

ABHANDLUNGEN ZU MIGRATION UND FLÜCHTLINGSFRAGEN
TRAITÉS SUR LA MIGRATION ET DES PROBLÈMES DES RÉFUGIÉS
TREATISES ON MIGRATION AND REFUGEE PROBLEMS
TRATTATI DELLA MIGRAZIONE E DEI PROBLEMI DEI RIFUGIATI

Band 4

SIMONE GRIMM

DIE RÜCKFÜHRUNG VON FLÜCHTLINGEN IN DEUTSCHLAND



BWV · BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

Die Rückführung von Flüchtlingen in Deutschland

Abhandlungen zu Migration und Flüchtlingsfragen
Traités sur la migration et des problèmes des réfugiés
Treatises on Migration and Refugee Problems
Trattati della migrazione e dei problemi dei rifugiati

Band 4

Herausgegeben von



ASSOCIATION FOR THE STUDY OF THE WORLD REFUGEE PROBLEM
ASSOCIATION POUR L'ÉTUDE DU PROBLÈME MONDIAL DES RÉFUGIÉS
FORSCHUNGSGESELLSCHAFT FÜR DAS WELTFLÜCHTLINGSPROBLEM
ASSOCIAZIONE PER LO STUDIO DEL PROBLEMA MONDIALE DEI RIFUGIATI

Prof. Dr. Michael Wollenschläger

ISBN 978-3-8305-2373-4

Simone Grimm

Die Rückführung von Flüchtlingen in Deutschland



BWV · BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8305-2373-4

Die AWR und der Herausgeber sind nicht verantwortlich für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhalts der Abhandlungen. Die Auffassungen in den Abhandlungen decken sich nicht notwendigerweise mit den Meinungen der AWR.

Vorwort

Vorliegende Untersuchung hat im Wintersemester 2005/2006 der Juristischen Fakultät der Julius-Maximilians-Universität Würzburg als Dissertation vorgelegen. Das Promotionsverfahren wurde im Sommersemester 2006 abgeschlossen. Literatur und Rechtsprechung wurden in der Publikation bis Ende 2006 berücksichtigt.

Mein ganz besonders herzlicher Dank gilt Herrn Prof. Dr. Michael Wollenschläger, der die Dissertation betreute und mit wertvollen Anregungen und Denkanstößen behilflich war. Er war darüber hinaus ein steter Förderer meiner wissenschaftlichen Arbeiten. Für die Erstattung des Zweitgutachtens danke ich Herrn Privatdozenten Dr. Winfried Bausback herzlich.

Der deutschen Sektion der Forschungsgesellschaft für das Weltflüchtlingsproblem (AWR) sage ich Dank für die Verleihung des 3. Forschungspreises. Für die Aufnahme in die Schriftenreihe "Abhandlungen zu Migrations- und Flüchtlingsfragen" danke ich. Die Schriftenreihe wird von der Regierung des Fürstentums Liechtenstein ideell und materiell gefördert.

Mein Dank gilt vor allem meinen Eltern und nicht zuletzt meinem Mann Hubert Grimm, ohne deren liebevolle Unterstützung und Geduld, es diese Arbeit nicht geben würde.

Ich widme dieses Buch meinen Eltern.

Leonberg im Februar 2007

Simone Grimm

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XV
Einleitung	1
A. Problemaufriss	1
B. Ziel und Gegenstand der Untersuchung/ Methodische Überlegungen.....	6
C. Gang der Untersuchung	7
Kapitel 1: Die betroffenen Flüchtlingsgruppen	9
A. Flüchtlingsgruppen, die rückgeführt werden müssen.....	9
I. Flüchtlinge, deren Asyl- oder Flüchtlingsstatus abgelehnt wurde	9
1. Anerkennungsvoraussetzungen.....	9
a. Materielle Voraussetzungen.....	9
aa. Anerkennung nach Art. 16 a GG	9
bb. Feststellung nach § 60 Abs. 1 AufenthG.....	10
b. Verfahren	11
aa. Einreise über Land- und Wasserweg	11
bb. Einreise über den Luftweg (Flughafenverfahren)	12
c. Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die Entscheidung.....	13
2. Voraussetzungen für den Familiennachzug	14
a. Familiennachzug zu Asylberechtigten gem. § 26 AsylVfG	14
b. Familiennachzug zu Konventionsflüchtlingen.....	15
aa. Rechtslage vor dem 01.01.2005.....	15
bb. Rechtslage ab dem 01.01.2005.....	15
3. Aufenthaltsrechtlicher Status nach der Anerkennung	16
a. Rechtslage vor dem 01.01.2005	16
aa. Asylberechtigte.....	16
bb. Konventionsflüchtlinge	16
b. Rechtslage ab dem 01.01.2005.....	17
4. Aufenthaltsrechtliche Folgen der Ablehnung des Asylantrages	17
II. Flüchtlinge, deren Asyl- oder Flüchtlingsstatus nachträglich wegfällt	18
1. Erlöschen der Asyl- und Flüchtlingsanerkennung gem. § 72 AsylVfG.....	18
2. Widerruf der Asyl- oder Flüchtlingsanerkennung gem.	
§ 73 Abs. 1 AsylVfG.....	20
a. Verfassungsrechtliche Beurteilung des § 73 Abs. 1 AsylVfG	20
b. Veränderung der Verhältnisse im Herkunftsstaat	21
aa. Begriff der grundlegenden Änderung der Verhältnisse	22
bb. Widerruf nur bei Änderung der tatsächlichen Verhältnisse	24
cc. Kriterien der Wahrscheinlichkeitsprognose hinsichtlich der	
Verfolgungsgefahr im Heimatstaat	26
(1) Einzelverfolgung	26

(2) Gruppenverfolgung	28
c. Unzumutbarkeit der Rückkehr	29
d. Besonderheiten beim Widerruf des Familienasyls	29
e. Verfahren	30
f. Anwendbarkeit der §§ 48, 49 VwVfG neben § 73 AsylVfG	33
aa. Ansicht der Literatur	33
bb. Ansicht der Rechtsprechung	34
cc. Ergebnis	35
3. Rücknahme	36
4. Rücknahme und Widerruf eines Abschiebungshindernisses gem. § 73 Abs. 3 AsylVfG	37
5. Erlöschen der Rechtsstellung gem. § 73 a AsylVfG	37
6. Aufenthaltsrechtliche Folgen des Wegfalls der Asylberechtigung	38
a. Rechtslage vor dem 01.01.2005	38
b. Rechtslage ab dem 01.01.2005	40
7. Bedeutung der Beendigungstatbestände in der Praxis	42
8. Die Auswirkungen des neuen § 73 Abs. 2 a AsylVfG	44
III. Flüchtlinge, deren Aufenthaltsstatus von vornherein begrenzt ist	45
1. Rechtslage vor dem 01.01.2005	46
2. Rechtslage ab dem 01.01.2005	47
IV. Ergebnis	47
Kapitel 2: Die Rückführung	49
A. Rückkehrpolitik in Deutschland	49
B. Zusammenarbeit mit anderen Staaten	50
I. Die Bedeutung der Zusammenarbeit	50
II. Die Rückübernahmeübereinkommen der BRD	51
III. Sonstige Abkommen mit Bezug zur Rückführung	54
IV. Rückübernahmeabkommen der EU	55
C. Freiwillige Rückkehr	56
I. Rückkehrberatung	57
II. Durchführung der Rückkehr	58
1. Bedeutung und Entwicklung der Internationalen Organisation für Migration	58
2. Rückführungsprogramme	59
a. Die REAG – und GARP-Programme	60
b. Sonderprogramme	62
3. Erfolg der Rückführung in Deutschland	63
4. Ergebnis	63
D. Unfreiwillige Rückkehr	64
I. Gesetzliche Grundlagen und das Verfahren der Abschiebung	65

1. Ausreisepflicht	65
2. Erforderlichkeit der Abschiebung	67
3. Abschiebungsandrohung	68
4. Abschiebungsanordnung gem. § 58 a AufenthG	69
5. Zuständigkeit zur Abschiebung	71
II. Abschiebungsschutz	71
1. Abschiebungsverbot gem. § 60 Abs. 1 AufenthG	72
a. Anerkennungsvoraussetzungen	72
aa. Staatlichkeit der Verfolgung	72
bb. Verfolgungsgründe	74
cc. Sonderfall: Geschlechtsspezifische Verfolgung	75
dd. Inländische Fluchtalternative	79
b. Vergleich mit dem Schutzbereich des Art. 16 a GG	79
2. Abschiebungshindernisse	80
a. Abschiebungshindernis gem. § 60 Abs. 2 AufenthG	81
aa. Begriff der Folter	81
bb. Konkrete Gefahr	82
b. Hindernis bei Gefahr der Todesstrafe	83
aa. Begriff der Todesstrafe	83
bb. Gefahr	83
c. Auslieferung und Abschiebung	84
d. Abschiebungshindernis gem. § 60 Abs. 5 AufenthG	84
aa. Art. 3 EMRK	85
(1) Begriff der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung	85
(2) Staatlichkeit der Folter bzw. unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung	86
(a) Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts	86
(b) Rechtsprechung des EGMR	87
(c) Ansichten in der Literatur	89
(d) Zusammenfassung	91
bb. Art. 8 EMRK	93
cc. Art. 2 EMRK	94
dd. Art. 6 EMRK	94
ee. Art. 9 EMRK	94
ff. Art. 4 des 4. Zusatzprotokolls vom 16.09.1963	94
e. Bedeutung des § 60 Abs. 6 AufenthG	95
f. Abschiebungshindernis gem. § 60 Abs. 7 AufenthG	95
3. Aufenthaltsrechtliche Folgen bei Bestehen eines Abschiebungshindernisses	100
a. Rechtslage vor dem 01.01.2005	100
b. Rechtslage ab dem 01.01.2005	101
4. Abschiebungsstopp gem. § 60 a Abs. 1 AufenthG	101
a. Rechtsnatur	102
b. Tatbestandsvoraussetzungen	103

c. Inhalt und Wirkung	103
5. Tatsächliche Abschiebungs- und Vollstreckungshindernisse	103
6. Praxisrelevanz und Ergebnis	105
III. Durchführung der Abschiebung/Verwaltungsvorschriften	106
IV. Abschiebungshaft (§ 62 AufenthG)	107
1. Sicherungshaft (§ 62 Abs. 2 AufenthG)	107
a. Haftgründe	108
b. Erforderlichkeit der Haft	111
c. Dauer der Haft	113
2. Vorbereitungshaft (§ 62 Abs. 1 AufenthG)	113
V. Die gesetzlichen Grundlagen und das Verfahren der Zurückschiebung	114
1. Zuständigkeit	114
2. Verfahren und Voraussetzungen	115
E. Praktische Durchführung der Abschiebung in den einzelnen Bundesländern	116
I. Baden-Württemberg	116
1. Zuständigkeit	116
2. Zahlen	117
3. Besonderheiten	117
II. Bayern	118
1. Zuständigkeit	118
2. Zahlen	118
3. Besonderheiten	119
III. Berlin	121
1. Zuständigkeit	121
2. Zahlen	121
3. Besonderheiten	121
IV. Brandenburg	122
1. Zuständigkeit	122
2. Zahlen	122
3. Besonderheiten	122
V. Bremen	122
1. Zuständigkeit	122
2. Zahlen	123
3. Besonderheiten	123
VI. Hamburg	123
1. Zuständigkeit	123
2. Zahlen	123
3. Besonderheiten	124

VII. Hessen	125
1. Zuständigkeit	125
2. Zahlen	126
3. Besonderheiten.....	126
VIII. Mecklenburg-Vorpommern.....	126
1. Zuständigkeit	126
2. Zahlen	126
3. Besonderheiten.....	127
IX. Niedersachsen	127
1. Zuständigkeit	127
2. Zahlen	127
3. Besonderheiten.....	128
X. Nordrhein-Westfalen.....	128
1. Zuständigkeit	128
2. Zahlen	129
3. Besonderheiten.....	129
XI. Rheinland-Pfalz	129
1. Zuständigkeit	129
2. Zahlen	130
3. Besonderheiten.....	130
XII. Saarland.....	131
1. Zuständigkeit	131
2. Zahlen	131
3. Besonderheiten.....	132
XIII. Sachsen	132
1. Zuständigkeit	132
2. Zahlen	133
3. Besonderheiten.....	133
XIV. Sachsen-Anhalt	133
1. Zuständigkeit	133
2. Zahlen	133
3. Besonderheiten.....	133
XV. Schleswig-Holstein	134
1. Zuständigkeit	134
2. Zahlen	134
3. Besonderheiten.....	134
XVI. Thüringen.....	134
1. Zuständigkeit	134
2. Zahlen	135
3. Besonderheiten.....	135

F. Vergleich der Politik der einzelnen Bundesländer	135
Kapitel 3: Probleme und Proteste	139
A. Probleme bei der Rückführung	139
1. Hindernisse in der Sphäre eines Ausländers	139
2. Sonstige Hindernisse	140
B. Proteste gegen die Rückführungspraxis	141
I. Organisationen und Verbände	141
II. Kirchenasyl	142
1. Rechtliche Wirkung	143
2. Erfolg	145
3. Ergebnis	146
Kapitel 4: Aktuelle Lösungsvorschläge	149
A. Ausreisezentren als Erfolgskonzept?	149
I. Zulässigkeit der Ausreisezentren	149
1. Rechtsgrundlage	149
2. Anordnung des Aufenthalts	150
3. Unterbringung als Freiheitsentziehung	151
4. Verstoß gegen Grundrechte	152
a. Verstoß gegen Art. 1 Abs. 1 GG	152
b. Verstoß gegen Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG	153
c. Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip	155
5. Zwischenbilanz	155
II. Ergebnis	156
B. Härtefallkommissionen als Regulierungsinstrument	157
I. Rechtslage vor dem 01.01.2005	157
1. Ausgestaltung	157
2. Rechtsgrundlage	158
3. Gründe für die Erteilung einer Empfehlung	159
a. Vorübergehender Verbleib im Bundesgebiet	160
b. Längerfristiger Verbleib im Bundesgebiet	160
aa. Vorliegende rechtskräftige Gerichtsentscheidung	160
bb. Unanfechtbare Verwaltungsentscheidung	161
cc. Zielstaatsbezogene Gründe	164
dd. Fehlendes Ausgangsverfahren	164
4. Erfolgsvoraussetzungen eines Antrags	165
5. Erfolg der Arbeit der Härtefallkommissionen	166
a. Härtefallkommission Mecklenburg-Vorpommern	166
b. Härtefallkommission Berlin	167
c. Härtefallkommission Nordrhein-Westfalen	168
d. Härtefallkommission Schleswig-Holstein	169

6. Gründe für die Anrufung der Kommission in der Praxis	170
II. Rechtslage ab dem 01.01.2005	170
1. Der neue § 23 a AufenthG	170
a. Entstehungsgeschichte	170
b. Inhalt	171
c. Anwendungsbereich	172
III. Härtefallkommissionsverordnungen der Bundesländer nach neuer Rechtslage	174
IV. Vergleich der alte Rechtslage und der neuen Rechtslage	176
V. Ergebnis und Bewertung	177
C. Zentralisierung der Rückführungskompetenzen und -aufgaben	179
I. Zentralisierung auf Länderebene	179
II. Zentralisierung auf Bundesebene	180
Kapitel 5: Die europäische Dimension	181
A. Die Zusammenarbeit innerhalb der EU	181
I. Anfänge einer Europäischen Rückführungspolitik	181
II. Umsetzung der Schlussfolgerungen von Tampere	183
III. Harmonisierungsprozess nach dem Gipfel von Laeken	184
IV. Das Grünbuch der EU Kommission zur Rückführung und Abschiebung	184
V. Konkrete Maßnahmen nach dem Treffen in Sevilla	185
VI. Neueste Entwicklungen	187
VII. Harmonisierung und Zentralisierung auf der Ebene der Europäischen Union	190
VIII. Ergebnis	192
Kapitel 6: Zusammenfassung in Form von Thesen	193
Summary	197
Literaturverzeichnis	201

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
a.E.	am Ende
a.F.	alte Fassung
ABl. EG	Amtsblatt der EG
Art.	Artikel
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AuAS	Ausländer- und Asylrecht-Schnelldienst
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AuslG	Ausländergesetz
AWR-Bulletin	Vierteljahresschrift für Flüchtlingsfragen der Forschungsgemeinschaft für das Weltflüchtlingsproblem
Az.	Aktenzeichen
BAFL	Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge
BAnz.	Bundesanzeiger
BayGVBl.	Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
Bbg. GVBl.	Brandenburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
Bd.	Band
BGH	Bundesgerichtshof
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bln GVBl.	Berliner Gesetz- und Verordnungsblatt
BMI	Bundesministerium des Inneren
Brem. GBl.	Bremer Gesetzesblatt
BT-Drs.	Bundestagsdruckssachen
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BWGBl.	Baden-Württembergisches Gesetzesblatt
bzw.	beziehungsweise
CAT	Convention against Torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or Punishment
CDU	Christlich Demokratische Union

d.h.	das heißt
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBt.	Deutsche Verwaltungsblätter
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EZAR	Entscheidungssammlung zum Ausländer- und Asylrecht
f.	folgende
FDP	Freiheitlich demokratische Partei Deutschlands
ff.	fortfolgende
GFK	Abkommen über die Rechtstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GARP	Governement Assisted Repatriation Programme
Gem.	gemäß
GMBt.	Gemeinsames Ministerialblatt
GV. NW	Gesetz- und Verordnungsblatt von Nordrhein-Westfalen
GVbt. LSA	Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Sachsen-Anhalt
Ham. Amt. Anz.	Hamburgischer Amtlicher Anzeiger
HessVGh	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
HFK-VO	Härtefallkommissionsverordnung
Hrsg.	Herausgeber
i.d.F	in der Form
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
InfAuslR	Informationsbrief Ausländerrecht
IOM	International Organization for Migration
i.S.d.	im Sinne des
i.V.m.	in Verbindung mit
JZ	Juristenzeitschrift
JuS	Juristische Schulung
KuR	Kirche und Recht
KOPO	Kommunalpolitische Blätter
MBt. NRW	Ministerialblatt von Nordrhein-Westfalen
MV GVbt.	Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Mecklenburg-Vorpommern
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen

Nds. GVBl.	Niedersächsisches Gesetz -und Verordnungsblatt
NdsOVG	Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht
Nds. MBl.	Niedersächsisches Ministerialblatt
NJW	Neue juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OVG SaAnh	Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt
RPF GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt von Rheinland-Pfalz
S.	Seite/Satz
s.	siehe
Saarl. Amtsbl.	Saarländisches Amtsblatt
Sächs. GVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
Sächs. VBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
Slh. GVBl.	Schleswig-Holsteinisches Gesetz- und Verordnungsblatt
s.o.	siehe oben
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Thürg. GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Thüringen
Rn.	Randnummer
REAG	Reintegration and Emigration Programme for Asylum seekers in Germany
u.a.	unter anderem
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Hoher Flüchtlingskommissionar der Vereinten Nationen)
u.s.w.	und so weiter
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
Vgl.	vergleiche
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
ZAR	Zeitschrift Ausländerrecht und Ausländerpolitik
z.B.	zum Beispiel
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
z.T.	zum Teil

Einleitung

A. Problemaufriss

Sowohl das ökonomische als auch das soziale Gefälle zwischen den Industriestaaten und der Dritten Welt wird zunehmend größer. In den Industriestaaten wird dem Ausbau des Wohlstandes und der Friedenssicherung, nicht zuletzt zur Schaffung eines krisensicheren Raums, hohe Priorität zugemessen. Hingegen beherrschen in den Dritte-Welt-Ländern Umweltkatastrophen, Hungersnöte und Bürgerkriege den Alltag. Die Entwicklung des wirtschaftlichen Wachstums, des sozialen Friedens und des menschenwürdigen Daseins sind gelähmt und zerstört. Auch drohende Menschenrechtsverletzungen und Verfolgungen treiben immer mehr Menschen zur Flucht in eine Welt, in der sie sich eine bessere Zukunft erhoffen. Sie versuchen, in einem westlichen Industriestaat ein dauerhaftes Bleiberecht zu erlangen. Deutschland war seither und ist immer noch als Zielland sehr begehrt. Die Bundesrepublik besitzt eine der umfassendsten Asylgesetzgebungen Europas, was man im Wesentlichen auf die Erfahrungen und schmerzlichen Erinnerungen an die Verfolgungen durch das Nazi-Regime zurückführen kann.¹ Das deutsche Ausländer- und Asylrecht bietet zum einen Schutz für das individuelle Einzelschicksal und zum anderen der Regierung die Möglichkeit, Anordnungen als Schutz für bestimmte aktuelle Flüchtlingsgruppen zu treffen. Auch der an internationalen Standards orientierte Abschiebungsschutz erhöht die Chancen auf ein Bleiberecht.

Hervorzuheben ist Art. 16 a Abs. 1 GG als zentrale Norm für den individuellen Flüchtlingsschutz. Die deutsche Verfassung enthält in Art. 16 a GG einen subjektiven Asylrechtsanspruch.² Er bestimmt: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.“ Hierbei handelt es sich um ein Grundrecht auf Asyl, welches durch eine Änderung von 1993 nicht nur unwesentlich eingeschränkt wurde, jedoch in seinem Verfassungsrang unangetastet blieb.⁴

¹ Aus diesem Grund kommt der BRD z.B. auch bei der europäischen Harmonisierung des Asylrechts eine zentrale Bedeutung zu. Zu den neueren Entwicklungen im europäischen Asyl s. *Wollenschläger*, EuGRZ 2001, S. 354 ff.

² Siehe dazu: *Göbel-Zimmermann*, Asyl- und Flüchtlingsrecht, Rn. 38.

³ Gesetz vom 28.06.1993 (BGBl. I S. 1002). Zur Entstehungsgeschichte der Änderung vgl. *Renner*, NVwZ 1994, S. 452. Sie ging auf eine Vereinbarung der damaligen CDU/CSU Fraktion, der FDP und der SPD vom 06.12.1992 (abgedruckt in ZAR AKTUELL Nr. 4/1992, S. 3).

⁴ Diese Änderung wurde vielfach kritisiert. Hier einige Beispiele aus der umfangreichen Literatur: *Wollenschläger/Schraml*, JZ 1994, S. 61 ff.; *Wollenschläger/Herler*, Das Asylrecht 1997, S. 591 ff.; *Roth*, ZAR 1998, S. 54 ff., der zum Schluss feststellt, dass das Grundrecht durch die Änderung entscheidend an Substanz verloren hat. Vgl. zum Verfassungsrang: *Renner*, Kommentar zum Ausländerrecht, Art. 16 a GG Rn. 12.

Neben der Asylgesetzgebung, basierend auf Art. 16 a GG, wird das deutsche Asyl- und Flüchtlingsrecht maßgeblich durch die völkerrechtlichen Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention von 1957⁵ bestimmt.⁶ Art. 1 A Abs. 2 GFK i.V.m. Art. 1 Abs. 2 des Protokolls von 1967⁷ enthält eine Definition des Begriffes Flüchtling. Demnach wird als Flüchtling im Sinne der Konvention eine Person angesehen, die *„infolge von Ereignissen, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind und aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz des Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als Staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der dort erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will.“*

Daneben enthält die besagte Genfer Konvention das bedeutsame Abschiebungsverbot gem. Art. 33 GFK. Nach dieser Vorschrift darf ein Flüchtling, der die Feststellung im Sinne der GFK erlangt hat, nicht in ein Land abgeschoben werden, in dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.

Daneben gewähren § 60 AufenthG und § 60 a Abs. 1 AufenthG (§ 53 und § 54 AuslG 1990)⁸ humanitären Abschiebungsschutz aus anderen Gründen als einer drohenden politischen Verfolgung. § 60 AufenthG (§ 53 AuslG 1990) bietet Schutz im Einzelfall insbesondere bei drohender Folter, Todesstrafe, unmenschlicher Behandlung und anderen erheblichen konkreten Gefahren für Leib, Leben oder Freiheit.

Als gruppenbezogener Abschiebungsschutz räumt dagegen § 60 a AufenthG (§ 54 AuslG 1990) der obersten Landesbehörde die Möglichkeit ein, aus völkerrechtlichen und humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland anzuordnen, dass die Abschiebung von Ausländern aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmte Ausländergruppen allgemein für die Dauer von sechs Monaten ausgesetzt wird.

⁵ Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge v. 28.07.1951, BGBl. 1953 II S. 559, abgedruckt in *Schiedermaier/ Wollenschläger*, Handbuch des Ausländerrechts, 3 E IV. S. 1.

⁶ Als Vertragsstaat hat sich Deutschland an die Vorgaben der Genfer Konvention völkerrechtlich gebunden. Ausführlich dazu *Klos*, ZAR 2000, S. 202.

⁷ Protokoll vom 31.01.1967, BGBl. 1969 II S. 1293, abgedruckt in *Schiedermaier/ Wollenschläger*, Handbuch des Ausländerrechts, 3 E IV. S. 25.

⁸ Die Vorschrift des alten § 53 AuslG 1990 findet sich nun in § 60 AufenthG wieder. § 60 a Abs. 1 AufenthG übernimmt die Regelung des § 54 AuslG 1990. Die Rechtslage sollte inhaltlich im Wesentlichen gleich bleiben (BT-Drs. 15/420 S. 91 hinsichtlich § 60 AufenthG; die Vorschrift des § 60 a AufenthG wurde im Vermittlungsverfahren neu eingefügt.)

Um z.B. Massenfluchten in Bürgerkriegssituationen besser gerecht zu werden, regelten die §§ 32 bis 33 AuslG 1990 Tatbestände für Ausländer- oder Kriegsflüchtlinge, nach denen auf Anordnung des Bundes und/oder der Länder ein vorübergehender Aufenthalt ermöglicht werden konnte. Diese Vorschriften finden sich nun sinngemäß in den §§ 22, 23 und 24 AufenthG wieder.⁹

Ist die Gewährung von politischem Asyl oder einem sonstigen legalen Aufenthaltstitel von vornherein aussichtslos, versuchen Flüchtlinge häufig mit Hilfe von Schleuserbanden illegal in westliche Länder einzureisen. Besteht auch nur die kleinste Chance auf Asylanerkennung, stellen sie einen Asylantrag in dem Land, welches sie nach ihrer langen und teilweise sehr strapaziösen Reise erreichen. Asylverfahren und anderen ausländer-rechtlichen Verfahren stellen hierbei letztlich nur fest, ob der betroffene Ausländer ein Bleiberecht erhält oder wieder ausreisen muss. Kehrseite des Rechts zum Bleiben ist daher immer die Pflicht, im Falle einer ablehnenden Entscheidung auszureisen. Asylantrag und Rückführung sind somit eng miteinander verknüpft. Die Zahlen der in den Jahren 1998-2004 gestellten folgende Asyl- und Folgeanträge sind im Folgenden dargestellt:

1989 → 143.429,
1999 → 138.319,
2000 → 117.648,¹⁰
2001 → 118.306,¹¹
2002 → 91.471,¹²
2003 → 67.848¹³
2004 → 50.152¹⁴
2005 → 42.908¹⁵

Bis November des Jahres 2006 wurden vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 19.472 Asylanträge gemeldet.¹⁶ Von diesen Asyl- und Folgeantragstellern ist die Quote derer, die auf dem Wege der Asylanerkennung oder Flüchtlingsfeststellung einen legalen Aufenthaltstitel erhalten, verschwindend gering.

⁹ BT-Drs. 15/420, S. 77, 78.

¹⁰ von Pollern, ZAR 2001, S. 76.

¹¹ Vgl. von Pollern, ZAR 2002, S. 106.

¹² Zahlen aus: von Pollern, ZAR 2003, S. 103.

¹³ S. von Pollern, ZAR 2004, S. 107.

¹⁴ Statistik des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, http://www.bamf.de/template/statistik/anlagen/hauptteil/_1_auflage_12.pdf.

¹⁵ S. Fn. 14.

¹⁶ S. Fn. 14.