

Asylrechts-Reform jetzt rasch umsetzen

- Erläuterungen zum Ergebnis der Verhandlungen zwischen CDU/CSU, FDP und SPD zu Asyl und Zuwanderung vom 6. Dezember 1992

Unter dem Eindruck der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft ist im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland ein weltweit einmaliges Asylrecht verankert worden. Es garantiert jedem Asylbewerber aus jedem Land der Welt auf die bloße Behauptung hin, politisch verfolgt zu sein, einen individuellen Rechtsanspruch auf ein Verfahren zur Prüfung seines Antrages, verbunden mit einem Bleiberecht und Sozialhilfeleistungen.

Niemand konnte aber 1949 vorhersehen, daß Deutschland das Ziel Hunderttausender werden würde, die nicht aus Gründen der politischen Verfolgung, sondern aus wirtschaftlichen Gründen in unser Land kommen wollen. Während die Zahl der Asylbewerber ständig stieg, ging der Anteil der anerkannten Asylanten zurück. Das deutsche Asylrecht wurde zunehmend mißbräuchlich in Anspruch genommen und zum Instrument der Einwanderung aus wirtschaftlichen Gründen umfunktioniert.

Im Jahr 1992 haben insgesamt **438.191 Ausländer Asyl** in der Bundesrepublik Deutschland beantragt. Die Zahl der Asylbewerber ist damit gegenüber 1991, als 256.112 Antragsteller zu verzeichnen waren, erneut sehr stark angewachsen. Sie entspricht einer **Steigerung** gegenüber dem Vorjahr **um 71,1 Prozent**.

Der Anstieg der Asylbewerberzahlen ist einerseits eine Folge des weiter zunehmenden Wanderungsdrucks vor allem aus den Ländern des ehemaligen Ostblocks. In der extrem hohen Gesamtzahl schlägt sich aber auch die große Fluchtwelle aus den Krisenregionen des ehemaligen Jugoslawien nieder.

Seit Jahren nimmt die Bundesrepublik Deutschland innerhalb der EG mit Abstand die meisten Asylbewerber auf. Der deutsche Anteil liegt inzwischen bei **mehr als 60 Prozent**.

Die Asylbewerber kommen insbesondere aus folgenden **Hauptherkunftsländern**:

	1992	1991
Ehemaliges Jugoslawien	122.666	74.854
Rumänien	103.787	40.504
Bulgarien	31.540	12.056
Türkei	28.327	23.877
Vietnam	12.258	8.133
Ehemalige Sowjetunion	10.833	5.690
Nigeria	10.486	8.358
Zaire	8.305	2.134
Algerien	7.669	1.388
Ghana	6.994	4.541

282.183 Asylbewerber kamen 1992 aus Staaten Ost- und Südosteuropas. Das sind 64,4 Prozent aller Asylbewerber. Der Anteil der Europäer an der Gesamtzahl der Asylbewerber betrug 70,7 Prozent (310.529 Personen).

Aus dem ehemaligen Jugoslawien kamen 1992 insgesamt 122.666 Asylbewerber. 1.024 von ihnen kamen aus Kroatien, 50 aus Slowenien und 6.197 aus Bosnien-Herzegowina. 115.395 (= 94,1 Prozent) von ihnen kamen aus den übrigen Landesteilen.

Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge hat im vergangenen Jahr über die Anträge von 216.356 Personen entschieden. Nach der bisher höchsten Zahl von Entscheidungen in 1991 (= 168.023) ist dies eine neue Rekordzahl. Als asylberechtigt anerkannt wurden 9.189 Personen. Das entspricht einer **Anerkennungsquote von 4,3 Prozent** (1991: 6,9 Prozent, 1990: 4,4 Prozent). Abgelehnt wurden 163.637 Personen (75,6 Prozent); 43.530 Anträge (20,1 Prozent) erledigten sich anderweitig oder wurden zurückgenommen.

Die CDU hat seit Jahren eine Änderung des Grundgesetzes gefordert, um dem Mißbrauch des Asylrechts wirksam begegnen zu können. Es hatte sich immer klarer gezeigt, daß alle Maßnahmen und Überlegungen zur Einschränkung des Asylmißbrauchs durch einfache Gesetze an den Realitäten scheitern. Den Unionsparteien waren aber in dieser Frage die Hände gebunden, da sich SPD und FDP — ohne deren Zustimmung die für die Grundgesetzänderung notwendige Zweidrittelmehrheit nicht erreicht werden kann — über Jahre hartnäckig verweigerten.

Mit den Ergebnissen der Verhandlungen zwischen den Koalitionsfraktionen und der SPD ist ein Durchbruch gelungen. Die Unionsparteien konnten sich mit ihrer Forderung nach einer Änderung des Grundgesetzes endlich durchsetzen. Die wesentlichen Ziele des Düsseldorfer Parteitagsbeschlusses der CDU vom 27. Oktober 1992 sind in den Verhandlungen erreicht worden:

- Der Schutz tatsächlich politisch Verfolgter muß gewährleistet bleiben;
- die Zuwanderung nach Deutschland muß begrenzt und gesteuert werden;
- der Mißbrauch des Asylrechts muß verhindert werden;
- Deutschland muß ohne Vorbehalte an europäischen Asylrechtsregelungen teilnehmen können.

Die getroffene Vereinbarung zwischen den Koalitionsfraktionen und der SPD-Opposition ermöglicht vor allem, die große Zahl der Nichtverfolgten schnell und ohne großen bürokratischen Aufwand von den wirklich politisch Verfolgten zu trennen und deren Aufenthalt in Deutschland zu beenden. Wer als Nichtverfolgter nach Deutschland kommt, um hier widerrechtlich Asyl zu beantragen, erhält in Zukunft kein Bleiberecht und keine Sozialleistungen. Wer trotzdem kommt, wird zügig abgeschoben. Dadurch wird das Asylrecht auf seinen Kerngehalt zurückgeführt.

**Im folgenden werden
die wesentlichen Maßnahmen erläutert:**

1. Änderung des Grundgesetzes

Der bisherige Artikel 16, Absatz 2, Satz 2 des Grundgesetzes wird an dieser Stelle gestrichen.

Es wird ein neuer Artikel 16a eingefügt mit folgendem Inhalt:

- Die bisherige Formulierung „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“ wird in den neuen Artikel 16a übernommen.

Das Recht auf Asyl für tatsächlich politisch Verfolgte bleibt ungeschmälert erhalten.

Es gibt künftig in der Verfassung aber wichtige Klarstellungen, um eine mißbräuchliche Inanspruchnahme des Asylrechts verhindern zu können:

- **Asylrecht genießt nicht, wer aus einem „sicheren Drittstaat“ nach Deutschland kommt.**

„Sichere Drittstaaten“ sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft sowie diejenigen Staaten, die die Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleisten. Dazu zählen nach übereinstimmender Auffassung der Koalitionsfraktionen und der SPD u. a. auch Polen, die ehemalige ČSFR, Österreich und die Schweiz. Ein Bundesgesetz, dem der Bundesrat zustimmen muß, soll festlegen, welche Länder als „sichere Drittstaaten“ anzusehen sind. Das bedeutet: Für alle Asylbewerber, die aus einem unserer Nachbarstaaten einreisen, wird kein Asylverfahren durchgeführt, da sie ja bereits dort vor Verfolgung sicher waren und Zuflucht hätten finden können. Dieser Personenkreis kann bereits an der Grenze zurückgewiesen werden.

Gegen Asylbewerber, die aus den Nachbarstaaten Deutschlands einreisen und erst im Inland einen Asylantrag stellen, können **aufenthaltsbeendende Maßnahmen verhängt und sofort vollzogen** werden. Gegen die Abschiebung schützt in diesem Fall auch kein Rechtsbehelf. Asylbewerber, die aus einem Nachbarstaat Deutschlands einreisen, haben mit der neuen Regelung kein Bleiberecht mehr. Das Recht, gegen die aufenthaltsbeendende Maßnahme vom Ausland her Klage zu erheben, bleibt unbenommen.

Der neue Artikel 16a GG

(Vorschlag des Bundesinnenministers)

„(1) Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.

(2) Asylrecht genießt nicht, wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft oder einem anderen Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist. Die Staaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaften, auf die die Voraussetzungen des Satzes 1 zutreffen, werden durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt. In den Fällen des Satzes 1 können aufenthaltsbeendende Maßnahmen unabhängig von einem hiergegen eingelegten Rechtsbehelf vollzogen werden.

(3) Durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können Staaten bestimmt werden, bei denen auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, daß dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet.

Ein Ausländer aus einem solchen Staat gilt nicht als politisch verfolgt, es sei denn, er trägt Gründe vor, aus denen sich ergibt, daß er entgegen der Vermutung in Satz 1 politisch verfolgt wird.

(4) Die Vollziehung aufenthaltsbeendernder Maßnahmen wird in den Fällen des Absatzes 3 und in anderen Fällen offensichtlicher Unbegründbarkeit durch das Gericht nur ausgesetzt, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Maßnahmen bestehen; der Prüfungsumfang kann eingeschränkt werden und verspätetes Vorbringen unberücksichtigt bleiben. Das Nähere bestimmt ein Gesetz.“

● In dem neuen Artikel 16a soll darüber hinaus klargestellt werden: **Als politisch Verfolgter gilt nicht, wer aus einem „verfolgungssicheren Herkunftsland“ stammt.**

Darunter werden Staaten verstanden, bei denen aufgrund der Rechtslage, der Rechtspraxis und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, daß dort politische Verfolgung, unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung nicht stattfindet. Durch Bundesgesetz, dem der Bundesrat zustimmen muß, soll festgelegt werden, welche Länder als „verfolgungssicher“ anzusehen sind („Länderliste“). Dieses Gesetz muß ständig der internationalen Lage angepaßt werden.

Ein Asylbewerber, der aus einem Staat kommt, der auf der Länderliste aufgeführt wird, soll generell nicht als politisch verfolgt gelten. Er hat aber die Möglichkeit, glaubhafte Gründe vorzutragen, daß er entgegen der allgemeinen Vermutung in seinem Herkunftsland dennoch politisch verfolgt worden ist.

In diesen Fällen erfolgt die Überprüfung in einem **beschleunigten Verwaltungsverfahren**. Wird der Antrag abgelehnt und der Bewerber erhebt dagegen Klage, ist auch das nachfolgende Gerichtsverfahren gestrafft und die mögliche Abschiebung erleichtert.

Das sogenannte „Safe-Country-Konzept“ wird beispielsweise in der Schweiz bereits seit geraumer Zeit angewandt. Polen, Ungarn, die ehemalige ČSFR, Bulgarien, Rumänien, Indien und Angola gelten dort als Safe Countries (sichere Herkunfts länder).

- Im Grundgesetz soll auch geregelt werden, daß andere offensichtlich unbegründete Asylanträge in einem verkürzten Verwaltungsverfahren entschieden und die Bewerber unverzüglich abgeschoben werden können. Im Fall der Klage durch den Asylbewerber wird ein gestrafftes Gerichtsverfahren angewandt.

Diese verfassungsrechtliche Regelung macht ein Bundesgesetz möglich, das die Fälle der „offensichtlichen Unbegründetheit“ näher beschreibt. Die Koalitionsfraktionen und die SPD haben sich bereits darauf verständigt, daß dazu insbesondere schwere Straftaten und die Verletzung von Mitwirkungspflichten des Bewerbers im Asylverfahren gehören sollen. Dies gilt z. B. für den Fall, daß ein Asylbewerber seinen Ausweis vernichtet und seine wahre Identität verschweigt. Nach Angaben der Bundesländer ist dies in mindestens 70 % aller Asylanträge der Fall. Wer wirklich politisch verfolgt ist, von dem kann erwartet werden, daß er alles tut, um den Behörden des Zufluchtgebenden Landes die Arbeit zu erleichtern.

2. Weitere Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung

Neben der durchgreifenden Änderung des Grundrechtes auf Asyl sind Maßnahmen zur weiteren Beschleunigung der Verfahren und zur organisatorischen Verbesserung vereinbart worden:

- Bisher ging viel Zeit dadurch verloren, daß bei Klageerhebung das Gericht erst einmal die Akten beim Bundesamt anfordern mußte. Künftig sollen Kopien der Akten bereits vorsorglich dem zuständigen Gericht zugestellt werden.
- Bisher mußte das Gericht nicht nur die vom Antragsteller vorgelegten Tatsachen berücksichtigen, sondern auch eigene Ermittlungen anstellen („Amtsermittlungsgrundsatz“). Dadurch wurden die Verfahren erheblich in die Länge gezogen. Künftig sollen — ähnlich wie im Zivilgerichtsverfahren — nur noch die Tatsachen und Beweismittel vom Gericht berücksichtigt werden, die der Antragsteller vorträgt. Der Antragsteller kann keine Gründe mehr nachschieben.
- In Verfahren zur Erlangung des einstweiligen Rechtsschutzes (z. B. zur Vermeidung von Abschiebung) soll künftig nur noch der Einzelrichter entscheiden.
- Die Koalitionsfraktionen und die SPD haben vereinbart, daß die Länder die personellen, organisatorischen und sachlichen Voraussetzungen zur Durchführung insbesondere der beschleunigten Verfahren schaffen.
- Im Asylverfahren sollen künftig Verwaltungsrichter entscheiden, die überwiegend mit solchen Verfahren befaßt sind. Diese Maßnahme dient der zügigen Durchführung.

- Die Zentralen Anlaufstellen für Asylbewerber und die für Asylverfahren zuständigen Gerichte sollen in **enger räumlicher Nähe** angesiedelt werden, um die Verfahren ohne Verzögerung abwickeln zu können.
- Um einzelne Nachbarländer Deutschlands durch die Abschiebung von Asylbewerbern nicht unzumutbar zu belasten, wird die Bundesrepublik **administrative und finanzielle Hilfe** zur Verfügung stellen. Dies gilt aus heutiger Sicht vor allem für Polen und die ehemalige ČSFR, über deren Staatsgebiet der überwiegende Teil der Flüchtlinge nach Deutschland kommt. Unser Ziel ist eine **gerechte europäische Lastenverteilung**.
- Gegenwärtig sind beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge rund 400.000 Anträge noch nicht entschieden. Es ist vereinbart, diese sogenannten „**Altfälle**“ nach neuem Recht in beschleunigter Form zu bearbeiten.

3. Leistungen an Asylbewerber

Der wirtschaftliche Anreiz für politisch nicht verfolgte Ausländer, nach Deutschland zu kommen, soll abgebaut werden. Deshalb ist eine gesetzliche Neuregelung des Mindestunterhalts von Asylbewerbern vorgesehen.

- Die bisherigen **Leistungen** sollen deutlich **abgesenkt** werden. Dazu wird der Mindestunterhalt von Asylbewerbern außerhalb des **Bundessozialhilfegesetzes** eigenständig geregelt.
- Bei Aufenthalt in zentralen Anlaufstellen oder Gemeinschaftsunterkünften sollen künftig **grundsätzlich nur noch Sachleistungen** gewährt werden.
- Bei Aufenthalt außerhalb von Gemeinschaftsunterkünften sind **vorrangig Sachleistungen** statt Bargeld zu gewähren.
- Leistungen nach dem **Bundessozialhilfegesetz** (BSHG) werden künftig nur noch Flüchtlingen gewährt, die im Verwaltungsverfahren anerkannt wurden oder denen ein Bleiberecht zuerkannt worden ist.

4. Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge

Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge sind in der Regel — anders als politisch Verfolgte — nur vorübergehend Gefahren für Leib und Leben ausgesetzt. Darüber hinaus ist die Bedrohung von Kriegsflüchtlingen in dem Herkunftsgebiet offenkundig und bedarf keiner Überprüfung im Verwaltungs- und Gerichtsverfahren. Das Asylverfahren ist für die Aufnahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen kein geeignetes Instrument. Deshalb soll für diese Flüchtlinge eine eigenständige Aufnahmeregelung geschaffen werden;

- Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge erhalten einen **gesetzlich festgelegten Status**. Die Herkunftsgebiete dieser Flüchtlinge werden vom Bundesminister des Innern im Einvernehmen mit den Innenministern der Länder festgelegt.

- Wer aus Kriegs- und Bürgerkriegsgebieten flüchtet, soll künftig in Deutschland ein Aufenthaltsrecht erhalten können, das auf die Dauer der Kriegshandlungen in der Heimat beschränkt ist. Für diese Personengruppe sollen Aufnahme-Kontingente festgelegt werden können.
- Flüchtlinge aus Kriegs- und Bürgerkriegsgebieten können für die Dauer ihres besonderen Status in Deutschland keinen Asylantrag stellen. Sie können einen Asylantrag erst dann stellen, wenn ihnen nach Beendigung der Kriegshandlungen politische Verfolgung im Heimatland droht.

5. Aussiedler

Die Koalitionsfraktionen und die SPD haben sich im Rahmen ihrer Verhandlungen auch über Maßnahmen verständigt, um den Zuzug deutschstämmiger Aussiedler aus den ehemaligen Ostblockstaaten zu steuern. Für diesen Personenkreis bleibt das Tor nach Deutschland offen. Allerdings kann Deutschland nicht mehr Aussiedler pro Jahr aufnehmen, als im Durchschnitt der Jahre 1991 und 1992 zugezogen sind.

Dieser, den Zuzug von Aussiedlern betreffende Teil der Vereinbarung ist inzwischen bereits umgesetzt und in das sogenannte Kriegsfolgenbereinigungsgesetz eingearbeitet worden, das zu Beginn dieses Jahres in Kraft getreten ist.

- Das Bundesverwaltungsamt erteilt künftig grundsätzlich pro Jahr nicht mehr Aufnahmebescheide, als Aussiedler im Durchschnitt der Jahre 1991 und 1992 zugezogen sind. Dies sind ca. 210.000. Das Bundesverwaltungsamt kann hiervon bis zu 10 Prozent nach oben oder unten abweichen.
- Ein Schlußtermin für Ausreiseanträge und für die Einreise in die Bundesrepublik Deutschland wird nicht festgesetzt. Für die deutschen Aussiedler gibt es keinen Zuwanderungsstop.
- Spätaussiedler kann nicht mehr werden, wer nach dem Inkrafttreten des Kriegsfolgenbereinigungsgesetzes geboren wird.
- Bei Antragstellern aus der ehemaligen Sowjetunion wird das Kriegsfolgenschicksal widerleglich vermutet; bei Rußland-Deutschen wird also künftig nicht mehr geprüft, ob ein besonderes Kriegsfolgenschicksal vorliegt. Deutsche aus Rumänen, aus der ehemaligen ČSR und aus Polen brauchen nachwirkende Beeinträchtigungen aufgrund ihrer deutschen Volkszugehörigkeit nicht mehr nachzuweisen, sondern nur noch glaubhaft zu machen.
- Spätaussiedler werden künftig auch dann als deutsche Volkszugehörige anerkannt, wenn die Vermittlung deutscher Sprachkenntnisse oder das Bekenntnis zum deutschen Volkstum wegen der Verhältnisse im Herkunftsland mit schwerwiegenden Nachteilen verbunden war.
- Spätaussiedler, die einen sechsmonatigen Sprachkurs besuchen, erhalten künftig für die Dauer von insgesamt 15 Monaten eine Eingliederungshilfe nach dem Arbeitsförderungsgesetz.

6. Werkvertragsarbeitnehmer

Die Bundesrepublik Deutschland hat mit verschiedenen Staaten des ehemaligen Ostblocks Vereinbarungen über Werkvertragsarbeitnehmer getroffen. Diese Abkommen verfolgen in erster Linie das Ziel, durch die enge Kooperation deutscher und dortiger Unternehmen die Neustrukturierung der Wirtschaft der osteuropäischen Staaten zu fördern. Die Erteilung der Arbeitserlaubnis in Deutschland erfolgt durch das zuständige Arbeitsamt bei Vorliegen eines ordnungsgemäßen Werkvertrages ohne Arbeitsmarktprüfung. Werkverträge erschließen dem deutschen Arbeitsmarkt ein zusätzliches Potential sofort und gezielt einsetzbarer Arbeitskräfte, das vorwiegend in Wirtschaftssparten mit Fachkräftemangel, wie z. B. Bauwirtschaft und Montagegewerbe, genutzt wird.

Mit den Kontingenten von Werkvertragsarbeitnehmern wachsen allerdings auch die Schwierigkeiten der Arbeitsverwaltung, die Einhaltung der vertraglich festgelegten Tarifbedingungen und Mindeststandards effektiv zu kontrollieren und die mißbräuchliche Verwischung der Grenze zwischen Werkvertrag und Arbeitnehmerüberlassung zu verhindern. Damit entsteht die Gefahr unlauterer und wettbewerbsverzerrender Konkurrenz durch Billiganbieter.

Die Koalitionsfraktionen und die SPD haben deshalb vereinbart:

- Durch Anpassung laufender Verträge und Abkommen mit anderen Staaten soll die **Zahl der Werkvertragsarbeitnehmer auf 100.000 p. a. begrenzt** werden. Die vereinbarten Kontingente sollen strikt eingehalten werden.
- Die **Bekämpfung der illegalen Beschäftigung** soll intensiviert werden. Dazu werden die **Überwachungsmaßnahmen** verstärkt. Die Bundesanstalt für Arbeit kann ohne Anfangsverdacht in Betrieben und auf Arbeitsstätten prüfen, ob Arbeitnehmer ohne Arbeitserlaubnis beschäftigt sind.