

Ulrike Hemmerling

Asylrecht in Deutschland: hoher Anspruch und traurige Wirklichkeit

Der Entwurf des rot-grünen „Zuwanderungsgesetzes“ wird von den verantwortlichen PolitikerInnen gern als Zeichen deutscher Weltoffenheit interpretiert. Nach jahrelanger politischer Ignoranz gegenüber der Tatsache, dass Migration nach Deutschland faktisch stattfindet, soll mit einem neuen „Zuwanderungsgesetz“ u.a. diesen Umständen Rechnung getragen und Deutschland zu einem offiziellen Einwanderungsland erklärt werden. Allerdings heißt das Gesetz, das allgemein als „Zuwanderungsgesetz“ bezeichnet wird, in dem Entwurf in seiner näheren Bestimmung „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung“.¹ Der Fokus der neuen Regelungen soll sich somit maßgeblich auf die rigide Kontrolle des Einwanderungsflusses, die Aufnahme „nützlicher AusländerInnen“, die Integration der in Deutschland lebenden MigrantInnen und die Abschottung gegenüber unerwünschten Personen richten.

Auch das deutsche Asylrecht wird gern als großzügig und einzigartig verkauft. Immer wieder wird betont, dass die Bundesrepublik Deutschland sich der Verantwortung für „wirkliche“ Flüchtlinge, welche hier um Aufnahme bitten, bewusst ist und dass das Recht auf Asyl einen wichtigen Bestandteil des deutschen Rechtssystems bildet. Wenn man jedoch hinter die Kulisse des deutschen Asylrechts schaut, stellt man schnell fest, dass dessen Substanz seit der Schaffung des Gesetzes 1948 eine derartige Aushöhlung erfahren hat, dass kaum mehr als eine Kulisse davon übrig ist.

Um diese Behauptung zu veranschaulichen, soll im Folgenden die Entwicklung des bundesdeutschen Asylrechts skizziert und die Schwierigkeiten verdeutlicht werden, auf die Menschen stoßen können, die aus ihrem Land flüchten müssen und Deutschland als schutzbietendes Zielland vor Augen haben. Des Weiteren sollen die Tücken unter die Lupe genommen werden, die das aktuelle deutsche Asylrecht birgt. Restriktive Einreisebestimmungen und asylrechtliche Regelungen im Verein bilden ein rechtliches Labyrinth, in welchem der einzelne Schutzsuchende leicht verloren gehen kann. Erstaunlich scheint, dass trotz der zahlreichen Hindernisse, Unwägbarkeiten und Widrigkeiten überhaupt einige Menschen in den Genuss der Anerkennung

¹ Der Wortlaut des Zuwanderungsgesetzes ist zu finden u.a. unter www.bmi.bund.de.

nach Art. 16a GG kommen, in dem es heißt: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.“

Die Art und Weise, wie PolitikerInnen sich auf der einen Seite bemühen, den guten Schein des Asylrechts aufrechtzuerhalten und gleichzeitig alles daran setzen, den Kreis der potentiellen Berechtigten, die Kriterien für eine Anerkennung, die Zugangsmöglichkeiten und die gerichtlichen Verfahrenswege bei Ablehnung massiv einzuschränken, erscheint uns zynisch und als eine eindeutige Missachtung der Intentionen der VerfasserInnen des Grundgesetzes, Verfolgten Schutz zu gewähren. Von den tausenden politisch verfolgten Deutschen während der Nazizeit würde ein Großteil heute nach den eng gefassten Kriterien des deutschen Asylrechts in Deutschland kein Asyl bekommen.

Zur Entstehung des bundesdeutschen Asylrechts

Mit der Verabschiedung der Genfer Konvention (GFK) 1951 gelang es erstmals, den internationalen Rechtsstatus von Flüchtlingen in einem einzigen Vertragswerk festzulegen.

„Die Flüchtlingskonvention regelt die Ausgestaltung des Asylrechts (...). Sie enthält Vorschriften über die Rechte und Pflichten der Flüchtlinge, ihre Behandlung im Krieg, die Ausstellung von Ausweisen und die Möglichkeit ihrer Abweisung und Ausweisung. Der Flüchtlingsbegriff der GFK wurde in viele internationale Vereinbarungen und nationale Gesetze aufgenommen und gilt als wichtigstes Instrument der internationalen Flüchtlingshilfe. Nach Artikel 1A Nr. 2 GFK gelten Personen als Flüchtlinge, die sich „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung ...“ auf der Flucht befinden. Die Konvention verpflichtet ein Land jedoch nicht zur Aufnahme von Flüchtlingen und verleiht diesen kein subjektives Recht auf Asyl.“ (Münch 1993:16)

Aus der GFK Art. 33 Abs.1. ergibt sich für die Staaten lediglich ein Verbot der Zurückweisung von Personen, denen politische Verfolgung droht, auch Refoulement-Verbot genannt.

Das Nachkriegsdeutschland ging jedoch in Sachen Asylrecht einen besonderen Weg in Europa. Viele deutsche EmigrantInnen hatten während der Zeit des Nationalsozialismus auf der Suche nach Schutz vor Verfolgung schwierige und leidvolle Erfahrungen gemacht. Nicht wenige von ihnen wurden in ihren Aufnahmeländern in Internierungslagern festgehalten, wurden an die Nazis ausgeliefert, fielen ihnen auf der Flucht in die Hände oder starben in

deutschen Konzentrationslagern. Als Reaktion darauf wurde nach dem Krieg das Asylrecht im Grundgesetz der BRD verankert.

„Mit der Bestimmung des Art. 16 Abs. 2 GG, „Politisch verfolgte genießen Asylrecht“ wurde ein im Vergleich zum Völkerrecht und zu anderen nationalen Verfassungen nahezu einzigartiges Recht gewährt, der subjektive, uneingeschränkte und einklagbare Rechtsanspruch eines politisch Verfolgten auf Asyl.“ (Münch 1993:17)

Das Refoulement-Verbot der GFK fand im deutschen Ausländergesetz in § 51 Abs. 1 AuslG seinen Niederschlag, nach welchem Flüchtlinge (die so genannten Konventionsflüchtlinge) einen Anspruch auf Nichtabschiebung bei politischer Verfolgung einklagen können.

Die Etablierung des absoluten Asylanspruches war auch im Parlamentarischen Rat im Jahre 1948 umstritten, doch setzte sich die Überzeugung durch, dass das neu geschaffene Asylrecht nicht an staatliche Interessen oder Bedingungen geknüpft werden sollte. So sagte der Abgeordnete Wagner, dies wäre „der Beginn des Endes des Asylrechts überhaupt. Entweder wir gewähren Asylrecht (...) oder wir schaffen es ab.“ (Münch 1993:20)

Der Prozess der Aushöhlung des Asylrechts

In den ersten Nachkriegsjahren bis 1953 fand die Asylgewährung unter Aufsicht der Alliierten statt. In den Jahren 1953-1968 stellten 70425 Personen einen Asylantrag. Im Durchschnitt waren das etwa 4400 Personen pro Jahr. In den 50iger und 60iger Jahren wurde das neu geschaffene Asylrecht überwiegend von den so genannten „Ostblockflüchtlingen“ in Anspruch genommen. Die Anerkennungsquoten waren sehr unterschiedlich. Bis zum Jahre 1956 lagen sie kontinuierlich um die 50%. Danach reichten sie von 15% im Jahre 1962 bis hin zu 87,6% im Jahre 1969. Oft erhielten auch Flüchtlinge, die nicht nach der GFK oder dem Art. 16 Abs. 2 GG anerkannt wurden, ein Bleiberecht (Antirassistische Initiative 1995:3).

Seit Mitte der 70iger Jahre, als aufgrund von weltpolitischen Entwicklungen immer mehr Menschen aus den Ländern der so genannten „3. Welt“ in die BRD immigrierten, wurde damit begonnen, das Recht auf Asyl durch Gesetzgebung, Bundesamts- und Gerichtsbeschlüsse sowie behördliche und ausländerpolizeiliche Maßnahmen immer weiter einzuschränken. Bis zum Jahre 1977 wurde das Asylrecht jedoch noch vergleichsweise liberal gehandhabt.

Asylverfahren 1948-1977

- Grenz- bzw. Ausländerbehörden leiten – ohne Vorprüfung – die Asylsuchenden und deren Anträge an das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFI) weiter;
- ausführliche Antragstellung beim Bundesamt;
- Durchführung eines Vorverfahrens: Erläuterung der Lebenssituation, der Fluchtgründe und des Fluchtweges;
- eigentliches Verfahren: Anhörung des Flüchtlings vor einem 3-köpfigen Anerkennungsausschuss;
- bei Ablehnung des Asylantrags ist ein verwaltungsinterner Widerspruch möglich;
- bei Zurückweisung des Widerspruchs durch das BAFI kann die Klage beim Verwaltungsgericht eingereicht werden;
- Berufungsmöglichkeiten vor dem Verwaltungsgerichtshof, falls eine Klage vom Verwaltungsgericht abgewiesen wurde;
- als letzte Möglichkeit bleibt die Revision vor dem Bundesverwaltungsgericht;
- der Aufenthalt ist während des gesamten Verfahrens gesichert, Sozialhilfe und Kindergeld werden gewährt und die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ist gestattet;
- nach rechtskräftiger Ablehnung des Asylantrags steht der Person auf einem zweiten Verfahrensweg die Möglichkeit einer Entscheidung über den Antrag einer Aufenthaltsgenehmigung zur Verfügung.

(vgl. Antirassistische Initiative 1995:3)

Seit Ende der 70iger Jahre kam es zu einem massiven Abbau asylrechtlicher Garantien für Flüchtlinge. Diese schleichende Aushöhlung des Asylrechts erreichte mit der Grundgesetzänderung, dem so genannten Asylkompromiss im Jahre 1993, einen Höhepunkt. Sie findet jedoch ihre Fortsetzung bis zum heutigen Tage.

Die in den 80iger Jahren erlassenen Regelungen zielten zum einen auf die Begrenzung der Zuwanderung von Flüchtlingen, zum anderen auf ihre schrittweise Entrechtung und die Verschlechterung ihrer Lebensbedingungen in der BRD. Abschottung, Abschreckung, Zermürbung waren die Maxime dieser Politik. So wurden Grenz- und Ausländerbehörden erweiterte Kompetenzen an die Hand gegeben, um Flüchtlinge an den Grenzen abzuweisen oder „aufenthaltsbeendende Maßnahmen“ einzuleiten. Visumspflicht wurde eingeführt für die Länder, aus denen die meisten Flüchtlinge kommen und Fluggesellschaften wurden für den Transport von Flüchtlingen ohne Visum in die Haftung genommen. Der Familiennachzug wurde beschränkt. Das Asylverfahren wurde auf Kosten der AntragstellerInnen beschleunigt, indem Verfahrenswege für Klagen verkürzt und kostenpflichtig wurden. Inhaltliche

Konstruktionen, wie „offensichtlich unbegründete Anträge“ und „sichere Drittstaaten“ wurden eingeführt. Abschiebegefängnisse wurden errichtet und Abschiebungen in großem Stil umgesetzt.

Für in der BRD lebende AsylbewerberInnen wurden Arbeitsverbote erlassen, Gemeinschaftsunterkünfte mit Lagercharakter geschaffen, die Sozialhilfe gekürzt, bzw. in Sachleistungen ausgezahlt und Deutschkurse gestrichen. Die Einführung der Residenzpflicht, die Flüchtlingen ein selbstständiges Verlassen ihres Ausländerbehördeneinzugsbereiches untersagt und die Ermöglichung erkennungsdienstlicher Maßnahmen waren weitere bedeutsame Einschnitte. Gleichzeitig wurden Anstrengungen der Harmonisierung des Asylrechts auf europäischer Ebene unternommen, mit dem Ziel, Flüchtlingszug effektiver begrenzen zu können.

Im Jahre 1993 einigten sich SPD, CDU/CSU und FDP auf die Änderung des Art. 16 GG. Am 1.7.1993 trat das neue Asylrecht in Kraft. Dem schlichten Satz: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ des Artikel 16 GG folgen jetzt vier umfangreiche Absätze, die von dem ursprünglichen Regelungsgehalt wenig übriglassen und die Absolutheit des Asylrechtsanspruches erheblich einschränken. (siehe Glossar) Im Zusammenhang mit der Änderung des Art. 16 GG traten ebenfalls 1993 Änderungen des Asylverfahrensgesetzes in Kraft. Durch diese neuen Regelungen wird der Art. 16a GG genauer bestimmt und in ihnen befinden sich viele der entscheidenden Restriktionen, die aus dem Wortlaut des Art. 16a GG so nicht zu entnehmen sind.

Die Auswirkungen der Asylrechtsänderung auf AsylbewerberInnen

PolitikerInnen vieler Parteien werteten und werten die Änderung des Grundgesetzes bezüglich des Asylrechts als Erfolg. Dieser wird gemessen am Rückgang der AsylbewerberInnenzahlen. Seit Ende der 80iger Jahre stiegen im Zusammenhang mit den politischen Veränderungen in Osteuropa die Zahlen von AsylbewerberInnen in der BRD stark an. Im Jahr 1992 erreichte die Zahl der AntragstellerInnen einen Rekord von 438.191. Dieser enorme Zuwachs von Asylsuchenden stand auch in enger Verbindung mit den kriegerischen Auseinandersetzungen in Ex-Jugoslawien. Nach der Asylrechtsänderung von 1993 gingen die Anträge wieder stark zurück, denn durch die Gesetzesänderungen wurde Flüchtlingen der Zugang zum deutschen Asylrecht wesentlich erschwert. So beantragten im Jahr 1994 nur noch 127.210 Menschen Asyl. In den letzten Jahren lag die BewerberInnenzahl bei ca. 100.000

pro Jahr (BAFI 2000).² Das Konzept der Abschottung ist aufgegangen und der Asylrechtsartikel kann weiter als Aushängeschild deutscher Großzügigkeit verwendet werden. Aber was bedeuten die Veränderungen für die betroffenen Flüchtlinge?

Wie kommt man nach Deutschland?

Um legal nach Deutschland einreisen zu dürfen, brauchen die BürgerInnen der meisten Länder ein Visum. Dazu müssen Anträge bei den deutschen Auslandsvertretungen gestellt werden. Es gibt jedoch kein Visum für Flüchtlinge. Es gibt TouristInnen-, Geschäfts- oder StudentInnenvisa, die alle u.a. an den Nachweis von ausreichenden Geldern zur Besteitung des eigenen Lebensunterhaltes in Deutschland gebunden sind. Ein Flüchtlings ohne finanzielle Mittel wird kein Visum erhalten. Die Lage eines Flüchtlings zeichnet sich zumeist durch besondere Bedingungen aus, die es den Personen oft gar nicht möglich machen, offen das Botschaftsgebäude zu betreten, einen Antrag zu stellen und dann mehrere Wochen auf den Bescheid zu warten. Wer sich verstecken muss, wer im Untergrund lebt, wer plötzlich fliehen muss, wer wenig Geld hat, der muss sich ohne Visum, oft ohne oder mit gefälschten Papieren auf den Weg machen. Diese Wege sind verschlungen und die Reise kann viele Zwischenstationen haben und sehr lange dauern. Viele MigrantInnen vertrauen sich auf ihrem Weg kommerziellen Fluchthelfern an und müssen auf der Reise arbeiten, um diese bezahlen zu können oder sich bei Bekannten und Verwandten hoch verschulden. Da sie nirgends einen offiziellen Aufenthalt bekommen, leben sie unter Umständen über Jahre hinweg illegalisiert und befinden sich ständig in der Gefahr, von Behörden aufgegriffen und ausgewiesen zu werden.

Was passiert an der Grenze?

Ein Kernstück der europäischen Harmonisierung der Migrationspolitik war die Einführung einheitlicher Visabestimmungen für alle Schengenstaaten und der Wegfall nationaler Grenzkontrollen zwischen diesen Ländern. Wer ein Schengenvisum erhält, kann sich innerhalb der ganzen EU frei bewegen. Um so wichtiger wurde für die EU die Sicherung ihrer Außengrenzen. Flüchtlinge, die in ein europäisches Land einreisen möchten, stoßen auf polizeilich und auch militärisch gesicherte Grenzen. Im Süden Europas wird das Mittel-

2 Offen wird der Abschreckungsgedanke auch im Zusammenhang mit dem geplanten Zuwanderungsgesetz ausgesprochen. In einer Pressemitteilung des Bundesinnenministeriums zum „historischen Tiefstand“ der Asylbewerberzahlen heißt es: „Diese erfreuliche Entwicklung ist in erster Linie auf die steuernde und begrenzende Vorwirkung des Zuwanderungsgesetzes zurückzuführen.“ (Presseerklärung des BMI vom 8.1.03).

meer von spanischen, italienischen und griechischen Grenzsschützern mit Patrouillenbooten und Hubschraubern überwacht. Jedes Jahr kommen zahlreiche MigrantInnen bei dem Versuch ums Leben, das Mittelmeer zu überqueren und die Grenzschützer zu umgehen. Parallel zur Aufrüstung an den Grenzen stieg die Zahl der Toten. So fand man von 1997 bis 2001 3286 Tote auf beiden Seiten der Meerenge von Gibraltar. Man schätzt, dass dies nur ein Drittel der tatsächlichen Opfer ist. Rund 780 Boote wurden im Jahr 2000 von den spanischen Behörden aufgegriffen.³ Auch an der italienischen Küste kommt es regelmäßig zu Schiffbrüchen von Frachtern und Booten, die Flüchtlinge über die Grenze schmuggeln sollen. Die Zahl derjenigen, die bei gewagten Mittelmeerüberfahrten ihr Leben lassen, ist unbekannt. Ebenfalls Österreich, die Schweiz, Deutschland sichern ihre Grenzen mit hohem technischen und personalen Aufwand. Hubschrauber, Wärmebildkameras, Nachsichtgeräte, Seismographen, die Erderschütterung durch Schritte registrieren, CO₂-Geräte, die die verbrauchte Luft in abgeschlossenen Räumen messen, Bürgerhilfspolizei, bewaffnete Einsatzkräfte, Hunde und computergestützte Personenkontrollsysteme mit Online-Verbindung zum Schengener Informatiionssystem SIS, zum Ausländerregister, zum Eurodac (Europäisches Informationssystem über Fingerabdrücke von AsylbewerberInnen) kommen zum Einsatz. Auch hier ist die illegale Überschreitung dieser Grenzen der EU für Flüchtlinge zum Teil mit erheblichen Risiken verbunden. Im Zeitraum von Januar 1993 bis zum Dezember 2001 starben mindestens 130 Menschen auf dem Wege in die BRD oder an den Grenzen. 343 Flüchtlinge erlitten beim Grenzübertritt zum Teil erhebliche Verletzungen (Antirassistische Initiative 2001).

Eine weitere Strategie der EU-Grenzsicherung ist die Einbindung von allen nicht zur EU gehörigen Nachbarländern der EU durch Rückübernahmeverträge und die Festlegung grenzüberschreitender polizeilicher Zusammenarbeit. Diese Länder werden als so genannte „sichere Drittstaaten“ bezeichnet. Dabei wird fiktiv unterstellt, dass in all diesen Ländern ebenso gut wie in Deutschland ein Asylverfahren durchgeführt werden könne, da die entsprechenden Länder sowohl die GFK als auch die EMRK (Europäische Menschenrechtskonvention) unterzeichnet haben. Dies entspricht allerdings nicht der Realität, da weder in Tschechien noch in Polen, der Slowakei, Rumänien, Ungarn oder in Bulgarien bisher ordnungsgemäß Asylverfahren zur Anwendung kommen, sondern die entsprechenden Strukturen bestenfalls im Aufbau begriffen sind.

3 Aus dem Artikel „Sie sind wie Frachtgut“ der *Jungle World* vom 2.10.2002.

Die im Art. 16a GG festgelegte und im Asylverfahrensgesetz näher ausführte *Drittstaatenregelung*⁴ ermöglicht es den deutschen Behörden, allen auf dem Landweg reisenden Asylsuchenden die Einreise zu verweigern und sie in den entsprechenden Drittstaat zurückzuschicken. Somit sind offiziell über Land einreisende Flüchtlinge von der Möglichkeit ausgeschlossen, in Deutschland Asyl zu beantragen. Die meisten versuchen darum auf illegalem Wege mit oder ohne die Unterstützung von FluchthelferInnen, die deutsche Grenze zu überschreiten. So meldet der BGS in seinem Jahresbericht 1999, dass an den deutschen Grenzen im Jahre 1999 57.342 Menschen zurückgewiesen und aus dem grenznahen Raum 23.610 Menschen zurückgeschoben wurden (BGS Jahresbericht 1999). Wie viele Menschen davon ein Asylbegehren vorbringen wollten ist unbekannt, aber man kann davon ausgehen, dass jährlich an deutschen Grenzen Tausende Menschen abgewiesen werden, bevor sie ihr Anliegen überhaupt vortragen können. Da alle „sicheren Drittstaaten“ ihrerseits in den 90iger Jahren ebenfalls zahlreiche Rückübernahmeverträge mit anderen Ländern geschlossen haben, entsteht für Flüchtlinge oft ein Kettenabschiebungseffekt. Sie können so bis in ihr Herkunftsland zurück durchgereicht werden.

Auch die Einreise nach Deutschland auf dem Luftweg wurde für Asylsuchende erschwert. Zunächst einmal kann ein Flug nur mit einem gültigen Pass und einem Visum angetreten werden. Teil der Schengener Vereinbarungen ist die Verpflichtung von Transport- und Flugunternehmen, die Einreiseberechtigung zu prüfen und Zurückgewiesene unentgeltlich an den Ort des Abflugs zurück zu transportieren. Bei Nichteinhaltung drohen den Unternehmen hohe Geldbußen. Damit wurden diese Transportgesellschaften Teil des Grenzregimes.

Für diejenigen, deren Papiere der Kontrolle der Fluggesellschaften standhalten, wurde ein spezielles *Flughafenverfahren*⁵ entworfen. Danach wird sowohl Menschen aus „sicheren Herkunftsländern“⁶, d.h. aus Ländern, die von der Bundesregierung als sicher definiert wurden, Menschen, die aus „sicheren Drittstaaten“ (auch bei nur kurzer Zwischenlandung in einem anderen Land) einreisen, als auch jenen, die mit gefälschten oder ohne Papiere kommen, die Einreise ins Hoheitsgebiet der BRD verweigert. Sie werden auf dem als ex-territorial angesehenen Gelände des Flughafens festgehalten. Wer Asyl beantragt, erhält hier ein Schnellverfahren und wird bei Ablehnung so schnell wie möglich abgeschoben. Da Abschiebungen sich in manchen Fällen nur sehr

4 Geregelt in § 26a AsylVfG und Art. 16a Abs. 2 GG.

5 Geregelt nach § 18a AsylVfG.

6 Geregelt nach § 29a AsylVfG.

zeitaufwendig realisieren lassen, weil die nötigen Papiere fehlen, kommt es immer wieder vor, dass Menschen, auch ganze Familien über Monate hinweg auf dem Flughafengelände unter menschenunwürdigen Bedingungen festgehalten werden. Endet das Schnellverfahren positiv, dürfen die Personen das Gelände des Flughafens verlassen und einen regulären Asylantrag stellen.

Was passiert nach geglückter Einreise?

Die Sicherung der Außengrenzen der EU findet ihr Pendant in der verschärften Kontrolle des Binnenraumes. So wurde der Bundesgrenzschutz in den letzten Jahren mit weitgehenden Kompetenzen ausgestattet. In der Bahn, auf Autobahnen, an Raststätten, Bahnhöfen, Flughäfen, an wichtigen Verkehrslinien und -knotenpunkten im Landesinneren und im grenznahen Raum werden Kontrollen durchgeführt, die darauf abzielen, Illegalisierte zu entdecken. Da diese Kontrollen selektiv nach äußeren Merkmalen vorgenommen werden, wie Haarfarbe, Kleidung, Gepäck, und sich nur gegen bestimmte Personenkreise richten, werden sie von der Mehrheit der Bevölkerung nicht als „Grenzsicherung“ wahrgenommen. Wer ohne gültige Papiere im Inland in eine BGS- oder Polizeikontrolle gerät (auf Bahnhöfen und zentralen Plätzen, in Kneipen, bei Ämterbesuchen), kann von den Behörden festgenommen und abgeschoben werden.

Nicht wenige Asylsuchende werden auf der Suche nach einer Behörde, bei der sie ihren Asylantrag stellen können, festgenommen. Wird festgestellt, dass diese Person über einen „sicheren Drittstaat“ eingereist ist, kann sie sofort dorthin zurückgeschickt werden. Lässt sich das nicht so einfach feststellen (denn viele Flüchtlinge verschweigen deswegen ihren Einreiseweg), kann die Person in Abschiebehaft genommen werden, welche zur Vorbereitung und Sicherung einer Abschiebung dient. Während früher Asylsuchende aus der Abschiebehaft entlassen wurden gilt seit 1998, dass ein Asylverfahren auch aus der Abschiebehaft heraus betrieben werden kann. Entscheidet das BAfI (Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, siehe Glossar) innerhalb von vier Wochen, dass der Antrag als „offensichtlich unbegründet“ gilt, kann die Person inhaftiert bleiben und abgeschoben werden. Ist das nicht der Fall, ist die Person zu entlassen und kann ihr Asylverfahren in Freiheit betreiben.

Die Konstruktion von „offensichtlich unbegründeten“ und „unbeachtlichen“ Asylanträgen gibt den Behörden bei AntragstellerInnen, die über „sichere Drittstaaten“ eingereist sind, aus sicheren Herkunftsländern kommen oder ihre Verfolgung „nicht glaubwürdig“ machen können, die Möglichkeit, das Verfahren zu verkürzen. So zieht z.B. in diesen Fällen eine Klage gegen den Bescheid des BAfIs keine aufschiebende Wirkung der drohenden Abschie-

bung mehr nach sich und die Personen können trotz laufender Klage abgeschoben werden.

Diejenigen, die ihr Asylbegehren formulieren, bevor sie von der Polizei wegen illegalen Aufenthaltes festgenommen werden, kommen zunächst in eine Erstaufnahmestelle für AsylbewerberInnen und werden von dort aus nach einem bestimmten Schlüssel für die Dauer ihres Asylverfahrens auf das Bundesgebiet verteilt.

Was passiert im Asylverfahren?

Hat die Person die Hürde der Einreise und der Antragstellung auf Asyl genommen, so ergeben sich zahlreiche weitere Schwierigkeiten im Lande selbst. Das Asylverfahren und die ausländerrechtlichen Bestimmungen sind so angelegt, dass auch hier viele Flüchtlinge durch die Maschen fallen. So nimmt sich die Asylanerkennungsquote im Vergleich zu den hohen Antragszahlen sehr bescheiden aus. Dies soll durch die folgende Tabelle verdeutlicht werden.

Jahr	Entscheidungen gesamt	anerkannt Art. 16a GG	anerkannt GFK, §51AuslG	Abschiebehindernis §53AuslG	sonstwie erledigt	abgelehnt
1999	135.504	4.114 3,04%	6.147 4,54%	2.100 1,55%	42.912 31,66%	80.231 59,21%
2000	105.502	3.128 2,96%	8.318 7,88%	1.597 1,51%	30.619 29,02%	61.840 58,62%
2001	107.193	5.716 5,33%	17.003 15,86%	3.383 3,16%	25689 23,97%	55.402 51,86%
2002	130.128	2.379 1,8%	4.130 3,2%	1.598 1,23%	43.176 33,2%	80.443 61,8%

(nach BAfI 2000 und Presseerklärung des BMI vom 8.1.03)

In den letzten 10 Jahren lag die Anerkennungsquote nach Art. 16a GG kaum je über 5%. Es stellt sich die Frage, warum von denjenigen, die einen Asylantrag in Deutschland stellen, nur so wenige Menschen Asyl erhalten.

Viele PolitikerInnen und auch bestimmte Medien haben dafür eine einfache Antwort: „Asylmissbrauch“. Der überwiegenden Anzahl von Flüchtlingen wird generell vorgeworfen, deutsches Asylrecht für asylfremde Zwecke zu missbrauchen. So wird die geringe Anerkennungsquote des Art. 16a GG oft dafür benutzt, alle anderen AntragstellerInnen pauschal zu verurteilen. Fakt ist jedoch, dass die tatsächliche Schutzquote, also die Zahl der Menschen, die

aus Schutzgründen nicht in ihre Heimatländer abgeschoben werden können, wesentlich höher ist. Nach Informationen der Bundesausländerbeauftragten lag sie in den letzten Jahren bei fast 50% aller in der BRD schutzsuchenden Flüchtlinge (Bundesausländerbeauftragte 2000). Dem liegt vor allen Dingen die Tatsache zugrunde, dass viele Menschen, die tatsächlich vor Verfolgung, Folter, Krieg, Vertreibung, ethnischen Säuberungen etc. fliehen, aufgrund der eng gefassten Kriterien des Asylrechts keine Anerkennung finden, sie aber trotzdem aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen nicht abgeschoben werden dürfen.

Asyl nach Art. 16a GG darf in Deutschland nur genießen, wer „politisch verfolgt“ ist, d.h. nur Personen, welche analog zum Art. 1a Abs. 2 der Genfer Flüchtlingskonvention „sich aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung außerhalb des Landes befinden, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen“. Voraussetzungen sind des Weiteren, dass es sich um staatliche Verfolgung handelt, dass die Person die Verfolgung „in zumutbarem Umfang“ nachweisen kann und sich in diesem Zusammenhang eine Verfolgungsprognose für die Zukunft erstellen lässt, dass der/die Asylsuchende nicht über ein sicheres Drittland eingereist ist, d.h. dass der Einreiseweg offen gelegt werden muss, dass er/sie „vorverfolgt ausgereist“ ist und es keine inländische Fluchtalternative oder Verfolgungssicherheit in einem anderen Staat gibt. Die Interpretation der Flüchtlingsdefinition der GFK wird zudem in Deutschland im Gegensatz zu anderen Ländern sehr restriktiv gehandhabt. So werden Opfer nichtstaatlicher oder quasi-staatlicher Verfolgung, sowie Opfer geschlechtsspezifischer Verfolgung im Sinne des Art. 16a GG nicht berücksichtigt.

All diejenigen, die den asylpolitischen Kriterien nicht entsprechen, z.B. jene, die aus einem Bürgerkriegsgebiet kommen, wo das Maß der individuellen Verfolgung nicht über das hinausgeht, was die allgemeine Bevölkerung erleiden muss, fallen durch das Raster und können bestenfalls mit einem vorübergehendem Aufenthalt rechnen. Für diese Menschen greifen die Paragraphen 51, 53, 54, 55 des Ausländergesetzes und theoretisch der Bürgerkriegsparagraph § 32a AuslG (der allerdings bisher kaum zur Anwendung kam) und regeln deren aufenthaltsrechtlichen Status, der zum Teil nicht mehr garantiert als eine Aussetzung der Abschiebung.

Während die Anerkennung eines Flüchtlings nach Art. 16a GG oder § 51 AuslG einen gesicherten Aufenthaltsstatus und die Möglichkeit einer eigenständigen Lebensführung in Deutschland gewährt, sind alle anderen vergeb-

nen Titel, wie die Aufenthaltsbefugnis und die Duldungen, an bestimmte Beschränkungen geknüpft und die Betroffenen können jederzeit, wenn die Abschiebungshindernisse offiziell als beseitigt erklärt werden, abgeschoben werden. Dieses rechtliche Instrumentarium ermöglicht es den Behörden, Flüchtlinge von Flüchtlingen zu unterscheiden und dem Großteil von ihnen nur ein Minimum an Sicherheit und Leistungen zukommen zu lassen. Obwohl der deutsche Staat nach eigener Gesetzeslage diese Menschen nicht abschieben kann, wird ihnen immer wieder vorgeworfen, Deutschland auf der Tasche zu liegen und sich unberechtigterweise Leistungen zu erschleichen.

Diese Praxis hat für die Einzelnen einschneidende und schmerzhafte Konsequenzen. So bekamen die meisten Flüchtlinge aus Ex-Jugoslawien und dem Kosovo, auf die eigentlich der Bürgerkriegsparagraph anwendbar gewesen wäre und ihnen eine Aufenthaltsbefugnis garantiert hätte, über Jahre hinweg eine Duldung, die einen der prekärsten Stati darstellt, welche das Ausländergesetz zu bieten hat. Die Duldung nach §§ 53, 54, 55 AuslG gewährt den Betroffenen lediglich eine Gnadenfrist, verhindert durch zahlreiche damit verbundene Restriktionen (Arbeitsverbote, Lagerunterbringung, Sachleistungen) eine Integration in die Gesellschaft und kann jederzeit widerrufen werden. Den Ausländerbehörden geben diese Regelungen ein Höchstmaß an Kontrolle über die Flüchtlinge und über potentielle Abschiebemaßnahmen an die Hand.

Was bleibt vom Asylrecht?

Asyl kann nur erhalten, wer als „politisch verfolgt“ anerkannt wird, auf dem Luftwege einreist, nicht aus einem „sicheren Herkunftsstaat“ kommt, nicht über einen „sicheren Drittstaat“ gereist ist und möglichst keine gefälschten Papiere besitzt. Dieses Kunststück können nur die wenigsten vollbringen. Der Genuss des Asylrechts setzt viele Dinge voraus und ist an für viele Flüchtlinge nicht erfüllbare Vorbedingungen geknüpft, welche die besonders prekäre und unsichere Situation, in der sich Menschen auf der Flucht befinden, ignorieren.

All die Beschränkungen, die das ursprüngliche Recht auf Asyl erfahren hat, wurden strategisch entwickelt und mit der Intention umgesetzt, möglichst viele Menschen vom Kreis der potentiellen und realen Berechtigten auszuschließen. Übrig bleibt die Ruine eines Asylrechts, welches einst bewusst mit hohem Anspruch an die humane Verantwortung und die menschliche Solidarität des „neuen Deutschlands“ geschaffen wurde. Der, der Bitterkeit eigener Erfahrungen geschuldeten Großherzigkeit und Offenheit der VerfasserInnen des Grundgesetzes, steht heute eine Besitzstandsangst, Abgrenzung gegen-

über Flüchtlingen, Ablehnung von globaler Verantwortung und Heuchelei gegenüber, die beschämend ist.

Literatur

Antirassistische Initiative 1995, Chronik der AusländerInnenpolitik, ASTA: FU Berlin.

Antirassistische Initiative 2001, Bundesdeutsche Flüchtlingspolitik und ihre tödlichen Folgen, Berlin.

BAFI 2000, Zuwanderung und Asyl in Zahlen, Nürnberg.

Bundesausländerbeauftragte 2000, Wider die Mythen im deutschen Asylrecht, Berlin.

Höfling-Seminar, Bettina 1995, Flucht und deutsche Asylpolitik: Von der Krise des Asylrechts zur Perfektionierung der Zugangsverhinderung, Münster.

Münch, Ursula 1992, Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.

Flüchtlinge in Menge, besonders wenn sie kein Geld haben, stellen ohne Zweifel die Länder, in denen sie Zuflucht suchen, vor heikle materielle, soziale und moralische Probleme. Deshalb beschäftigen sich internationale Verhandlungen, einberufen, um die Frage zu erörtern: „Wie schützt man die Flüchtlinge?“ vor allem mit der Frage: „Wie schützen wir uns vor ihnen?“.

Alfred Polgar (1938)