	Syrien, Eritrea
Italien	64 700	+ 148 %	Mali, Nigeria, Gambia
Industriestaaten gesamt	866 000	+ 45 %	
davon Europa	714 300	+ 47 %	

Quelle: UNHCR.

UNHCR registriert.^f Afghanistan ist noch immer das zweitgrößte Herkunftsland mit 2,7 Millionen Menschen, die außerhalb ihres Landes Schutz suchen. Hinzu kommen unter anderem Vertriebene aus Somalia (1,1 Millionen), Sudan (670 000), Südsudan (509 000), Kongo (493 000), Burma (480 000) oder Irak (426 000).

Angesichts der aktuellen Debatte in der EU kann man den Eindruck gewinnen, ein überwiegender Teil der Flüchtlinge würde in Europa Schutz suchen. Dieser täuscht jedoch: So haben zwar hundert Länder syrische Flüchtlinge aufgenommen, die Hauptlast schultern jedoch die Nachbarländer. So sind bis heute 1,2 Millionen Syrerinnen und Syrer in den Libanon geflohen, 1,7 Millionen sind in der Türkei registriert und 650 000 in Jordanien.^f Pakistan bietet 1,6 Millionen Flüchtlingen Schutz, Iran einer Million. Auf dem afrikanischen Kontinent sind Äthiopien mit 590 000 und Kenia mit 540 000 Flüchtlingen die Hauptaufnahmeländer.^f

Diese Zahlen zeigen: Der weitaus größte Teil der Flüchtlinge findet Zuflucht in armen Regionen, deren ökonomische und soziale Rahmenbedingungen für die Unterstützung einer großen Zahl von Flüchtlingen sehr viel schlechter sind als die der Industriestaaten. Besonders deutlich wird dies, wenn man die Zahl der Flüchtlinge ins Verhältnis zur Gesamtbevölkerung eines Landes setzt: Mit 257 Flüchtlingen pro 1000 Einwohner ist der Li-

banon das Land mit der größten Dichte an Flüchtlingen, gefolgt von Jordanien (100) und dem Tschad (39). In dieser Betrachtungsweise ist Schweden die einzige Industrienation unter den Top-10-Aufnahmeländern.^f

Der starke Anstieg der Flüchtlingszahlen erreicht aber mittlerweile auch die Industrienationen, wenn auch in geringerem Ausmaß. 2014 haben nach Angaben des UNHCR 866 000 Menschen in den 44 Industrienationen einen Erstantrag auf Asyl gestellt, 269 400 beziehungsweise 45 Prozent mehr als im Jahr zuvor. Dies ist der höchste Wert seit 1992.^f Die *Tabelle* zeigt die Top-5-Aufnahmeländer unter den Industriestaaten in absoluten Zahlen. Insgesamt haben diese Länder 60 Prozent der 2014 in den Industrienationen gestellten Asylersanträge entgegengenommen.

Flüchtlinge in der EU

Ein im weltweiten Vergleich kleiner, aber wachsender Anteil der Flüchtlinge sucht Schutz in der EU. 626 000 Menschen haben 2014 in einem EU-Mitgliedsstaat Asyl beantragt (davon 536 000 Erstanträge) – ein Anstieg um 44 Prozent (191 000) im Vergleich zu 2013. Eine Ursache hierfür ist die 2014 stark gestiegene Zahl von Flüchtlingen, die in Booten das Mittelmeer überqueren und in der Regel an der Küste Italiens ankommen. Die Zahl dieser Seeanlandungen wird für 2014 auf 218 000 geschätzt. Die Asylsuchenden in der EU sind ungleichmäßig verteilt. Die Mehrheit stellt nicht in den

^f Vgl. UNHCR, Datenportal Syrien, 7.5.2015, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> (18.5.2015).

^f Vgl. ebd.

^f Vgl. UNHCR (Anm. 1), S. 6.

^f Stand: Juni 2014. Vgl. ebd.

^f Vgl. UNHCR, *Asylum Trends 2014. Levels and Trends in Industrialized Countries*, Genf 2015, S. 5.

Mitgliedsstaaten mit Außengrenzen einen Antrag, wie man vielleicht vermuten könnte. Fünf EU-Staaten haben 2014 zusammen über 70 Prozent aller Asylbewerber in der EU aufgenommen: Deutschland (202 700 beziehungsweise 32 Prozent), Schweden (81 200 beziehungsweise 13 Prozent), Italien (64 600 beziehungsweise 10 Prozent), Frankreich (62 800 beziehungsweise 10 Prozent) und Ungarn (42 800 beziehungsweise 7 Prozent). Jeder dritte Asylantrag wurde also in Deutschland gestellt.¹⁰

Zieht man die Bevölkerungszahl der EU-Staaten hinzu, ergibt sich jedoch ein etwas anderes Bild: Im Vergleich zur Bevölkerung des jeweiligen Mitgliedsstaates wurde die höchste Asylbewerberquote in Schweden verzeichnet (8,4 Asylsuchende pro 1000 Einwohner), gefolgt von Ungarn (4,3) und Österreich (3,3). Deutschland liegt mit 2,5 Asylsuchenden pro 1000 Einwohner an sechster Stelle unter den EU-Staaten (*Abbildung 1*).

Auch in der EU stieg insbesondere die Zahl der Asylsuchenden aus Syrien, von 50 000 im Jahr 2013 auf nahezu 123 000 im Jahr 2014. Sie machten damit 20 Prozent aller Asylbewerber in der EU aus.¹¹ Rund 60 Prozent der syrischen Asylsuchenden in der EU wurden dabei in Deutschland (41 100) und Schweden (30 800) registriert. Mit 41 300 Asylsuchenden (7 Prozent) stand Afghanistan an zweiter Stelle, mit Schwerpunkten insbesondere in Deutschland (9700) und Ungarn (8800). Das Kosovo war mit 37 900 Antragstellern (6 Prozent) im Jahr 2014 am dritthäufigsten vertreten, mehr als die Hälfte der kosovarischen Asylsuchenden stellten dabei ihren Antrag in Ungarn (21 500).

Betrachtet man die einzelnen EU-Staaten in Bezug auf die jeweils dominanten Herkunftsländer, zeigen sich deutliche Unterschiede: Während etwa in Frankreich Asylsuchende aus der Demokratischen Republik Kongo (5210) und Bangladesch (3775) die größte und drittgrößte Gruppe bilden, spielen diese Herkunftsländer in Deutschland kaum eine Rolle. Ähnlich verhält es sich etwa mit Italien, wo 2014 an erster Stelle Flüchtlinge aus Nigeria (10 135) und an zweiter Stelle

aus Mali (9790) standen – Herkunftsländer, aus denen in den anderen EU-Staaten kaum Flüchtlinge ankommen.¹⁰

Gemeinsames Europäisches Asylsystem – einheitliche Entscheidungspraxis?

Die EU hat in den vergangenen Jahren viele Schritte hin zu einem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem unternommen. Sie will durch einheitliche Standards sicherstellen, dass Asylsuchende in jedem EU-Land ein faires und nach einheitlichen Regeln durchgeführtes Asylverfahren erwarten können. Hierzu wurde ein umfangreiches Regelwerk entwickelt, das von den Mitgliedsstaaten umzusetzen ist.¹¹ Es beruht insbesondere auf

- der *Asylverfahrensrichtlinie*, die den rechtlichen Rahmen für gerechtere, schnellere und qualitativ bessere Asylentscheidungen abstecken soll;
- der *Richtlinie über die Aufnahmebedingungen*, mit der sichergestellt werden soll, dass in der gesamten EU humane Aufnahmebedingungen für Asylsuchende herrschen und ihre Grundrechte geachtet werden;
- der *Anerkennungsrichtlinie*, die Gründe für die Gewährung von Schutz definiert.

Besonders umstritten ist die sogenannte Dublin-Verordnung, die gegenwärtig in ihrer dritten Fassung (Dublin III) gilt und regelt, welcher Mitgliedsstaat für die Entscheidung eines Asylantrags zuständig ist. Sie sieht vor, dass ein Flüchtling, der in einem Mitgliedsstaat bereits einen Asylantrag gestellt hat oder dort registriert wurde, nicht gleichzeitig in einem anderen EU-Land ein Asylverfahren beginnen kann. Der Antrag muss in diesem Fall von dem Staat bearbeitet und entschieden werden, in dem zunächst Asyl beantragt wurde. In Deutschland traf dies 2014 auf rund 20 Prozent der Asylanträge zu. In der Umsetzung führt dieses Prinzip zu Schwierigkeiten, denn die Rücküberstellung der Flüchtlinge an den zuständigen Staat gelingt nur bei einem Teil der Personen. Nichtregierungsorganisationen kritisieren diese Regelung und plädieren dafür, dass sich die Asylsuchenden selbst aussu-

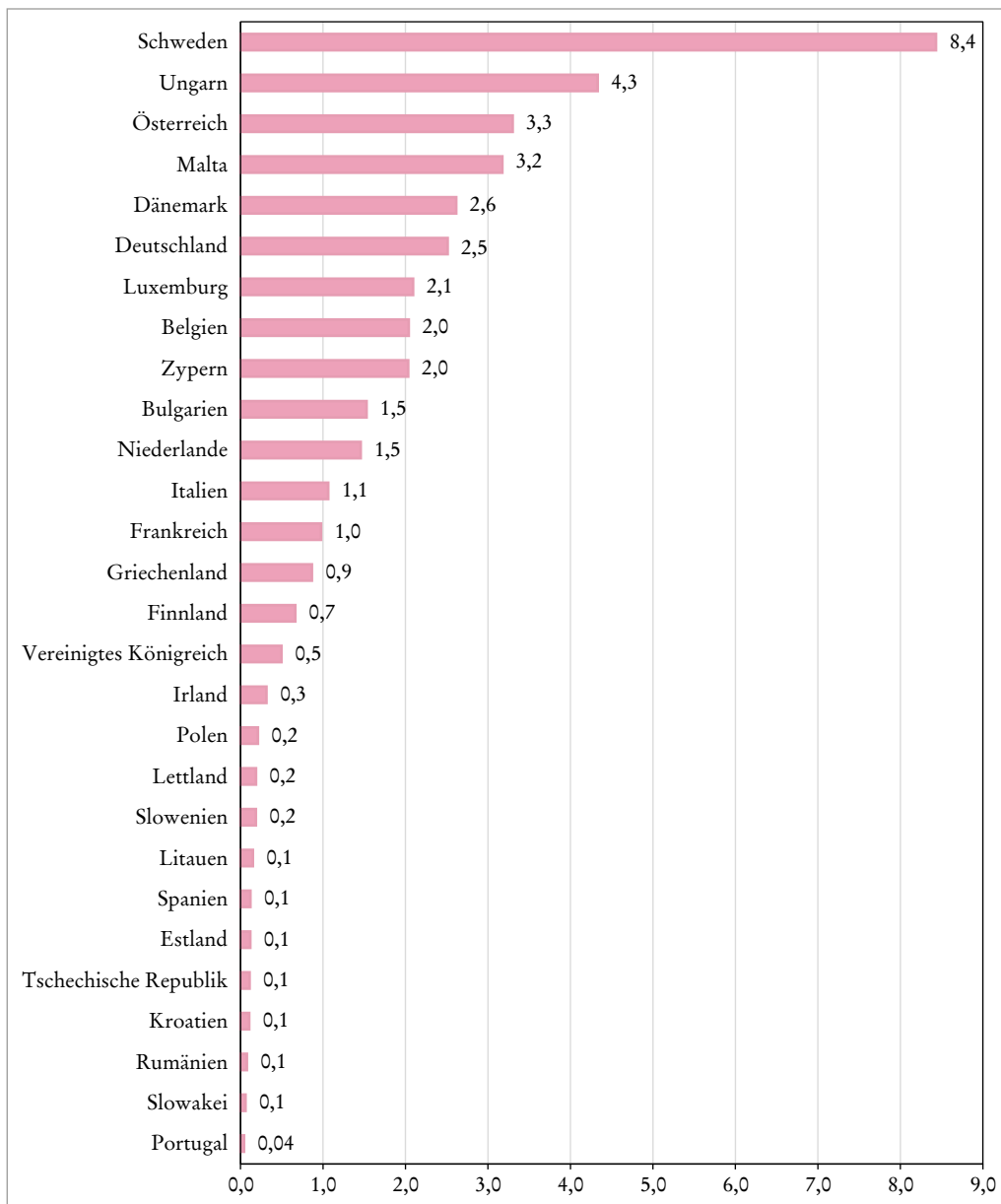
¹⁰ Vgl. UNHCR (Anm. 1).

¹¹ Vgl. Eurostat, Pressemitteilung 53/2015, 20. 3. 2015.

¹⁰ Vgl. ebd.

¹¹ Vgl. im Folgenden: Europäische Kommission, Das Gemeinsame Europäische Asylsystem, Brüssel 2015.

Abbildung 1: EU-Staaten im Vergleich: Asylbewerber pro 1000 Einwohner, 2014



Quelle: Eurostat.

chen dürfen, in welchem Land das Verfahren durchgeführt werden soll. In den vergangenen Jahren hat sich zudem eine Diskussion über Alternativen zum Dublin-System entwickelt, die eine gerechte Verteilung der Asylsuchenden in der EU regeln könnten.¹² Bei aller Kritik am Dublin-System fehlt es jedoch

¹² Siehe auch den Beitrag von Steffen Angenendt in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

bis dato an praktikablen Vorschlägen, die das gegenwärtige System Erfolg versprechend ablösen könnten. EU-weit wurden 2014 rund 360 000 Entscheidungen über Erstanträge getroffen.¹³ 45 Prozent der Anträge wurden

¹³ Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Eurostat-Jahresstatistik 2014 lagen für Österreich noch keine Daten vor. Die hier genannten Zahlen schließen daher Österreich nicht ein.

dabei positiv beschieden: 163 000 Menschen erhielten in der EU einen Flüchtlingsstatus, einen subsidiären Schutzstatus oder einen Aufenthaltsstatus aus humanitären Gründen (Abschiebeverbot). 41 Prozent aller positiven Entscheidungen entfielen dabei auf syrische Antragsteller.

Trotz des einheitlichen EU-Regelwerkes gibt es Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten, etwa bei der Unterbringung der Asylsuchenden oder bei der Entscheidungspraxis zu einzelnen Herkunftsländern. Dies führt dazu, dass einzelne EU-Staaten weniger beliebte Zielländer von Flüchtlingen sind als andere, da die Chancen auf eine Anerkennung nicht überall identisch sind. So hat beispielsweise ein Flüchtling aus Sri Lanka im Vereinigten Königreich wesentlich geringere Chancen auf eine Anerkennung (2014 gab es 1415 Ablehnungen) als in Frankreich (1210 Zuerkennungen von Flüchtlingsschutz 2014).^{I¹⁴}

Aufgabenteilung in Deutschland

In den zurückliegenden 25 Jahren haben über 2,6 Millionen Menschen in Deutschland einen Asylantrag gestellt. Nach dem Höchststand 1992 mit 438 000 Anträgen ging ihre Zahl bis 2007 zurück auf 28 000 Erst- und Folgeanträge. Von heute aus betrachtet erscheint diese Zahl klein – allein im März 2015 stellten mehr Menschen einen Antrag auf Schutz in Deutschland als im ganzen Jahr 2007 zusammen. Seit 2008 wächst die Zahl der Asylsuchenden in Deutschland wieder kontinuierlich. 2014 wurden 202 834 Asylanträge beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) gestellt (173 072 Erst- und 29 762 Folgeanträge), über sieben Mal so viele wie noch sechs Jahre zuvor und ein Anstieg um 60 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. In absoluten Zahlen ist Deutschland gegenwärtig in der EU und weltweit das Land, das die meisten Asylanträge entgegennimmt. 2015 wird die Zahl der Asylsuchenden in Deutschland noch einmal deutlich über der von 2014 liegen. Allein in den ersten vier Monaten des Jahres haben 114 000 Personen ei-

^{I¹⁴} Vgl. Alexandros Bitoulas, *Asylum Applicants and First Instance Decisions on Asylum Applications: 2014*, Eurostat Data in Focus 3/2015.

nen Asylantrag gestellt; insgesamt rechnet das BAMF 2015 mit 450 000 Asylsuchenden, also mehr als doppelt so vielen als im Vorjahr.

Der Bereich Asyl und Flüchtlingsschutz ist in Deutschland stark vom Föderalismus geprägt.^{I¹⁵} Nach der gesetzlich geregelten Aufgabenteilung ist das BAMF für die Durchführung der Asylverfahren zuständig. Asylsuchende können ihren Antrag in einer der derzeit bundesweit 28 BAMF-Außenstellen stellen. Im Rahmen einer Identitätsfeststellung prüft das Amt dabei auch, ob der Antragsteller bereits in einem anderen EU-Mitgliedsstaat registriert ist beziehungsweise einen Asylantrag gestellt hat und daher möglicherweise ein anderer Staat für das Asylverfahren zuständig ist. Dies war 2014 bei jedem fünften Antrag der Fall. Wird das Verfahren in Deutschland weitergeführt, findet in der BAMF-Außenstelle die persönliche Asylananhörung des Flüchtlings statt, bei der neben dem Asyl-Entscheider des Amtes auch ein Sprachmittler anwesend ist. Bei der Auswertung der Anhörung sowie eventuell erforderlicher weiterer Erkenntnisse prüft das BAMF, ob Asylgründe aufgrund staatlicher Verfolgung (Artikel 16a Grundgesetz), Schutzgründe nach der Genfer Flüchtlingskonvention (Paragraf 3 Absatz 1 Asylverfahrensgesetz), Gründe für subsidiären Schutz (Paragraf 4 Absätze 1 bis 3 Asylverfahrensgesetz) oder für nationale Abschiebungsverbote (Paragraf 60 Absätze 5 und 7 Aufenthaltsgesetz) vorliegen.

Unterbringung und Versorgung der Asylbewerber ist dagegen Aufgabe der Bundesländer und Kommunen beziehungsweise Kreise. Asylbewerber sind gesetzlich verpflichtet, bis zu sechs Wochen, längstens jedoch bis zu drei Monaten, in einer Erstaufnahmeeinrichtung des Bundeslandes zu leben. Anschließend werden sie innerhalb des Bundeslandes weiter verteilt, wobei die Länder unterschiedliche Ansätze verfolgen, was die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften oder dezentral in Wohnungen betrifft. Die Bundesländer legen jährlich fest, welchen Anteil der Asylbewerber sie jeweils aufnehmen. Grundlage hierfür ist der sogenannte Königsteiner

^{I¹⁵} Siehe auch den Beitrag von Hannes Schammann in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

Schlüssel. Er wird jedes Jahr entsprechend der Steuereinnahmen und der Bevölkerungszahl der Länder berechnet.¹⁶ Die *Abbildung 2* zeigt die Quoten für das Jahr 2015 je Bundesland.

Aktuelle Entwicklungen

Die Menschen, die in Deutschland Asyl beantragen, kamen in den vergangenen Jahren insbesondere aus Syrien, Eritrea, Afghanistan, Irak und den Westbalkanstaaten. Die Zahl der Asylsuchenden hat dabei insbesondere seit 2012 wieder stark zugenommen. Drei Hauptursachen lassen sich hierfür identifizieren.

1. Anstieg der Zahl der Flüchtlinge aus Bürgerkriegsregionen

Aus Syrien, Afghanistan, Iran, Irak und Somalia ist die Zahl der Anträge seit 2008 um 500 Prozent gestiegen. Allein aus Syrien sind seit Beginn des Bürgerkriegs 2011 bis April 2015 rund 86 000 Menschen nach Deutschland geflohen. Warum diese Menschen zu uns kommen, ist gut nachzuvollziehen, wir sehen es jeden Abend im Fernsehen. Mit Ausnahme der kurzfristigen Entwicklung im Nordirak war das Ansteigen der Flüchtlingszahlen aus diesen Ländern absehbar und ist in die regelmäßigen Prognosen des BAMF eingeflossen.

Deutschland hat zudem als einziges EU-Land in größerem Umfang humanitäre Aufnahmeprogramme initiiert, in deren Rahmen schutzbedürftige Personen aus Syrien und den Anrainerstaaten Schutz in der Bundesrepublik erhalten können, ohne einen Asylantrag zu stellen. In drei Bundesprogrammen wird auf diesem Weg 20 000 Personen der Aufenthalt in Deutschland ermöglicht, von denen bis April 2015 bereits rund 18 500 Personen ein Visum erhalten haben. Das Aufnahmeverfahren wird vom BAMF durchgeführt, Partner vor Ort sind der UNHCR und die Internationale Organisation für Migration (IOM). Hinzu kommen rund 14 000 Personen, die bis April 2015 über die humanitären Aufnahmeprogramme

von 15 Bundesländern nach Deutschland gekommen sind. Insgesamt sind so seit 2011 rund 118 000 syrische Flüchtlinge nach Deutschland eingereist.

2. Zunahme von Antragstellern aus Ländern, in denen schwierige Lebensverhältnisse herrschen, jedoch keine Verfolgung droht

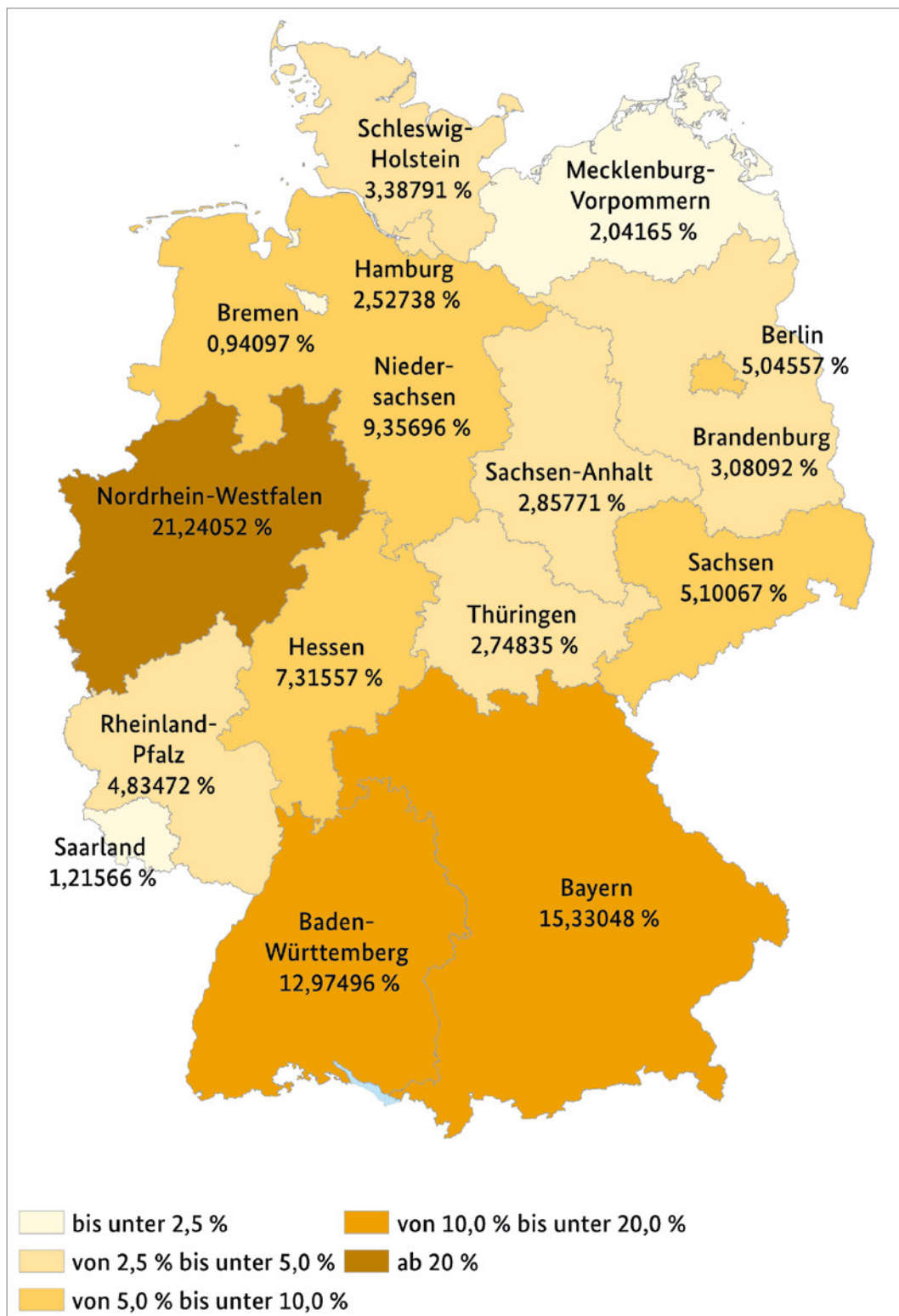
In den vergangenen Jahren wuchs die Zahl der Menschen, die aus Ländern nach Deutschland kommen, in denen wirtschaftlich schwierige Situationen und eine hohe Arbeitslosigkeit herrschen, gekoppelt mit einem schwach ausgeprägten Sozialsystem. Zu nennen ist hier insbesondere die sprunghafte Zunahme der Anträge aus den Westbalkanländern Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina ab Sommer 2012. Die Zahl der Asylanträge aus diesen drei Ländern stieg 2012 auf rund 25 000, 2013 lag sie bei 37 000 und 2014 bereits bei 45 000 – ohne dass sich die Lage vor Ort maßgeblich verschlechtert hätte. Dieser starke Anstieg war so nicht vorherzusehen.

In ihren Anhörungen nennen die Menschen aus diesen Ländern ganz überwiegend Armut, schwierige Lebensbedingungen und den Wunsch nach einer besseren Zukunft als Motive für ihren Asylantrag. Auch wenn diese Gründe persönlich nachvollziehbar sind, bilden sie keinen Rechtsgrund für eine Schutzgewährung nach der Genfer Flüchtlingskonvention beziehungsweise dem EU-rechtlichen Rahmen. Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina wurden vor diesem Hintergrund im Herbst 2014 zu sicheren Herkunftsländern erklärt. Anträge aus diesen Ländern werden seitdem vom BAMF prioritär und in einem beschleunigten Verfahren bearbeitet. Ihre Schutzquote liegt bei 0,1 bis 0,2 Prozent. Wichtig ist aber: Egal aus welchem Land ein Antragsteller stammt, er hat immer das Recht auf ein individuelles Verfahren und eine persönliche Anhörung. Das gilt auch für Menschen aus den sicheren Herkunftsländern.

Eine ähnliche Entwicklung hat sich kurzfristig in den ersten Monaten 2015 für das Herkunftsland Kosovo abgezeichnet. Innerhalb weniger Wochen haben sich mehr als 25 000 Kosovaren nach Deutschland aufgemacht, um Asyl zu beantragen – in

¹⁶ Vgl. BAMF, Das deutsche Asylsystem ausführlich erklärt, Nürnberg 2014, S. 6.

Abbildung 2: Verteilungsquoten für Asylbewerber nach dem Königsteiner Schlüssel 2015



Quelle: © Vermessungsverwaltungen der Länder und Bundesamt für Kartographie und Geodäsie 2013, eigene Bearbeitung BAMF.

der falschen Hoffnung, dadurch Arbeit und einen Aufenthaltstitel zu erhalten. Auch diese Entwicklung war in keiner Weise vorhersehbar. Mittlerweile ist die Zahl der kosovarischen Antragsteller nach der prioritären Bearbeitung durch das BAMF und Informationsmaßnahmen im Kosovo wieder deutlich gesunken.

3. *Binnenmigration von Flüchtlingen innerhalb der EU*

Rund 20 Prozent der Asylsuchenden in Deutschland haben bereits in einem anderen europäischen Land einen Asylantrag gestellt beziehungsweise wurden dort registriert. Nach der Dublin-III-Verordnung ist Deutschland für die Bearbeitung ihrer Asylanträge daher nicht zuständig. Nur ein Teil von ihnen kehrt jedoch tatsächlich in die Länder zurück, die ihren Asylantrag eigentlich bearbeiten müssten. Hinzu kommen Menschen, über deren Asylantrag in anderen EU-Ländern bereits positiv entschieden wurde, die aber in Deutschland eine bessere Perspektive für sich sehen. Auch diese Menschen müssen eigentlich in das betreffende EU-Land zurückkehren, sie können in der Regel keinen neuen Antrag in Deutschland stellen. Volle Freizügigkeit haben anerkannte Flüchtlinge in der EU nach fünf Jahren, erst dann können sie das Land wechseln.

trea (98 Prozent). Besonders niedrig sind die Schutzquoten für Menschen aus den Westbalkanstaaten mit 0,2 bis 0,3 Prozent.

Rund 43 000 Mal hat das BAMF 2014 negativ über Asylanträge entschieden, was einem Anteil von 52 Prozent der inhaltlichen Entscheidungen entspricht. Abgelehnte Asylsuchende müssen Deutschland verlassen. 2014 sind rund 13 500 von ihnen freiwillig über vom Bund finanzierte Rückkehrprogramme in ihr Herkunftsland zurückgekehrt, eine ähnliche Anzahl Menschen hat das Land gefördert durch Programme der Bundesländer verlassen. Zu Rückführungen von abgelehnten Asylbewerbern, die nicht freiwillig ausgereist sind, kam es 2014 in knapp 11 000 Fällen. Auch wenn diese Zahlen nicht direkt mit den ablehnenden Entscheidungen des BAMF ins Verhältnis gesetzt werden können, wird deutlich: Nur ein Teil der abgelehnten, ausreisepflichtigen Personen kehrt tatsächlich in ihre Herkunftsländer zurück. Diejenigen, bei denen dies aus rechtlichen oder anderen Gründen nicht möglich ist (etwa weil sie keine Identitätspapiere haben oder nicht reisefähig sind), erhalten von der Ausländerbehörde eine Duldung – eine Aussetzung der Abschiebung. Gegenwärtig betrifft dies rund 115 000 Menschen. Mit der neuen Bleiberechtsregelung, die in dieser Legislaturperiode in Kraft treten soll, wird sich ihre Zahl voraussichtlich deutlich verringern, da viele der aktuell Geduldeten einen Aufenthaltstitel erhalten dürften.

Wer erhält Schutz in Deutschland, wer nicht?

Die Schutzquote und damit der Anteil der Menschen, die als Asylberechtigte beziehungsweise anerkannte Flüchtlinge oder aufgrund von subsidiärem Schutz beziehungsweise Abschiebeschutz in Deutschland bleiben können, lag 2014 bei 31,5 Prozent (ein Anstieg um 6,6 Prozentpunkte seit 2013) – fast 41 000 Menschen konnte aufgrund ihrer individuellen Verfolgungsgeschichte Schutz in Deutschland gewährt werden. Nimmt man nur die Asylanträge, über die das Bundesamt inhaltlich entschieden hat, und rechnet damit insbesondere die Dublin-Entscheidungen heraus, liegt die sogenannte bereinigte Schutzquote bei 48 Prozent. Besonders hoch war die bereinigte Schutzquote für Menschen aus Syrien und Irak mit 99 beziehungsweise 87 Prozent, aber auch für Flüchtlinge aus Eri-

Herausforderungen und Antworten

Die wachsende Zahl von Asylsuchenden stellt alle föderalen Ebenen – Bund, Länder und Kommunen beziehungsweise Kreise – vor große Herausforderungen. Für das BAMF bedeuten sie, dass immer mehr Anträge bei gleichbleibend hohen Qualitätsstandards entschieden werden müssen. Die Behörde hat auf die gestiegenen Antragszahlen bereits seit 2010 personalwirtschaftlich und organisatorisch reagiert. 2014 hat das BAMF 300 neue Stellen für den Bereich Asyl besetzt, 2015 sind weitere 350 neue Stellen hinzugekommen. Heute (Mai 2015) hat das BAMF rund 2800 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, von denen 1400 im Rahmen des Asylverfahrens eingesetzt sind. Vor dem Hintergrund der stark steigenden Zahl der

Asylsuchenden hat die Bundesregierung im Mai 2015 weitere 2000 Stellen für das BAMF beschlossen.

Für Anträge aus Syrien und Nordirak wurden im Herbst 2014 verkürzte Verfahren eingeführt, um den Menschen aus diesen unsicheren Herkunftsländern innerhalb weniger Wochen Schutz zusprechen zu können. Auch Anträge aus den Westbalkanstaaten wurden priorisiert, zudem wurde in Zusammenarbeit mit sechs Bundesländern in den ersten Monaten 2015 ein konzentriertes Verfahren für die große Zahl von Antragstellern aus dem Kosovo eingeführt. Was man bei aller Notwendigkeit zur Priorisierung jedoch nicht vergessen darf: Werden einzelne Herkunftsländer mit hohen Zugangszahlen priorisiert, führt dies auch dazu, dass weniger Anträge aus anderen Herkunftsländern bearbeitet werden können. Diese Verfahren dauern dann deutlich länger.

Das BAMF konnte auf diese Weise die Zahl der bearbeiteten Asylverfahren stark erhöhen. Die Entscheidungen konnten 2013 um 31 Prozent auf 81 000 und 2014 erneut um 60 Prozent auf 129 000 gesteigert werden. Allein in den ersten vier Monaten des Jahres 2015 haben die Entscheider des BAMF fast doppelt so viele Asylverfahren entschieden als im ganzen Jahr 2010. Zudem ist es dem Bundesamt gelungen, der im Koalitionsvertrag vorgesehenen Verkürzung der durchschnittlichen Verfahrensdauer auf drei Monate ein deutliches Stück näher zu kommen: 2014 lag die durchschnittliche Bearbeitungsdauer eines Asylantrags noch bei 7,1 Monaten, im April 2015 war sie bereits auf 5 Monate gesunken. Dennoch: Trotz dieser Anstrengungen ist es dem BAMF gegenwärtig nicht möglich, mit den stark gestiegenen Zugangszahlen Schritt zu halten. Die Zahl der Verfahren, bei denen eine Entscheidung noch aussteht, hat sich deutlich erhöht: von 96 000 Ende 2013 auf rund 210 000 Ende April 2015.

Für die Bundesländer, Kommunen und Kreise war insbesondere 2014 die Unterbringung der Flüchtlinge eine große Herausforderung. Alle Bundesländer versuchen daher gegenwärtig, ihre Kapazitäten für die Unterbringung von Flüchtlingen zu erweitern. An vielen Standorten werden 2015 und 2016 neue Landeserstaufnahmeeinrichtungen eröffnet. Soweit diese mindestens 500 Plätze haben, ist

das BAMF verpflichtet, dort eine Außenstelle zu eröffnen, um die Antragsannahme vor Ort zu ermöglichen. Die Pläne der Bundesländer sind noch nicht für alle Standorte finalisiert, bis Ende 2015 rechnet das Bundesamt aber mit bis zu zwanzig neuen Außenstellen.

Wie geht es weiter?

Der hier skizzierte Trend wird sich auch 2015 fortsetzen: Das BAMF rechnet mit 400 000 Erst- und 50 000 Folgeantragstellern. Aus den Krisenregionen der Welt – Syrien, Afghanistan, Eritrea oder Irak – werden auch weiterhin Menschen zu uns kommen, die Schutz brauchen. Auch für die gesamte EU ist weiterhin mit hohen Antragszahlen zu rechnen. Umso dringlicher wird die zunehmend angemahnte, tatsächliche gemeinsame europäische Strategie zum Umgang mit den Themen Flucht und Asyl, wird eine faire Verteilung der Asylsuchenden innerhalb der EU und die Einhaltung des vereinbarten, rechtlichen Rahmens durch alle Mitgliedsstaaten.

Für das BAMF ist es trotz der hohen Antragszahlen ein mittelfristiges Ziel, wieder die direkte Bearbeitung aller neu gestellten Asylanträge zu ermöglichen. Schutzsuchende sollen möglichst bald nach der Antragstellung erfahren, ob sie mit einem positiven Abschluss des Asylverfahrens rechnen können und sie eine Bleibeperspektive in Deutschland haben oder ob kein Schutzgrund anerkannt werden kann und sie wieder ausreisen müssen. Als ein Schritt in diese Richtung wird 2015 ein Schwerpunkt auch auf die Entscheidung älterer Verfahren aus dem Jahr 2013 gelegt.

Auch künftig gilt: Wer Schutz braucht, muss ihn in der Bundesrepublik Deutschland erhalten. Beeindruckend ist heute das große ehrenamtliche Engagement vor Ort, die große Zahl von Menschen, die Flüchtlinge willkommen heißen und Ansprechpartner für Fragen des Alltags sind. Dieses offene Klima für Flüchtlinge unterscheidet die Situation heute von der Situation Anfang der 1990er Jahre. Und es verdeutlicht: Die stark gestiegene Zahl der Asylsuchenden fordert uns, aber sie überfordert uns nicht.