

Asylrecht:

Nicht einschränken, sondern Mißbrauch verhindern

Die Zahl der Asylbewerber in der Bundesrepublik Deutschland ist in den letzten Jahren sprunghaft angestiegen. Es ist offenkundig, daß viele Ausländer nicht wegen politischer Verfolgung, sondern aus anderen Gründen, vor allem wirtschaftlichen, um Asyl nachsuchen. Auch dauern die Asylverfahren oftmals unerträglich lange. Mit ihren Vorschlägen zur Änderung des Asylverfahrens geht es der CDU nicht um eine Einschränkung, sondern um eine Verhinderung des Mißbrauchs des Asylrechts, so wie es im Grundgesetz verankert ist.

Rechtsgrundlagen

Politisch Verfolgte erhalten in der Bundesrepublik Deutschland Asylrecht. In Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG heißt es lapidar: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.“ Die Aufnahme dieses Rechts in den Grundrechtskatalog des Grundgesetzes durch den Verfassungsgesetzgeber war auch ein Ausfluß aus den leidvollen Erfahrungen zahlreicher Deutscher, die vor den Verfolgungen der nationalsozialistischen Diktatur im Ausland Schutz fanden und nur dadurch überlebt haben. Mit der Verankerung im Grundgesetz haben die Verfassungsväter darüber hinaus die Forderung des Artikels 14 der UNO-Menschenrechtsdeklaration aus dem Jahre 1948: „Jeder Mensch hat das Recht, in anderen Ländern vor politischer Verfolgung Asyl zu suchen und zu erhalten“ in innerstaatliches Recht umgesetzt. Art. 16 GG verbürgt einen gerichtlich nachprüfbaren Rechtsanspruch auf Asylgewährung.

Damit ist die Bundesrepublik das einzige Land der Erde, das politisch Verfolgten, woher sie auch stammen, einen einklagbaren Anspruch auf Schutz und Unterkunft gewährt. Einzige Voraussetzung für den Asylanspruch ist eine politische Verfolgung des Asylsuchenden.

Das Bundesverfassungsgericht hat in der Grundsatzentscheidung vom 4. Februar 1959 zu Artikel 16 GG (Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen Band 9, S. 174 ff.) ausgeführt, daß Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 GG all denjenigen Verfolgungsschutz gewähre, die im Falle ihrer Auslieferung in ihren Heimatstaat aus politischen Gründen Verfolgungsmaßnahmen für Leib und Leben oder Beschränkungen ihrer persönlichen Freiheit ausgesetzt wären. Hieraus folgt:

Der politisch Verfolgte darf nicht an der Grenze zurückgewiesen werden, darf nicht in einen möglichen Verfolgerstaat abgeschoben werden und muß grundsätzlich die Voraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein gewährt erhalten.

In Erfüllung dieser Verpflichtung haben in den vergangenen Jahrzehnten Zehntausende politisch Verfolgter in der Bundesrepublik Deutschland eine neue Heimat gefunden. Helmut Kohl hat in der aktuellen Diskussion um das Asylrecht dieses Recht als einen Ausdruck der politischen Kultur unseres Landes bezeichnet.

Mißbrauch des Asylrechts aus wirtschaftlichen Gründen

In den letzten Jahren ist jedoch eine Entwicklung eingetreten, die das freiheitliche Asylrecht der Bundesrepublik Deutschland vor eine sehr ernste Bewährungsprobe gestellt hat. Die Zahl der Asylbewerber ist seit 1973 sprunghaft angestiegen und hat sich 1980 zu einer Lawine entwickelt.

Der überwiegende Teil der Bewerber erstrebt aus asylfremden Motiven Aufenthalt in der Bundesrepublik. Die Statistiken des Bundesamtes zur Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Zirndorf und der Verwaltungsgerichte weisen aus, daß fast 90 % der Asylanträge unbegründet sind. Nur jeder zehnte also wird als politisch Verfolgter anerkannt. Die große Mehrzahl der Asylbewerber kommt aus wirtschaftlichen Gründen in die Bundesrepublik Deutschland.

Zahl der Asylbewerber seit 1971

1971	5 388
1972	5 289
1973	5 595
1974	9 424
1975	9 627
1976	11 123
1977	16 410
1978	33 136
1979	51 493
1980	107 818

Aus diesem Überblick wird das rapide Ansteigen der Asylbewerber seit 1973 deutlich. Von 1973 bis 1980 hat sich die Zahl der Bewerber fast verzwanzigfacht, nämlich von gut 5 000 auf über 100 000.

Zum Vergleich: 1979 haben demgegenüber nur 3 000 Ausländer in Großbritannien um Asyl nachgesucht.

Herkunft der Asylbewerber 1980

Türken	57 913	53,6 %
Pakistani	6 824	6,3 %
Inder	6 693	6,2 %
Afghanen	5 466	5,1 %
Äthiopier	3 614	3,4 %
Sonstige	27 308	25,3 %
Zusammen 1980	107 818	100 %

Auch in den Jahren zuvor betrug der Anteil der Türken jeweils über 50 %, also auch unter den demokratisch gewählten türkischen Regierungen Ecevit und Demirel. Gerade am Beispiel der Türken läßt sich belegen, daß die große Mehrzahl der Asylbewerber vor allem aus wirtschaftlichen Gründen in der Bundesrepublik Deutschland kommt und nicht wegen politischer Verfolgung.

Im Herbst 1973 hat die Bundesregierung mit Zustimmung der Union angesichts der Ölkrise und der zunehmenden Arbeitslosigkeit einen Anwerbestopp für ausländische Arbeitnehmer aus Staaten, die nicht der Europäischen Gemeinschaft angehören, beschlossen. Dieser Anwerbestopp besteht immer noch. Von ihm ist insbesondere die Türkei betroffen. Bereits 1973 stellten die Türken den größten Teil der Gastarbeiter in unserem Lande. In den folgenden Jahren haben immer mehr Türken versucht, den Anwerbestopp über das Asylrecht zu umgehen und so zu einer Arbeitserlaubnis in der Bundesrepublik Deutschland zu kommen. Dieser Weg ist immer noch vielversprechend, da sich die Asylverfahren über Jahre hinziehen. 1979 z. B. betrug die Durchschnittszeit, in der ein unbegründeter Asylantrag rechtskräftig abgelehnt worden war, fünf Jahre. Auch Verfahrenszeiten von acht Jahren sind keine Seltenheit.

Während dieser Zeit haben die Asylbewerber Anspruch auf Sozialhilfe, die bis zum Sommer 1980 bar ausgezahlt wurde. Diese Sozialhilfe ist in der Regel höher als das erzielbare Einkommen in den Herkunftsländern. Auch erhalten die Asylbewerber spätestens nach einem Jahr eine Arbeitserlaubnis. Diese Tatsachen wirken als Anreiz auf Ausländer, die aus wirtschaftlichen Gründen einen längeren Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland anstreben. Die lange Verfahrensdauer hat sich in der Türkei und in den anderen Ländern herumgesprochen.

In einer türkischen Zeitung (Auflage 1 Mio.) waren im Sommer 1980 folgende Hinweise zu lesen:

„Schlepperorganisationen in Istanbul und anderswo ebnen den illegalen Weg über die Grenzen. Wer nicht genug Geld hat, kann bei den Schleppern auch Schulden machen und später — in Deutschland — seine Raten abzahlen.“

Schlepperorganisationen vermitteln in der Bundesrepublik auch die Rechtsanwälte, die man für das Asylgesuch braucht.

So schrieb denn Hans Schüler in der Wochenzeitschrift „Die Zeit“ vom 11. Juli 1980:

„Es hat sich einfach von Asien bis Afrika herumgesprochen, daß Asylbewerber es nirgends leichter haben als in Westdeutschland, und daß sich die Reise selbst für den lohnt, der im Ernst politische Verfolgung nicht für sich in Anspruch nehmen kann: Die Zeit, über die sich das Anerkennungsverfahren in der Bundesrepublik hinschleppt, reicht zur finanziellen Sanierung allemal aus.“

Dieser offenkundige Mißbrauch des Asylrechts aus wirtschaftlichen Gründen wirkt sich zum Nachteil der tatsächlich politisch Verfolgten aus.

Folgen des unkontrollierten Anstiegens der Zahl der Asylbewerber

Infolge dieser rapiden Zunahme der Asylbewerber stehen Länder und Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland, die die Bewerber unterzubringen haben, inzwischen vor kaum lösbaren Aufgaben. Eine menschenwürdige Unterbringung und Betreuung gestaltet sich zunehmend schwieriger. Auch die sozialdemokratische Senatorin Frau Leithäuser aus Hamburg führte am 9. April 1981 vor dem Bundestag aus:

„Wir nähern uns dem Zeitpunkt, daß unsere sozialen organisatorischen und auch finanziellen Möglichkeiten nicht mehr ausreichen, um mit diesen Problemen fertig zu werden.“

Was sich da an sozialem Sprengstoff entwickelt, formulierte der Stuttgarter Oberbürgermeister Manfred Rommel (CDU) im Sommer 1980 in einem Brief an den baden-württembergischen Ministerpräsidenten Lothar Späth:

„Wenn nicht bald eine Änderung eintritt, werden sich zwangsläufig Ausländerghettos slumähnlicher Prägung mit allen sozialen, hygienischen und kriminellen Folgen bilden. Die ersten Anzeichen machen sich bereits bemerkbar. Knapp die Hälfte der Asylsuchenden findet in Stuttgart derzeit noch durch Eigeninitiative eine Unterkunft . . .

Überbelegungen und mangelnde Hygiene sind dabei die Folge. Mehr als die Hälfte der Asylanten findet aber keine Wohnung und wird vom Sozialamt in einfachen Hotels und Privatpensionen untergebracht. Außerdem wird die Notlage in zunehmendem Maße ausgenutzt. So sind Fälle bekannt geworden, wonach ein Bett pro Monat 300,— DM kostet. Weiter wird bereits beobachtet, daß geeignete Objekte

von privater Seite ausschließlich an Asylbegehrende zu überhöhten Mieten vermietet werden. Wie in den 60er Jahren entstehen wieder lagerähnliche Firmen- bzw. Betriebsunterkünfte in primitivster Ausführung.“

Versagen von SPD und FDP

Für diese Entwicklung trägt die SPD/FDP-Bundesregierung die politische Verantwortung. Ihr jahrelanges Nichthandeln bzw. ihre nur halbherzigen Maßnahmen gegen den Mißbrauch des Asylrechts haben das Grundrecht auf Asyl in höchstem Maße gefährdet.

Zwar hat der Bundestag mit den Stimmen von SPD und FDP in den Jahren 1979 und 1980 Gesetze zur Beschleunigung des Asylverfahrens verabschiedet, aber diese Gesetze haben sich als nicht ausreichend erwiesen, wirksame Abhilfe gegen den Zustrom von Scheinasylanten zu leisten. So haben sich SPD und FDP im wesentlichen darauf beschränkt, den Behördenapparat zur Bewältigung des Zustroms der Asylbewerber auszubauen. Die Bundesregierung hat die Zahl der Anerkennungsausschüsse beim Bundesamt zur Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Zirndorf (Bayern) — dieses Amt entscheidet bis heute zentral über alle Asylanträge — von 6 auf 28 erhöht. Ein solcher Ausschuß besteht aus drei Beamten. Darüber hinaus befinden inzwischen nicht mehr die Ausschüsse, sondern die Beamten jeweils einzeln über die Asylanträge.

Auch entscheiden seit dem 1. Januar 1980 nicht mehr nur ein Verwaltungsgericht, sondern vielmehr 17 Verwaltungsgerichte über die Rechtmäßigkeit von Asylanträgen. Trotz dieses starken personellen Behördenapparates konnte auch 1980 die überlange Zeitdauer der Asylverfahren nicht entscheidend verkürzt werden, da der ungeheure Anstieg der Asylbewerber alle neugeschaffenen personellen Kapazitäten bei dem Ausländeramt in Zirndorf und den Gerichten sofort auslastete.

SPD und FDP haben es bis heute versäumt, das Asylverfahren auf seine Praktikabilität hin zu überprüfen und zu ändern, um so einen Mißbrauch zu erschweren, ohne dabei das Asylrecht selbst anzutasten. Auch haben SPD und FDP die Städte und Gemeinden bei der Unterbringung der Asylbewerber allein gelassen.

Einzig eine auf Vorschlag der Union durchgeführte Maßnahme hat dazu geführt, daß seit Herbst 1980 der Asylmißbrauch aus wirtschaftlichen Gründen etwas eingedämmt werden konnte. Seither erhalten Asylbewerber grundsätzlich keine sofortige Arbeitserlaubnis mehr. So ist die Bundesrepublik Deutschland für Wirtschaftsflüchtlinge nicht mehr ganz so attraktiv.

Noch am 13. Februar 1980 hatte Innenminister Baum in der „Stuttgarter Zeitung“ diese Vorschläge der Union zur Einschränkung der Arbeitserlaubnis als ausländer-

feindlich abgelehnt. Erst als die Bundesregierung sah, daß gerade ihr Nichtstun Ausländerfeindlichkeit bei der Bevölkerung provoziert, änderte sie ihre Haltung.

Trotz dieser Einzelmaßnahme suchen zur Zeit immer noch etwa 3 000 Ausländer im Monat um Asyl in der Bundesrepublik Deutschland nach. Das sind jährlich ungefähr 36 000 Menschen und damit immer noch siebenmal so viel wie im Jahre 1971. Auch heute noch kommt die große Mehrheit der Asylbewerber aus wirtschaftlichen Gründen.

Es ist daher nach wie vor zwingend geboten, die Dauer der Asylverfahren unter Wahrung rechtsstaatlicher Grundsätze durch gesetzgeberische Maßnahmen weitestmöglich zu verkürzen, um zu erreichen, daß wirklich Verfolgte so bald wie möglich ihre Anerkennung als Asylberechtigte erhalten, Asylbewerber jedoch, bei denen eine politische Verfolgung nicht vorliegt, unser Land so früh wie möglich wieder verlassen.

So hat der Gesamtvorstand der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände nach der letzten Änderung des Asylverfahrensrechts im Sommer 1980 auf seiner Sitzung am 8. September 1980 in Bonn festgestellt:

„Alle bisherigen Maßnahmen zur Eindämmung des Zustroms und zur Beschleunigung des Anerkennungs- und Abschiebeprozesses reichen für sich genommen nicht aus.“

Dasselbe brachte auch die hamburgische Senatorin Frau Leithäuser am 9. April 1981 zum Ausdruck:

„Die bisherigen Maßnahmen sind . . . nicht ausreichend, um dem Mißbrauch des Asylrechts Einhalt zu gebieten.“

Vorschläge der Union

Die CDU hat rechtzeitig auf das dramatische Ansteigen der Zahlen der Scheinasylanten in den letzten Jahren hingewiesen. 1978, 1979 und 1980 hat die CDU/CSU-Bundestagsfraktion Gesetzentwürfe zur Neuregelung des Asylverfahrens vorgelegt. Die Warnungen und Initiativen der Union blieben jedoch in der Sache im wesentlichen unbeachtet. Sie dienten der SPD/FDP-Koalition lediglich dazu, die Union zu verleumdern und zu diffamieren.

Auf Initiative der Union hat der Bundesrat am 10. März 1981 erneut einen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrens im Bundestag eingebracht (BT Drs. 9/221). Diesmal haben auch die SPD/FDP-geführten Länder im Bundesrat dem Entwurf zugestimmt, da auch bei ihnen die Erkenntnis gewachsen ist, daß es so nicht weitergehen kann.

Unter Wahrung der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes sind verwaltungsrechtliche und prozeßverkürzende Maßnahmen vorgesehen, um den Anreiz weiter abzuschwächen, das Asylverfahren wegen des damit verbundenen Aufenthalts aus ausschließlich wirtschaftlichen Gründen zu betreiben.

Der jetzt vorliegende Gesetzentwurf hat zum Ziel, bereits im Verwaltungsverfahren eine möglichst schnelle Entscheidung über offensichtlich unbegründete bzw. rechtsmißbräuchliche Anträge durch die örtlichen Ausländerbehörden herbeizuführen. Gleichzeitig soll das gerichtliche Verfahren beschleunigt werden. Dabei sollen insbesondere die erstinstanzlichen Gerichte, die derzeit die Hauptlast der Asylverfahren zu tragen haben, entlastet werden.

Im wesentlichen sieht der Gesetzentwurf folgende Maßnahmen vor:

① Den örtlichen Ausländerbehörden wird eine gesetzliche Grundlage dafür gegeben, Asylanträge unter bestimmten Voraussetzungen, insbesondere wenn sie offensichtlich rechtsmißbräuchlich oder offensichtlich unbegründet sind, ohne Einschaltung des Bundesamtes zur Anerkennung für ausländische Flüchtlinge in Zirndorf als unbeachtlich zurückzuweisen.

Bis heute entscheidet das Bundesamt in Zirndorf zentral über alle Asylanträge in der Bundesrepublik Deutschland.

Auch sollen die Ausländerbehörden sofort vollziehbare aufenthaltsbeendende Maßnahmen ergreifen können. Diese Entscheidungen der örtlichen Ausländerbehörden sind selbstverständlich gerichtlich nachprüfbar.

② Künftig soll ein Einzelrichter beim Verwaltungsgericht in asylrechtlichen Verfahren erstinstanzlich die meisten Fälle entscheiden.

Bislang entscheidet eine Kammer beim Verwaltungsgericht, die mit drei Berufsrichtern und zwei ehrenamtlichen Beisitzern besetzt ist, in allen Fällen.

Nach der neuen Regelung soll die Kammer des Verwaltungsgerichts in asylrechtlichen Verfahren den Rechtsstreit einem Einzelrichter zur Entscheidung übertragen, wenn die Rechtssache keine grundsätzliche Bedeutung hat und keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist.

Es bedarf dieser Maßnahme, um dem Anwachsen der Rückstände bei den Verwaltungsgerichten entgegenzuwirken und den Abbau der bereits aufgelaufenen Rückstände zu beschleunigen. Allein 1980 sind insgesamt 48 781 Klagen abgewiesener Asylbewerber eingegangen. Es muß damit gerechnet werden, daß diese Asylverfahren die Verwaltungsgerichte noch über 1981 hinaus voll auslasten. Bei dieser Prozeßflut werden die Gerichte auch in noch nicht absehbarer Zeit ständig einen Berg unerledigter Verfahren vor sich herschieben müssen.

Durch diese Entwicklung wird ein angemessener verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz auf Jahre in Frage gestellt werden, wenn es nicht gelingt, durch gesetzgeberische Maßnahmen Verwaltungsgerichte wirksam zu entlasten.

Die Länder haben bereits erhebliche Anstrengungen unternommen, um durch eine Verstärkung ihrer für Asylangelegenheiten zuständigen Verwaltungsgerichte die zunehmende Belastung der Gerichte aufzufangen. Sie sind dabei an die Grenzen des personell noch Machbaren und auch haushaltsmäßig Vertretbaren gelangt.

③ Um das gerichtliche Verfahren darüber hinaus zu beschleunigen und die Verfahrensdauer zu verkürzen, soll auch der Rechtsmittelzug im asylrechtlichen Verfahren geändert werden. Die Berufung in Asylstreitigkeiten soll daher nur möglich sein, wenn das Verwaltungsgericht sie bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen zuläßt. Damit ist gewährleistet, daß in Verfahren von grundsätzlicher Bedeutung und bei Abweichungen von Entscheidungen der Obergerichte eine Anrufung der Oberverwaltungsgerichte nach wie vor gegeben bleibt.

Diese Vorschläge gewährleisten, daß das Asylanerkennungsverfahren

- rechtsstaatlich einwandfrei ist,
- eine menschlich erträgliche Behandlung der betroffenen Personen ermöglicht und
- innerhalb einer vernünftigen Zeitspanne zu einer Entscheidung führt.

Zwar haben die SPD- bzw. SPD-FDP-geführten Länder ebenfalls diesem Gesetzentwurf im Bundesrat zugestimmt, aber dennoch versucht die SPD/FDP-Bundesregierung, den Gesetzentwurf im Bundestag zu verzögern, da in der SPD-Bundestagsfraktion Widerstand gegen einige im Gesetz vorgesehene zentrale Maßnahmen laut geworden ist. Ein Verschleppen der Novellierung aber wäre unverantwortlich. Es gilt, der Aushöhlung des Asylrechts so schnell wie möglich Einhalt zu gebieten.

Das Asylrecht ist ein hochrangiges Menschenrecht unserer Verfassung. Es darf nicht inflationiert und damit entwertet werden.

Hilfe für Wirtschaftsflüchtlinge in den Heimatländern

Die CDU sieht durchaus, daß viele Ausländer, die unter einem Vorwand um politisches Asyl in der Bundesrepublik Deutschland nachsuchen, in ihren Heimatländern in großer wirtschaftlicher und menschlicher Not leben.

Diese Not an Ort und Stelle durch gezielte wirtschaftliche Hilfe und humanitäre Maßnahmen überwinden zu helfen, ist zunächst ein Gebot der Solidarität zwischen den Völkern. Darüber hinaus trägt Hilfe vor Ort dazu bei, einerseits eine weitere Ausblutung unterentwickelter Regionen, andererseits eine Menschenmassierung in hochentwickelten Regionen zu verhindern.

Eine positive wirtschaftliche Entwicklung in unterentwickelten Ländern setzt allerdings große Anstrengungen voraus. Hier kann und muß auch die Europäische Gemeinschaft neue Prioritäten setzen.