

Asylbewerber – Herkunft und rechtliche Grundlagen

Hartmut Wendt

A Flüchtlingskategorien in Deutschland

Asylbewerber

Flüchtlinge, die Schutz vor politischer Verfolgung suchen. Sie erhalten für die Dauer des Asylverfahrens eine befristete und räumlich begrenzte Aufenthaltsgestattung.

Asylberechtigte

Flüchtlinge, die in einem Anerkennungsverfahren durch das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge oder auf Grund eines Urteils durch die Verwaltungsgerichte als politisch Verfolgte nach dem Grundgesetz Artikel 16a anerkannt wurden. Sie erhalten eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis. Es besteht Anspruch auf verschiedene Leistungen zur sozialen Integration und Existenzsicherung.

Konventionsflüchtlinge

Flüchtlinge, denen gemäß § 51, Abs. 1 u. 2 AuslG Abschiebungsschutz im Bundesgebiet gewährt wird.

De facto-Flüchtlinge

Flüchtlinge, die keinen Asylantrag gestellt haben oder deren Antrag abgelehnt wurde, deren Abschiebung jedoch wegen konkreter Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit sowie aus humanitären Gründen vorübergehend ausgesetzt wurde.

Kontingentflüchtlinge

Flüchtlinge, die im Rahmen einer humanitären Hilfsaktion diesen spezifischen Flüchtlingsstatus erhalten, ohne dass ein individuelles Antragsverfahren durchlaufen werden muss. Ihnen wird ein dauerhaftes Bleiberecht gewährt (z.B. vietnamesische "Boatpeople").

Kriegs- u. Bürgerkriegsflüchtlinge

Im Rahmen des neuen Asylrechts erhalten Flüchtlinge aus Kriegs- und Bürgerkriegsregionen eine eigenständige Aufenthaltserlaubnis, wenn sie keinen Asylantrag stellen (§ 32a Ausländergesetz). Es besteht kein Anspruch auf Aufenthalt an einem bestimmten Ort oder in einem bestimmten Bundesland.

Staatenlose bzw. Heimatlose

Hierbei handelt es sich vor allem um während des Zweiten Weltkrieges verschleppte heimatlose Personen und deren Nachkommen.

© Institut für Länderkunde, Leipzig 2001

wendig zu differenzieren, unterliegen doch die Motive der Flucht politischen Wertungen, aus denen wiederum ein Rechtsstatus abgeleitet wird, der erhebliche Folgen für die Flüchtlinge hat. Auf Grund des jeweiligen Flüchtlingsstatus wird nicht nur über die Ablehnung oder Gewährung eines zeitweiligen Aufenthaltes (z.B. Asylbewerber, Bürgerkriegsflüchtlinge) oder eines dauerhaften Aufenthaltes (z.B. Asylberechtigte) entschieden, sondern zugleich auch über die Gewährung von materiellen Leistungen und sozialen Integrationshilfen 1.

Asylrechtliche Grundlagen

Die leidvollen historischen Erfahrungen, die Deutsche während des Nationalsozialismus mit politischer Verfolgung gemacht haben, führten zur Gestaltung eines großzügigen Asylrechts in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bundesrepublik gewährt mit der Aufnahme des Satzes „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ in das Grundgesetz (Artikel 16 GG bzw. GG 16a neue Fas-

AuslG – Ausländergesetz, Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet, vom 9. Juli 1990, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.07.1999

Genfer Konvention – Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951; in der Bundesrepublik Deutschland am 1. September 1953 als Gesetz verabschiedet (BGBl. II S. 559)

sung) allen politisch verfolgten Ausländern ein subjektives Recht auf Asyl. Das Asylrecht ist somit ein einklagbarer Rechtsanspruch mit Verfassungsrang und das einzige Grundrecht, das nur Ausländern zusteht. Der Anspruch auf Asyl gilt jedoch ausschließlich für politisch Verfolgte. In Übereinstimmung mit der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) haben nur jene Antragsteller Anspruch auf Asyl, die auf Grund ihrer politischen Überzeugung, Religion, Rasse, Nationalität oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe gezielt staatliche oder quasistaatliche Verfolgung erlitten haben bzw. denen diese

unmittelbar droht. Damit ist der Schutzbereich des Asylrechts von vornherein begrenzt. So kann Personen, die nicht politisch verfolgt werden, auch kein Asylrecht gewährt werden. Folglich sind alle anderen Notsituationen wie Armut, Bürgerkrieg, Arbeitslosigkeit, Naturkatastrophen, nichtstaatliche Verfolgung etc. als Gründe für eine Asylgewährung ausgeschlossen.

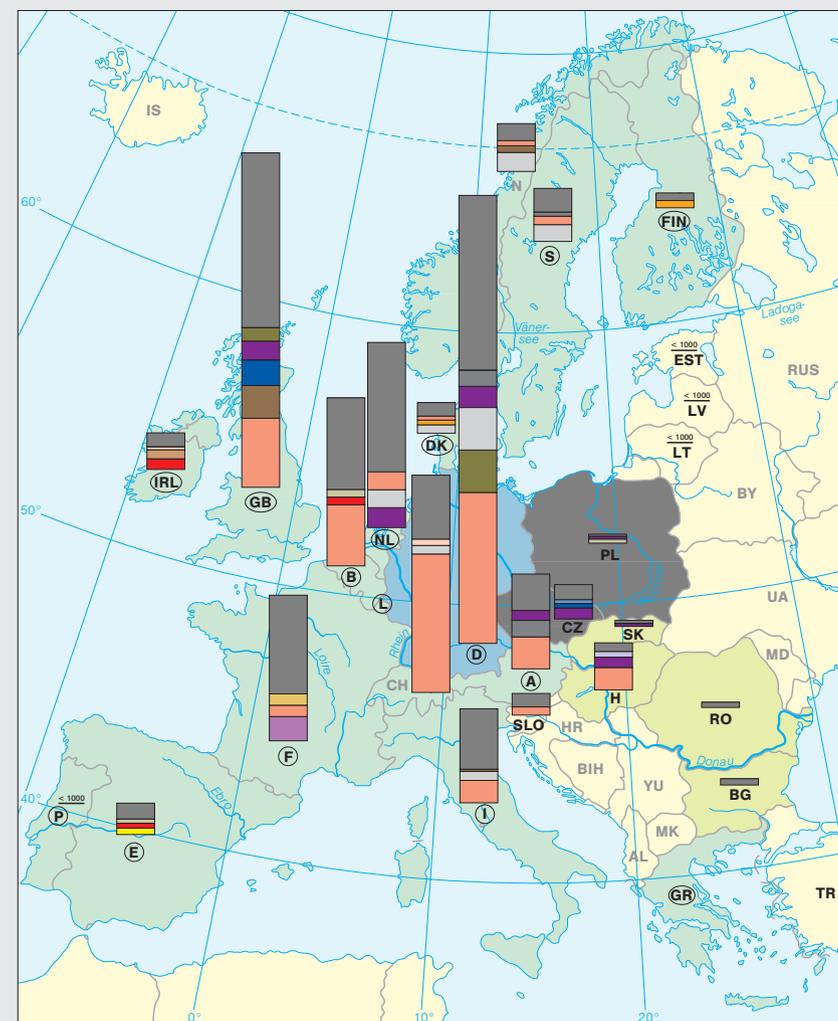
Anfang der 1990er Jahre entbrannte infolge der steigenden Asylbewerberzahlen 5 und der dadurch verursachten Probleme im Asylverfahren bei der Unterbringung sowie hinsichtlich der gestiegenen finanziellen Belastungen und der hohen Arbeitslosigkeit eine heftige und kontrovers geführte Diskussion um das Thema Asyl, die schließlich zur Gesetzesänderung führte. Das neue Asylrecht trat am 1. Juli 1993 in Kraft. Es gewährt weiterhin das Grundrecht auf Asyl, schränkt aber dessen Schutzbereich ein, um so die Zuwanderung von Asylsuchenden nach Deutschland zu senken. Tragende Säulen der Asylrechtsreform sind die Regelungen über

Nur wenige Jahrzehnte nach den großen Flüchtlingsströmen, die der Zweite Weltkrieg auslöste, hat Europa wieder Flüchtlings- und Asylwanderungsströme zu verzeichnen; ganze Volksgruppen müssen Heimat und Besitz verlassen und einen Neuanfang in einem fremden Land suchen.

Asylwanderungen bilden eine Form der Flüchtlingswanderungen, die sehr unterschiedliche Ausprägungen und Ursachen haben können. In der **A Genfer Flüchtlingskonvention** von 1951 wird ein Flüchtling als eine Person definiert, 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 Befürchtung nicht in Anspruch nehmen will“. Nur die Flüchtlinge, die Schutz vor politischer Verfolgung suchen, können in Deutschland als Asylberechtigte anerkannt werden.

Ungeachtet der unterschiedlichen Flucht auslösenden Ursachen und der Schwierigkeiten einer eindeutigen Kategorisierung der Flüchtlinge ist es not-

B Asylbewerber in Europa 1999



Sichere Dritt- und Herkunftsstaaten nach dem Asylrecht vom 1. Juli 1993

- sichere Drittstaaten
 - sichere Herkunftsstaaten*
 - gleichzeitig sicherer Dritt- und Herkunftsstaat
- * außerhalb Europas: Ghana und Senegal

Anzahl der Asylbewerber nach Hauptherkunftsländern**

Jahresantragszahlen Herkunftsländer der Asylbewerber in Tsd.

- sonstige Herkunftsländer
- Somalia
- Nigeria
- Dem. Rep. Kongo
- Algerien
- Sri Lanka
- Indien
- Bangladesch
- China
- Afghanistan
- Iran
- Irak
- Türkei
- Armenien
- Slowakei
- Russische Föderation
- Polen
- Rumänien
- Jugoslawien
- Bosnien und Herzegowina

** Auswahl der Hauptherkunftsländer; für Deutschland und das Vereinigte Königreich die fünf quantitativ bedeutendsten Herkunftsländer; ansonsten Herkunftsländer mit mehr als 500 Asylbewerbern

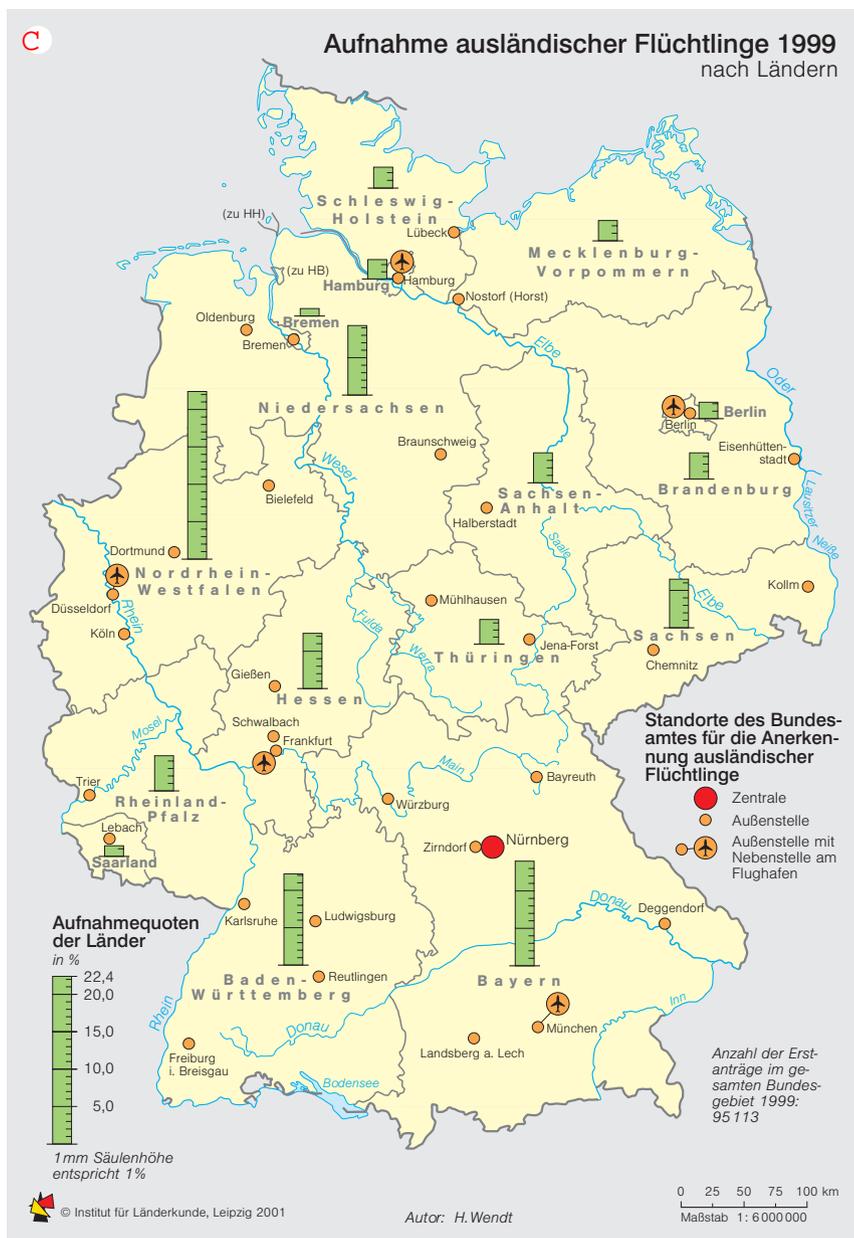
- NL EU-Mitgliedsstaat
- CZ EU-Beitrittskandidat
- UA sonst. Staat

Kurzformen für die Staatsnamen sind im Abkürzungsverzeichnis erklärt.

© Institut für Länderkunde, Leipzig 2001

Maßstab 1 : 30000000

Autor: H. Wendt



die sicheren Drittstaaten, die sicheren Herkunftsländer sowie die Flughafenregelung. Nach Absicht des Gesetzgebers sollte die konsequente Anwendung des geänderten Asylrechts helfen, wirklich politisch Verfolgte schnell anzuerkennen, nicht politisch Verfolgten keinen Anreiz zur Antragstellung zu geben und Personen, die zu Unrecht Asyl beantragt haben, schnell abzuschicken. Diese neuen Regelungen haben zu einem beträchtlichen Rückgang der Asylbewerberzahlen seit 1993 beigetragen.

Nach dem neuen Asylrecht besteht i.d.R. nur dann noch ein Anspruch auf ein Asylverfahren, wenn der Asylsuchende nicht aus einem „sicheren Drittstaat“ kommt. Als sichere Drittstaaten gelten Länder, in denen Flüchtlinge bereits Schutz vor politischer Verfolgung hätten finden können ². Dazu gehören alle EU-Staaten sowie Norwegen, Polen, die Schweiz und Tschechien. Falls der Antragsteller aus einem „sicheren Herkunftsstaat“ kommt, wird ein beschleunigtes Verfahren durchgeführt, das in der Praxis fast ausnahmslos zu einer Ablehnung führt. Es wird davon ausgegangen, dass in den „sicheren Herkunftsstaaten“ weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behand-

lung stattfindet. Zu den sicheren Herkunftsländern zählen Bulgarien, Ghana, Polen, Rumänien, Senegal, die Slowakei sowie Ungarn (Stand 1999). Darüber hinaus trägt die Flughafenregelung bei Antragstellern aus einem sicheren Herkunftsland und bei Asylbewerbern, die sich nicht ausweisen können, zu einem beschleunigten Asylverfahren für auf dem Luftweg einreisende Asylbewerber bei. Das Verfahren wird bereits im Transitbereich durchgeführt, um im Falle einer Ablehnung eine problemlose Rückführung zu ermöglichen.

Die Durchführung der Asylverfahren obliegt dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAF) mit der Zentrale in Nürnberg und zurzeit 32 Außenstellen in den Ländern ³. Weisungsunabhängige Einzelentscheider prüfen das Vorliegen politischer Verfolgung nach Art. 16a GG. Des Weiteren entscheiden sie über die Gewährung von Abschiebungsschutz auf Grund der politischen Situation im Herkunftsland (§ 51 Abs. 1 Ausländergesetz) und über die Feststellung von individuellen Abschiebungshindernissen (§ 53 Ausländergesetz). Darüber hinaus wird geprüft, ob die Rückführung in einen sicheren Drittstaat, aus dem der Antragsteller eingereist ist, möglich ist.

Verlauf der Asylwanderung

Die Asylbewerberstatistik spiegelt die weltweiten Veränderungen durch politische und wirtschaftliche Umwälzungen wider. Eine Zunahme der Asylbewerberzahl ist auf Kriege und Bürgerkriege, Menschenrechtsverletzungen, „ethnische Säuberungen“ oder politische Verfolgung, die Zunahme politischer Instabilität und staatlicher Gewalt zurückzuführen. In den 1950er und 60er Jahren sind dafür die Asylbewerber aus Ungarn nach der Niederschlagung des Aufstandes von 1956 und aus der damaligen Tschechoslowakei nach dem Ende des „Prager Frühlings“ 1968/69 beispielhaft. Aber auch wachsende Armut und soziale Verelendung in den Ländern der Dritten Welt sowie der politische und wirtschaftliche Zusammenbruch der Länder des Ostblocks hatten eine steigende Asylzuwanderung zur Folge. Aufgrund ihrer zentralen geographischen Lage, ihrer hohen ökonomischen Anziehungskraft und politischen Stabilität sowie einer verfassungsrechtlich verankerten Asylgarantie ist die Bundesrepublik nach wie vor ein bevorzugtes Asylland innerhalb Europas ⁶.

Der Zuzug von Asylbewerbern trat in das Bewusstsein von Politik und Öffentlichkeit, als im Jahre 1980 – vor allem als Ergebnis des Militärputsches in der Türkei (1980) und der Verkündung des Kriegsrechtes in Polen (1979-1981) – erstmals über 100.000 Asylbewerber registriert wurden. Bürgerkriege z.B. in Sri Lanka, Jugoslawien und Afghanistan sowie die Unterdrückung ethnischer Minderheiten wie z.B. in Bosnien, im Iran und Irak oder der Kurden in der Türkei schlagen sich in einem Anstieg der Asylbewerberzahlen nieder, Ände-

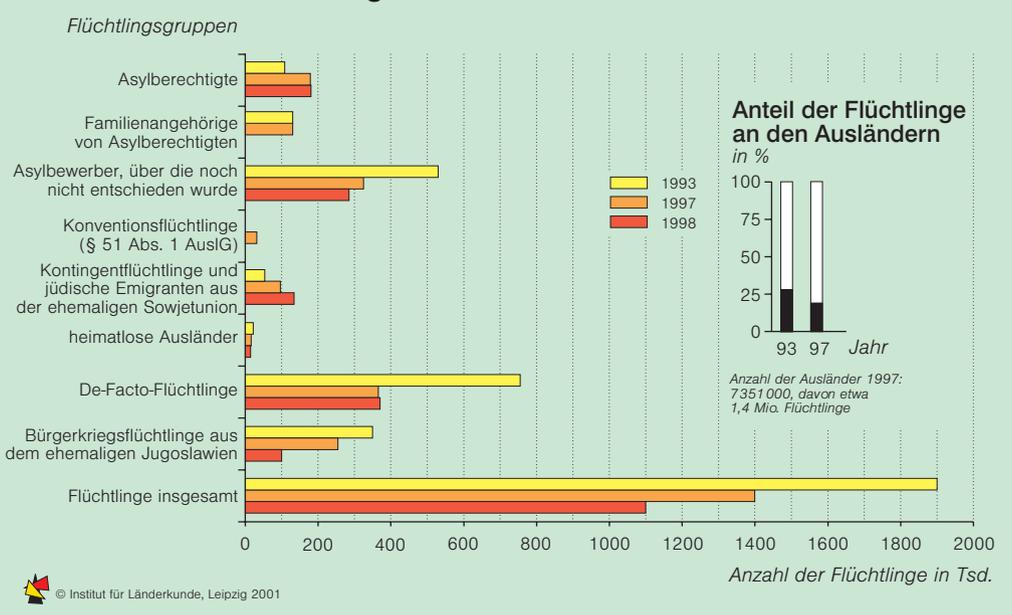


Zentrale Landesaufnahmestelle von Nordrhein-Westfalen in Unna-Massen

rungen im Asyl- und Asylverfahrensrecht im Rückgang der Zugangszahlen. So erhöhte sich bereits in den 1980er Jahren die Zahl der Asylbewerber gegenüber den 70er Jahren fast auf das Fünffache (705.000 Asylbewerber). Anfang der 1990er Jahre beschleunigte sich die Zunahme der Asylbewerber nach Deutschland nochmals. 1992 wurde mit 438.000 Asylbewerbern der bisherige Höchststand erreicht ⁵.

Seitdem am 1. Juli 1993 das neue Asylrecht in Kraft trat, verringerten sich die Asylbewerberzahlen bereits im Verlauf des Jahres. 1994 setzte sich die Abnahme verstärkt fort. 1995 meldeten sich nur noch 127.000 Personen, 60% weniger als im Vorjahr. Der leichte Abwärtstrend ist auch 1996 und 1997 zu beobachten, so dass 1998 die Zahl der Asylbewerber erstmals wieder unter 100.000 lag. 1999 verminderte sie sich auf 95.000. Der Rückgang 1999 bei ^R

4 Ausländische Flüchtlinge 1993-1998





Ankunft von Kosovo-Flüchtlingen am Hamburger Flughafen am 3. Juni 1999

Hauptherkunftsländer

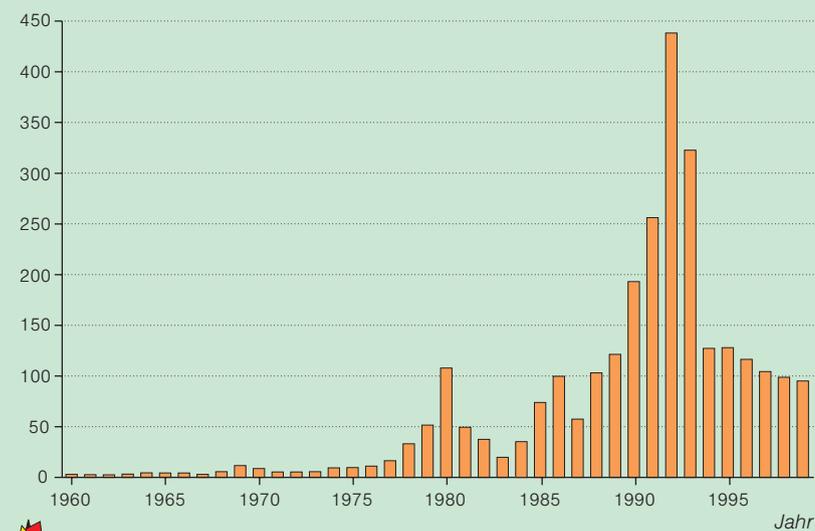
Nach wie vor kommt ein größerer Anteil der Asylbewerber – wenn auch mit fallender Tendenz – aus europäischen Ländern (1992: 71%; 1997: 40%, 1998 54%; 1999: 50%). Der Hauptanteil (zwischen 65 und 86%) an Asylbewerbern des jeweiligen Jahres stammt aus den jeweils zehn zugangstärksten Herkunftsländern ⁷ ⁸. Von 1985 bis 1995 dominierten die osteuropäischen Staaten (Polen 1986 bis 1990, Ungarn 1987 und 1988, Rumänien 1987 bis 1995, Bulgarien 1990 bis 1994). Die Bundesrepublik Jugoslawien (vor 1992 Jugoslawien) lag bereits seit 1987 mit an vorderster Stelle, ebenso wie die Türkei seit 1986. Unter den afrikanischen Staaten sind es im Zeitraum 1986 bis 1996 Algerien, Ghana, Nigeria, Togo und die Demokratische Republik Kongo (ehemals Zaire), die mindestens einmal im Berichtszeitraum unter den zehn stärksten Herkunftsländern zu finden sind. Fast immer zählten dazu auch die asiatischen Staaten Afghanistan, Iran und Sri Lanka.

In den vier Jahren 1996 bis 1999 waren die Bundesrepublik Jugoslawien, die Türkei und der Irak die mit Abstand drei stärksten Herkunftsländer. Gerade bei diesen Staaten spiegeln auffallend hohe Anteile an einer bestimmten Volksgruppe die besonderen politischen Verhältnisse wider. Während von den Asylbewerbern aus Jugoslawien im ersten Halbjahr 1999 albanische Volkszugehörige dominierten, stieg im zweiten Halbjahr der Anteil der Roma so stark an, dass diese zur größten Volksgruppe

den Erstanträgen ist vor allem auf die deutlich niedrigere Zahl von Anträgen aus der Bundesrepublik Jugoslawien, die in den Vorjahren überwiegend aus dem Kosovo kamen, und der Türkei zurückzuführen. Gleichzeitig ist jedoch ein verstärkter Anstieg der Folgeanträge von abgelehnten Asylbewerbern festzustellen. Wurden 1996 im Bundesamt 33.000 Folgeanträge verzeichnet, so waren es 1997 schon 47.300 und 43.200 im Jahr 1999. Im Zeitraum 1990 bis Ende 1999 haben insgesamt 1,9 Millionen Menschen in Deutschland Asyl beantragt, von denen 120.000 (6,3%) Asyl gewährt wurde.

Asylbewerber in Deutschland 1960-1999

Anzahl der Asylbewerber in Tsd.



© Institut für Länderkunde, Leipzig 2001

wurden. Unter den Asylbewerbern aus der Türkei wie auch aus dem Irak waren die Kurden am häufigsten vertreten.

Anerkennungen

Seit 1987 liegt die Anerkennungsquote, bezogen auf die Gesamtzahl aller Entscheidungen durch das Bundesamt im Jahr bei unter 10%. 1995 war sie mit 9% vergleichsweise hoch. 1999 wurden von den 135.504 Entscheidungen 3% (4114) der Asylbewerber als Asylberechtigte anerkannt. Hinzukommen 6147 Ausländer, die zwar nach Artikel 16a GG nicht anerkannt wurden, denen aber Abschiebeschutz gewährt wurde, d.h. das so genannte kleine Asyl gemäß § 51 Abs. 1 Ausländergesetz (AuslG). Außerdem erhielten 2100 abgelehnte Asylbewerber auf Grund von Abschiebungshindernissen (§ 53 Ausländergesetz) eine Aufenthaltsgenehmigung

oder Duldung. Weiterhin bekommt ein nicht unbeträchtlicher Teil der abgelehnten Asylbewerber ein befristetes Bleiberecht (Aussetzung der Abschiebung, Duldung), da diese Personen aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abgeschoben werden dürfen oder nicht abgeschoben werden können (§ 54 bis 56 Ausländergesetz). Bei der Höhe der Anerkennungsquote durch das Bundesamt bleiben auch diejenigen Anerkennungen unberücksichtigt, zu denen das Bundesamt erst auf Grund rechtskräftiger Urteile der Verwaltungsgerichte verpflichtet wird. Dadurch würde sich die Anerkennungsquote erhöhen. Der Bundesbeauftragte für Asylangelegenheiten hat das Recht, gegen alle Entscheidungen des Bundesamtes zu klagen.

Bei einigen Herkunftsländern ist eine überdurchschnittlich hohe Anerkennungsquote von Asylbewerbern durch das Bundesamt festzustellen. So wurden 1999 zwar nur 4,7% der Asylbewerber aus dem Irak anerkannt, 36% erhielten aber Abschiebeschutz (§ 51 AuslG), für den Iran lauten die entsprechenden Zahlen 10% Anerkennung und 7% Abschiebeschutz. Aus Ruanda wurden 20%, aus Burundi 27% und aus Tunesien 15% der Asylsuchenden anerkannt. Darüber hinaus erhielten 33% der Asylbewerber aus Burundi Abschiebeschutz (§ 51 AuslG). Auch für Asylbewerber aus der Türkei liegt die Anerkennungsquote mit 10% über dem Durchschnitt.

Asylwanderung im europäischen Vergleich

Bei insgesamt rückläufigen Asylbewerberszahlen beantragen nach wie vor immer noch die meisten Asylbewerber, die nach Europa kommen, in Deutschland Asyl ^D, wenn auch – bezogen auf die Einwohnerzahl – Deutschland bei Weitem nicht an erster Stelle steht. Im Zeitraum 1992 bis 1999 wurden in den EU-Staaten einschließlich der Schweiz und Norwegen 3,1 Mio. Asylbewerber

Asylbewerber im europäischen Vergleich 1995-1999

Anzahl in Tsd.



Kurzformen für die Staatsnamen sind im Abkürzungsverzeichnis erklärt.

Anzahl der Asylbewerber / 1000 Einwohner 1999



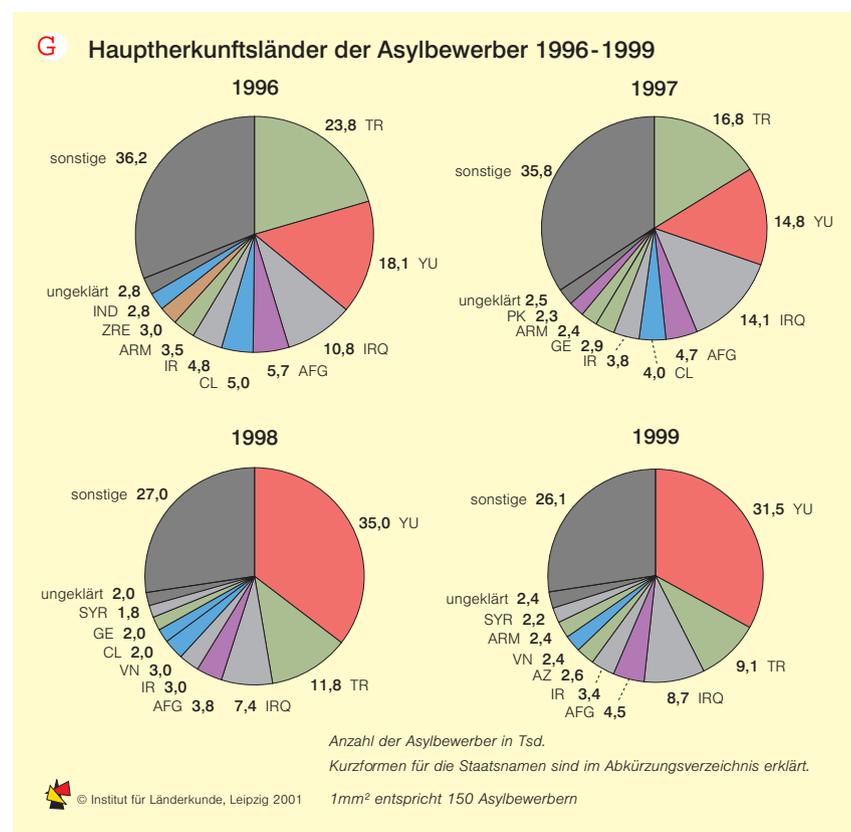
1,0 Asylbewerber/1000 Einwohner
0,5 Asylbewerber/1000 Einwohner

registriert, von denen 1,4 Mio. (46%) in Deutschland Schutz suchten. Von den 378.000 Asylsuchenden des Jahres 1999 stellten 25% einen Asylantrag in Deutschland. Die Asylbewerberzahlen des Jahres 1992 waren in Deutschland fast 14-mal höher als in Großbritannien und sogar 15-mal höher als in Frankreich. Darüber hinaus hat Deutschland mit insgesamt rund 400.000 Bürgerkriegsflüchtlingen die meisten Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien aufgenommen. Während die Asylbewerberzahlen in Deutschland fallen, weisen die Zahlen in Großbritannien, Belgien, Frankreich, der Schweiz und den Niederlanden eine nahezu stetige Zunahme auf. Der UNHCR geht Anfang 1999 weltweit von 11,5 Mio. Flüchtlingen und 1,3 Mio. Asylsuchenden aus.

Resümee

Auf Grund seiner Lage, seiner ökonomischen Bedingungen und politischen Stabilität sowie der Rechtssicherheit kommt nach wie vor ein hoher Anteil

an Flüchtlingen, Asylbewerbern und Arbeitsmigranten nach Deutschland. Es kann davon ausgegangen werden, dass die internationalen Wanderungsbewegungen auch in Zukunft nicht abnehmen werden. Gründe hierfür sind die fortschreitende Globalisierung, eine anhaltende wirtschaftliche und soziale Ungleichheit zwischen den Staaten, politische Umbrüche sowie ethnische und religiöse Konflikte. Gerade deshalb wird es notwendig sein, Zuwanderung nach Deutschland zu regulieren. Dabei ist deutlich zu unterscheiden zwischen Asyl und Einwanderung. Während es bei Asyl um den Schutz von politisch Verfolgten geht, um uneigennütige Unterstützung für Hilfe suchende politische Flüchtlinge zu gewähren, hat Einwanderung vorrangig die Interessen und den Bedarf Deutschlands zu berücksichtigen. Beides, Asyl und Einwanderung, lässt sich aber nur im europäischen Kontext sinnvoll, d.h. sozialverträglich und mit Rücksicht auf die Realisierbarkeit, regeln. Nicht Abschottung oder



schränkenloser Zugang sind die Alternative, sondern geregelte Zuwanderung und Weiterentwicklung der rechtlichen

Grundlagen in Verbindung mit der Gewährung von Asyl.?

