

Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik

Staatsangehörigkeit | Einwanderung | Asyl und Flüchtlinge | Kultur | Einreise und Aufenthalt | Integration | Arbeit und Soziales | Europa

Herausgeber:

Nele Allenberg

*Deutsches Institut für
Menschenrechte, Berlin*

Prof. Dr. Jürgen Bast

Universität Gießen

Prof. Dr. Jan Bergmann

*Präsident des Verwaltungsgerichts,
Stuttgart*

Prof. Dr. Uwe Berlit

*Vorsitzender Richter am
Bundesverwaltungsgericht a.D.,
Leipzig*

Dr. Wolfgang Breidenbach

Rechtsanwalt, Halle

Prof. Dr. Anuscheh Farahat

Universität Wien

Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano

Universität Kassel

Katrin Gerdsmeyer

Deutscher Caritasverband e.V., Berlin

Dr. Michael Griesbeck

*Vizepräsident Bundesamt für
Migration und Flüchtlinge, Nürnberg*

Prof. (Yeditepe Univ. Istanbul) Dr.

Rolf Gutmann

Rechtsanwalt, Schorndorf

Andrea Houben

*Vorsitzende Richterin am
VG Düsseldorf*

Prof. Dr. Constanze Janda

Universität Speyer

Dr. Sebastian Klaus

Rechtsanwalt, Darmstadt

Prof. Dr. Winfried Kluth

Universität Halle

RiBVerfG Prof. Dr.

Christine Langenfeld,
Karlsruhe/Göttingen

Prof. Dr. Anna Lübke

Hochschule Fulda

Johanna du Maire

*Dienststelle des Bevollmächtigten
des Rates der EKD, Berlin*

Thomas Oberhäuser

Rechtsanwalt, Ulm

Andreas Pfersich

*Präsident des Verwaltungsgerichts,
Halle*

Dr. Hans-Eckhard Sommer

*Präsident Bundesamt
für Migration und Flüchtlinge*

Prof. Dr. Daniel Thym

Universität Konstanz

Ulrich Weinbrenner

*Ministerialdirektor,
Bundesministerium des
Innern und für Heimat, Berlin*

Schriftleitung:

Prof. Dr. Winfried Kluth

(Abhandlungen – V.i.S.d.P.)

Universitätsplatz 10a

06099 Halle

E-Mail: zar@nomos-journals.de

PräsVG Andreas Pfersich

(Rechtsprechung)

E-Mail: an.pfersich@googlemail.com

Prof. Dr. Jürgen Bast

(Rezensionen)

E-Mail:

jurgen.bast@recht.uni-giessen.de

Homepage: www.zar.nomos.de

EDITORIAL

Die spezifische Rationalität von asylrechtlichen Kontingenten

Das geltende Asyl- und Flüchtlingsrechts ist am Schutzbedürfnis von Individuen und sozialen Gruppen ausgerichtet, bei denen eine besondere Gefährdung durch den und im Heimatstaat festgestellt wird. Dabei wurden im Laufe der Zeit die anerkannten Ursachen für die Gefährdung einerseits und die Anforderungen an die Durchführung eines Prüfungsverfahrens vor einer Zurückweisung oder Rückführung sowohl durch die Europäische Gesetzgebung als auch die Rechtsprechung erweitert.

Weder die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) noch das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) formulieren einen Maßstab dafür, welcher Staat welche Zahl von Personen aufzunehmen hat, bei denen die Voraussetzungen für eine Anerkennung als schutzbedürftige Person vorliegen. Vielmehr verarbeiten beide Regelungssysteme die Belastungsfragen durch einen abstrakten Verweis auf die solidarische Lastentragung: die GFK in den Eingangserwägungen und das GEAS in Art. 80 AEUV. Das gleiche gilt auch für die innerdeutsche Lastenverteilung, die in § 45 AsylG normiert ist und sich mangels einer spezialgesetzlichen Quote am Königsteiner Schlüssel orientiert.

Diese Offenheit der zu erwartenden Belastungen ist ein wesentlicher Faktor der Kritik und Verunsicherung in den politischen Diskussionen über den internationalen Schutz. Sie hat

zur Folge, dass vor allem immer dann, wenn neue Konflikte ausbrechen oder die Zugangszahlen steigen, ein Überlastungsszenario die öffentlichen Diskurse prägt, das zugleich genutzt wird, um ein politisches und rechtliches Steuerungsversagen an die Wand zu malen. Gefordert werden dann Grenzkontrollen und Aufnahmesperren sowie radikale Änderungen des Rechtsrahmens. Zu letzterem gehören inzwischen Forderungen nach einer Rückbesinnung auf die historischen Ausgangskonzepte der GFK, der „Rückabwicklung“ der dynamischen Menschenrechtsrechtsprechung des EGMR und EuGH und hilfsweise der Austritt aus der EMRK.

1. Die GEAS Reform als Wendepunkt?

Das GEAS hat in seiner bisherigen Form weder den Solidaritätsmechanismus näher verbindlich ausgestaltet noch eine zahlenmäßige Beschränkung in Bezug auf die Europäische Union insgesamt und die einzelnen am GEAS teilnehmenden Mitgliedstaaten formuliert. Durch die 2024 beschlossene Reform wird ab 2026 aber nun erstmalig auf der Ebene der Mitgliedstaaten und der EU eine verbindliche Jahresplanung und Kapazitätsbestimmung vorgeschrieben, die zwar wieder keine Obergrenze

normiert, aber erstmalig konkrete Aufnahmekapazitäten ausweist. Zugleich wird erstmalig eine dem Königsteiner Schlüssel vergleichbare Regelung zur Lastenverteilung in Art. 66 AMM-VO¹ geregelt.

Beide Neuerungen stellen insoweit einen Wendepunkt dar, weil sie erstmalig eine nachvollziehbare und damit rationale Grundlage für den politischen Diskurs über die Lasten und etwaige Überlastungen in das Rechtssystem einführen.

2. Funktion von Eigenrationalität von Kontingenten

Der Umgang mit dem Ungewissen und einer zahlenmäßig nicht konkretisierten Belastung hat zur Folge, dass Planungen erschwert und Unsicherheit erzeugt wird. Das mediale Bild der Flüchtlingsströme erzeugt den Eindruck einer nicht überschaubaren und damit auch nicht beherrschbaren Herausforderung, in die sowohl Ohnmacht als auch Schwäche der staatlichen Akteure hineininterpretiert werden können. Dies provoziert den Ruf nach einem starken Staat, der auf humanitäre Belange keine Rücksicht nehmen muss und soll.

Politik und Steuerung durch Recht sind aber auf Rationalität angewiesen. Eine Politik, die alles verspricht, ist ebenso wenig glaubwürdig wie eine Politik, die grundlegende Menschenrechte, Gebote intergenerationaler Fairness und humanitäre Werte verachtet. Das gilt im Übrigen nicht nur für die Migrationspolitik, sondern auch für die Themenfelder Alterssicherung, Pflege und Klimaschutz.

An dieser Stelle ist auf die Rationalitätsfunktion von Kontingenten zu verweisen. Diese besteht darin, dass zu erwartende Belastungen, aber auch die Erwartungen von Schutzsuchenden mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen und Kapazitäten transparent in eine Relation gesetzt werden.

Im bestehenden rechtlichen Rahmen des Migrationsrechts werden Kontingentierungen sowohl offen als auch verdeckt in einigen Bereichen praktiziert. Offen geschieht dies bei Aufnahmeprogrammen und im Rahmen des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten nach § 36a AufenthG. Verdeckt oder verschleiert werden Kontingentierungen über die Visavergabe in anderen Bereichen der regulären Migration praktiziert. Das Instrument sind hier die Arbeitskapazitäten der Konsulate bei der Terminvergabe für die Visavergabe. Im Bereich des Familiennachzugs hat dies dazu geführt, dass im Jahr 2023 die Zahl der gesetzlich kontingentierten Visaerteilungen nach § 36a AufenthG die Zahl der nicht kontingentierten Erteilungen übertroffen hat. Eine Ursache dafür war die Digitalisierung und Verlagerung der Verfahren nach § 36a AufenthG auf das Bundesverwaltungsamt.

Der Vorteil transparenter Kontingente besteht darin, dass die Verfahrenszeiten berechenbarer werden und auch die erwarteten „Leistungen“ etwa im Bereich der Unterbringung und der Zugang zu Integrationskursen den gesetzlichen Versprechungen korrespondieren.

3. Kommunikative Botschaften von Kontingenten

Eine Kontingentierung wird hier – wie in § 36a AufenthG – als Aussage über die Aufnahme- und Bearbeitungskapazität pro Jahr verstanden. Sie ist weder Ausdruck einer absoluten Obergrenze, noch einer Schutzverweigerung, sondern im Gegenteil eines Schutzversprechens. Es geht darum, den Rahmen für eine Schutzgewährung unter menschenwürdigen Rahmenbedingungen und unter Beachtung der Leistungsfähigkeit der zuständigen Institutionen zu kommunizieren und zu administrieren.²

Kontingente müssen deshalb in einer realistischen Relation zum Schutzbedarf und zur Leistungsfähigkeit der Institutionen des Aufnahmelandes stehen und in diesem Sinne „fair“ sein. Der Berechnungsmechanismus der AMM-VO genügt diesen Anforderungen. Daran ausgerichtete Kontingente entsprechen deshalb auch dem Grundgedanken des Solidaritätsmechanismus, der in der GFK und in Art. 80 AEUV verankert ist.

Damit ein solcher Mechanismus auch gegenüber den Schutzsuchenden transparent gemacht wird, bedarf es allerdings zusätzlicher Informations- und Steuerungsinstrumente, bei denen ähnlich wie beim Familiennachzug aus dem Heimatstaat heraus eine Verhaltenssteuerung erfolgen kann.

Von Kontingenten, die diesen Anforderungen entsprechen, kann auch eine politische Signalwirkung ausgehen, indem die Ungewissheit von zu tragenden Lasten durch eine nachvollziehbare Größe ersetzt wird, die im Übrigen auch durch einen innereuropäischen Solidaritätsmechanismus beeinflusst wird. Für Deutschland wäre damit die Erwartung einer moderaten Senkung der Belastungen verbunden.

Prof. Dr. Winfried Kluth, Halle (Saale)

¹ Die Vorschrift hat folgenden Wortlaut: Artikel 66. Referenzschlüssel. Der von jedem Mitgliedstaat zu erbringende in Artikel 57 Absatz 3 genannte Anteil an den Solidaritätsbeiträgen wird nach der Formel im Anhang I berechnet und beruht für jeden Mitgliedstaat auf den folgenden – anhand der neuesten verfügbaren Eurostat-Daten ermittelten – Kriterien: a) der Bevölkerungszahl (50 % der Gewichtung), b) dem gesamten BIP (50 % der Gewichtung).

² Siehe dazu den genauer ausgearbeiteten Vorschlag bei Kluth, in: Thym (Hrsg.), Deutschland als Einwanderungsland, 2024, S. 163 ff. abrufbar unter <https://www.mohrsiebeck.com/buch/deutschland-als-einwanderungsland-9783161624582/> (letzter Zugang am 16.12.2024).

Neu in Ihrem Abonnement:

Der monatliche Newsletter „Informationsdienst Migrationsrecht (MigRI)“! Sie haben die aktuelle Ausgabe des MigRI noch nicht automatisch per E-Mail erhalten? Dann registrieren Sie sich gratis unter nomos.de/migri.