

Asylmigration nach Deutschland

Peter Schimany

1. EINLEITUNG

In Deutschland wurde aufgrund der leidvollen Erfahrungen in der Zeit des Nationalsozialismus im Jahr 1949 der Flüchtlingsschutz in Artikel 16 des Grundgesetzes (GG) verankert. Dort hieß es: »Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.« Im Jahr 1951 wurde die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) verabschiedet, die auch von Deutschland unterzeichnet wurde und 1953 in Kraft trat. In Art. 1, Abs. 2 steht: Die Flüchtlingseigenschaft wird einer Person zuerkannt, »die (...) aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtung nicht in Anspruch nehmen will (...).«

Im Januar 1953 wurde die Asylverordnung zur Anerkennung und Verteilung ausländischer Flüchtlinge erlassen. Dieses Jahr markiert auch den Beginn der Tätigkeit des heutigen Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (Schneider 2009:32). Und es markiert den Beginn von Statistiken zur Asylmigration. Von 1953 bis 2012 haben rund 3,3 Mio. Menschen in Deutschland einen Asylantrag gestellt, davon über 2,4 Mio. seit 1990 nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes.

Humanitäre Zuwanderung hat in der Bundesrepublik stets eine wichtige Rolle gespielt und die öffentliche Migrationsdiskussion bis heute immer wieder geprägt. Vor dem Hintergrund des Auseinanderbrechens der kommunistischen Staatenwelt und des Aufkommens von Nationalitätenkonflikten in den ethnisch gemischten Regionen Südosteuropas und des Nahen Ostens stiegen in den Jahren von 1987 bis 1992 die Asylbewerberzahlen stark an: von rund 57.000 auf 440.000 Asylanträge. Nach der

Änderung der Asylgesetzgebung im Jahr 1993 aufgrund des »Asylkompromisses« kam es zu einer nahezu kontinuierlichen Abnahme der Zahlen von Asylantragstellern, die nach einem Tiefststand im Jahr 2007 mit gut 19.000 Personen erst seit 2008 wieder stärker gestiegen sind. Im Jahr 2012 wurden rund 65.000 Asylerstanträge verzeichnet. Dies entspricht etwa einem Siebtel (14 %) der gesamten Asylbewerberzahlen im Jahr 1992.

Im Fokus der Ausführungen steht die Entwicklung der Asylmigration vor dem Hintergrund des Asylkompromisses. Nicht eingegangen wird auf Entscheidungen über Asylanträge, die Dauer der Asylverfahren und andere damit zusammenhängende Aspekte. Zuerst erfolgen eine Einordnung der Asylmigration in das gesamte Migrationsgeschehen (Kapitel 2) sowie begriffliche und methodische Erläuterungen (Kapitel 3). Anschließend wird die Entwicklung der Asylantragszahlen von 1953 bis 2012 aufgezeigt (Kapitel 4). Hierbei werden mehrere Phasen der Asylzuwanderung unterschieden und Ursachen für den wechselhaften Verlauf genannt. Danach werden die derzeitigen Asylbewerber anhand von sozialen Merkmalen beschrieben (Kapitel 5). Abschließend werden die aktuellen Asylantragszahlen international verglichen (Kapitel 6).

2. INTERNATIONALE MIGRATION UND ZUWANDERUNGSFORMEN

Von Migration spricht man, wenn eine Person ihren Lebensmittelpunkt räumlich verlegt. Um internationale Migration handelt es sich, wenn dies über Staatsgrenzen hinweg geschieht. Die internationale Migration von und nach Deutschland beinhaltet die Zu- und Fortzüge über die Grenzen des Landes, die sogenannten Außenwanderungen. Grundlage der Wanderungszahlen ist die seit 1950 bestehende amtliche Zu- und Fortzugsstatistik. Zusätzlich zur Wanderungsstatistik kann das seit 1953 bestehende Ausländerzentralregister (AZR) als weitere Datenquelle zur Betrachtung des Migrationsgeschehens herangezogen werden (BAMF MB 2011, 2013a:12ff.).

Das Migrationsgeschehen kann danach unterschieden werden, ob es sich bei den zu- und fortziehenden Personen um Deutsche oder Ausländer handelt. Die Ausländer wiederum können danach unterschieden werden, ob es sich um Angehörige der Europäischen Union (EU) handelt oder um »Drittstaatsangehörige«, Personen, die nicht Bürger der Union sind. Weiterhin kann das Migrationsgeschehen nach einzelnen Formen der Zuwanderung differenziert werden. Im Wesentlichen lassen sich fol-

gende Formen der Zuwanderung – und damit auch verschiedene Zuwanderergruppen – unterscheiden:

- EU-Binnenmigration von Unionsbürgern
- (Spät-)Aussiedlerzuwanderung
- Zuwanderung zum Zweck des Studiums und der Ausbildung (Bildungsmigration)
- Arbeitsmigration (Fachkräfte sowie Saison- und Werkvertragsarbeitnehmer)
- Familien- und Ehegattennachzug von Drittstaatsangehörigen (Familienmigration)
- Zuzug von Asylbewerbern und jüdischen Zuwanderern aus dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion (humanitäre Migration) und
- Rückkehr deutscher Staatsangehöriger.

Die Abbildung gibt einen Überblick über die einzelnen Zuwanderungsformen und ihre gegenwärtige ungefähre Größenordnung. Hierbei beträgt die humanitäre Migration etwa 8 % der Gesamtzuwanderung.

Abbildung 1: Formen der Zuwanderung nach Deutschland



Anmerkung: Die Gesamtzuzugszahl aus der Wanderungsstatistik und die aufsummierte Zahl der verschiedenen Zuwanderungsgruppen auf Basis der jeweiligen Einzelstatistiken differieren. Dies ist vor allem auf die unterschiedlichen Erhebungs-

grundlagen der einzelnen Statistiken zurückzuführen. Von konkreten Angaben wird daher hier abgesehen.

Quelle: BAMF MB 2011 (2013a:39).

Unter den nach Deutschland im Jahr 2011 zugezogenen 623.000 ausländischen Staatsangehörigen befanden sich 266.000 Drittstaatsangehörige – also Personen, die nicht die Staatsangehörigkeit eines EU-Staates besaßen. Betrachtet man nur die Drittstaatsangehörigen, dann zog rund ein Fünftel (20 %) aus familiären Gründen nach Deutschland. Etwa ein Sechstel (18 %) kam zum Zweck des Studiums und zu sonstigen Ausbildungszwecken. Und 14 % erhielten eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Beschäftigung. 10 % der Zuzüge entfielen auf Personen mit einer »Aufenthaltsgestattung«. Eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen besaßen etwa 3 %. Hinzu kommt in der Kategorie »Sonstige« eine nicht genau bestimmbar Zahl an Personen mit einer »Duldung«. Rund ein Sechstel aller Zuzüge von Drittstaatsangehörigen dürfte auf Asylbewerber, anerkannte Flüchtlinge und Geduldete entfallen sein (siehe Abbildung 2).

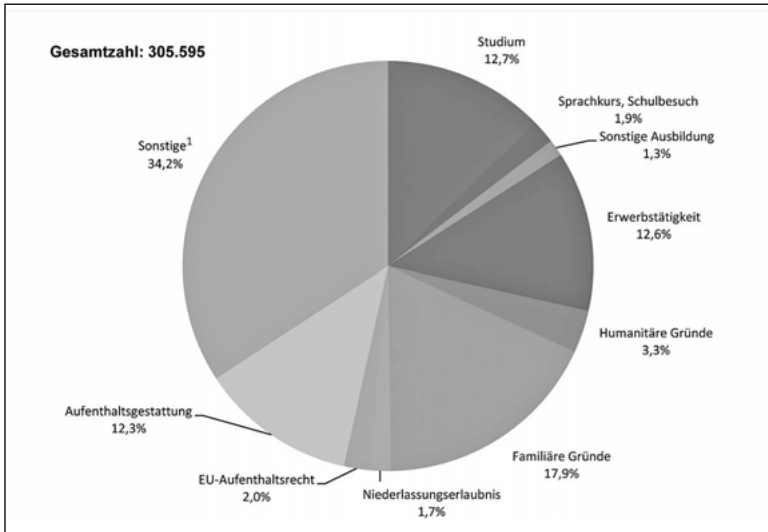
Sowohl in der Wanderungsstatistik als auch im Ausländerzentralregister kommt der Asylummigration im Rahmen des Wanderungsgeschehens somit durchaus größere Bedeutung zu. Auch in globaler Perspektive sind »Fluchtwanderungen« ein konstitutiver Teil des Migrationsgeschehens. Der International Organization of Migration (IOM) zufolge beträgt der Anteil an den internationalen Wanderungen etwa acht Prozent (SVR 2011:144).

3. BEGRIFFLICHE UND METHODISCHE ERLÄUTERUNGEN

3.1 Migration, Flucht und Asyl

Beim Begriff Flüchtling ist zwischen einer politisch-rechtlichen und einer allgemein-wissenschaftlichen Verwendung zu unterscheiden. Rechtlich wird der Begriff durch die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) bestimmt. Ein Flüchtling wird definiert als eine Person, die sich außerhalb ihres Heimatlandes befindet, das sie aufgrund von Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung verlassen hat. Wird auf die im Rahmen der GFK festgelegten Verfolgungsgründe abgestellt, wird der Begriff des »Konventionsflüchtlings« verwendet.

Abbildung 2: Zuzüge von Drittstaatsangehörigen im Jahr 2012 nach ausgewählten Aufenthaltszwecken



Datenquelle: Ausländerzentralregister. 1) Darunter fallen u.a. Personen mit einem EU-Aufenthaltstitel oder Personen, die einen Aufenthaltstitel beantragt haben.

Quelle: BAMF MB 2011 (2013a:36).

Dem steht ein Flüchtlingsbegriff gegenüber, der auf humanitären Kriterien beruht. Die Verfolgungsgründe sind nicht ausdrücklich politisch begründet, sondern es sind alle Arten von Fluchtursachen, wie Kriegshandlungen, Hungersnöte, Naturkatastrophen, Klimaveränderungen sowie wirtschaftliche Not und Armut mitgedacht. Der Flüchtlingsbegriff stellt in dieser Allgemeinheit eine Kategorie dar, die verschiedene Gründe und vielfältige Konstellationen von Flucht bzw. »mixed migration flows« einschließt (Nuscheler 2004:107ff.; SVR 2011:145). Im Einzelfall ist es vielfach nicht eindeutig, ob Freiwilligkeit oder Zwang überwiegt, wenn Menschen auf ungünstige politische, wirtschaftliche, soziale, demographische und ökologische Bedingungen mit Migration reagieren. Castles (2003) zufolge ist eine Trennung zwischen Wirtschaftsmigranten und Flüchtlingen deshalb schwierig, weil in der Regel »schwache Volkswirtschaften« und »schwache Staaten« zusammen auftreten. Menschen versuchen daher durch Migration sowohl Verarmung als auch Menschenrechtsverletzungen zu entgehen.

Im Kontext des Flüchtlingsbegriffs sind weitere Begriffe zu unterscheiden. Aus rechtlicher bzw. verfahrenstechnischer Perspektive wird ein Asylsuchender per Antragstellung zu einem Asylantragsteller bzw. Asylbewerber. Zum Flüchtling wird ein Migrant aber erst dann, wenn sein Flüchtlingsstatus im Rahmen des Asylverfahrens anerkannt wurde. Unter Asylummigration wird die Zuwanderung zum Zweck der Asylgewährung verstanden. Der Begriff der Asylummigration zielt somit auf die Zuwanderergruppe der Asylantragsteller ab. Bei der Fluchtmigration steht dagegen nicht die Asylantragstellung, sondern die Flucht aus dem Herkunftsland im Vordergrund. Die Begriffe Asylbewerber und Asylummigration sind somit enger gefasst als die Begriffe Flüchtling und Fluchtmigration. Dementsprechend weist die Asylstatistik ausschließlich Asylbewerber aus, während Flüchtlingszahlen auch Personen enthalten, die keinen Asylantrag gestellt haben.

3.2 Änderungen im Asylrecht

3.2.1 Der Asylkompromiss

In den Jahren von 1988 bis 1992 ist es zu einem starken Anstieg der Asylbewerberzahlen gekommen, der seinen Höhepunkt 1992 mit rund 440.000 Anträgen erreichte. Aufgrund dieser Entwicklung einigten sich die Parteien CDU, CSU, SPD und FDP Ende 1992 auf eine umfassende Neuregelung des Asylrechts, den sogenannten Asylkompromiss.

Wie Herbert (2001:264f.) ausführt, war die Asylpolitik um 1990 durch drei strukturelle Probleme gekennzeichnet: Erstens traf die klassische Definition der politischen Verfolgung spätestens seit den 1980er Jahren auf die Wirklichkeit der Verfolgung in vielen Ländern nicht mehr zu. Viele Flüchtlinge fielen daher nicht unter die Bestimmungen für die Gewährung von Asyl, die sich auf politische Verfolgung im engsten Sinne beschränkte. Die Betroffenen wurden zwar als Asylbewerber abgelehnt, ihr Aufenthalt in der Bundesrepublik als »De-facto-Flüchtlinge« (bzw. subsidiär Geschützte nach § 60, Abs. 7, S. 1 AufenthG) aber häufig geduldet.

Die zweite Herausforderung bestand in der sich wandelnden ethnischen Zusammensetzung von Asylbewerbern. Die Mehrzahl der Asylsuchenden kam aus Osteuropa und aus dem von Bürgerkrieg heimgesuchten Jugoslawien. Damit ergaben sich Überschneidungen zur Zuwanderung von deutschstämmigen Aussiedlern, die ebenfalls aus Osteuropa kamen. Überlagert wurde die Situation zudem durch jüdische Zuwanderer aus

der ehemaligen Sowjetunion. Drittens gewann das Asylgeschehen eine gesellschaftspolitische Eigendynamik, die durch die Asylpolitik mit verursacht wurde. Denn um eine Zuwanderung über das Asylrecht zu verhindern, wurden im Verlauf der 1980er Jahre Bedingungen geschaffen, die eine Integration der Asylbewerber in die deutsche Gesellschaft bis zum Abschluss ihres Verfahrens erschweren und dadurch abweisend wirken sollten.

Vor diesem Hintergrund verfestigte sich in Politik und Öffentlichkeit die Auffassung, wonach der Zustrom von Asylbewerbern nur noch durch eine Änderung des Grundgesetzes einzudämmen sei. Eine Wiederherstellung der Kontrolle über die Asylzuwanderung setze eine Einschränkung der verfahrens- und aufenthaltsrechtlichen Vorwirkungen des Asylrechts für Asylsuchende voraus (Hailbronner 2010).

Die Verfassungsänderung in Form der Aufnahme des Art. 16a in das Grundgesetz und die Novellierung des Asylverfahrensgesetzes betrafen im Wesentlichen drei Punkte:

- a) die Regelung sicherer Drittstaaten (§ 26a AsylVfG),
- b) die Regelung sicherer Herkunftsstaaten (§ 29a AsylVfG) und
- c) die Flughafenregelung (§ 18a AsylVfG).

Zu a) Eine Berufung auf das Asylgrundrecht ist für Personen ausgeschlossen, die aus sicheren Drittstaaten einreisen (Art. 16a Abs. 2 GG). Sichere Drittstaaten sind alle EU-Staaten und per Gesetz festgelegte Staaten, in denen die Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention sichergestellt ist. Damit gelangen Personen, die über die deutschen Landesgrenzen einreisen, nicht in das deutsche Asylverfahren, wenn sie in den sicheren Drittstaat zurückgeführt werden können.

Zu b) Sichere Herkunftsstaaten sind Staaten, »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« (Art. 16a Abs. 3 GG).

Zu c) Das Flughafenverfahren (§ 18a AsylVfG) gilt für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten und für Asylbewerber ohne Pass oder ohne

gültigen Pass, die über einen Flughafen einreisen wollen und bei der Grenzbehörde um Asyl nachsuchen. Das Ziel war, ein Asylverfahren vor der Einreise zu installieren. Ohne ein solches Verfahren hätte die Bundespolizei – wegen des »Non-refoulement-Gebotes« der Genfer Flüchtlingskonvention – jeder Person, die ihren Pass vernichtet hat und um Asyl nachsucht, die Einreise gestatten müssen (BAMF 2012:10).

3.2.2 Weitere Änderungen des Asylrechts

In den darauf folgenden Jahren gab es weitere Novellierungen des deutschen Asylrechts:

- a) durch das Zuwanderungsgesetz 2004 und
- b) das Richtlinienumsetzungsgesetz 2007.

Zu a) Mit dem Zuwanderungsgesetz, das zum 1. Januar 2005 in Kraft trat, ergaben sich für Asylsuchende einige zentrale Neuerungen. Erstens wurde der Abschiebungsschutz erweitert. Politische Verfolgung kann auch von nichtstaatlichen Akteuren ausgehen. Zweitens wurde das Geschlecht als Verfolgungsgrund anerkannt. Und drittens wurde eine Angleichung des Aufenthaltsstatus von Asylberechtigten und GFK-Flüchtlingen vorgenommen.

Zu b) Als Mitglied der Europäischen Union sind für die Bundesrepublik auch deren Richtlinien für das Asylrecht relevant. Mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz, das zum 28. August 2007 in Kraft trat, wurden elf EU-Richtlinien im deutschen Recht verankert. Kernelemente waren teilweise aber bereits mit dem Zuwanderungsgesetz ins deutsche Recht übernommen worden: Etwa dass als Flüchtling auch anerkannt werden kann, wer von nichtstaatlichen Akteuren oder aufgrund seines Geschlechts verfolgt wird.

3.3 Asyl- und Flüchtlingsschutz

Im deutschen Asylrecht gibt es drei Möglichkeiten, individuell Schutz zu erhalten:

- a) die Anerkennung als Asylberechtigter nach Art. 16a Grundgesetz,

- b) die Anerkennung als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und
- c) die Gewährung subsidiären Schutzes.

Zu a) In Art. 16a GG Absatz 1 heißt es: »Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.« Und in Absatz 2 heißt es weiter: »Auf Absatz 1 kann sich nicht berufen, wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften oder aus 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.« Zur Begriffsbestimmung der politischen Verfolgung wird auf die Merkmale der GFK zurückgegriffen.

Zu b) Flüchtlinge nach der GFK dürfen nicht in einen Staat abgeschoben werden, in dem ihr Leben oder ihre Freiheit wegen ihrer Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung bedroht ist (§ 60 Abs. 1 AufenthG). Zudem wird das Geschlecht als Verfolgungsmerkmal anerkannt und die Verfolgung muss nicht zwangsläufig von einem Staat, sondern kann auch von nichtstaatlichen Akteuren ausgehen (§ 60 Abs. 1 S. 3 und S. 4 AufenthG).

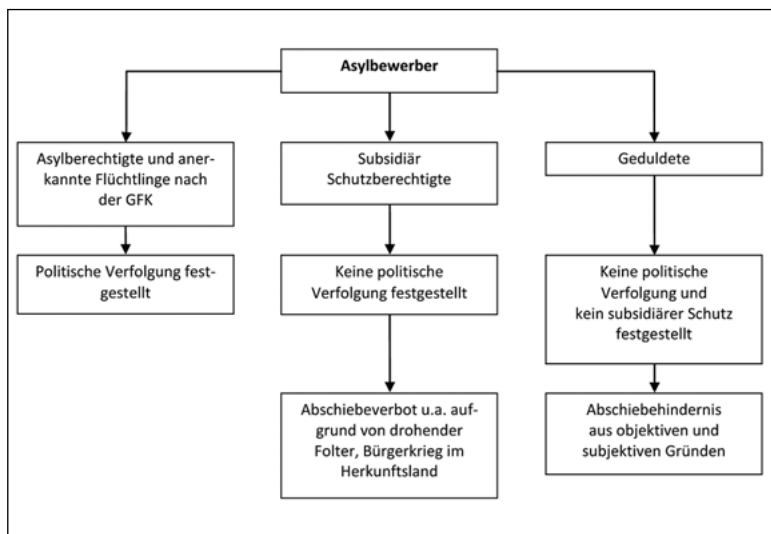
Der Anwendungsbereich für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft ist weiter gefasst als für die Anerkennung als politisch Verfolgter, die Rechtsfolgen beider Entscheidungen sind jedoch gleich. Sowohl Asylberechtigte nach Art. 16a Abs. 1 GG als auch Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft nach § 3 AsylVfG i. V. m. § 60 Abs. 1 AufenthG zuerkannt wurde, erhalten zunächst eine befristete Aufenthaltserlaubnis. Nach drei Jahren wird eine unbefristete Niederlassungserlaubnis erteilt.

Zu c) In Reaktion auf die veränderte Struktur bewaffneter Konflikte, die sogenannten »Neuen Kriege« (Münkler 2004), und weil der Flüchtlingsschutz nach der GFK nicht alle Situationen der Gefahr für Leib und Leben erfasst, wurde der Schutz vor Verfolgung weiterentwickelt. Personen muss ein subsidiärer Schutz gewährt werden, die zwar nicht die Kriterien des Flüchtlingbegriffs nach der GFK erfüllen, die aber der Gefahr der Folter und der Todesstrafe ausgesetzt sind und deren Leib, Leben oder Freiheit erheblich bedroht ist (§ 60 Abs. 2, 3 und 7 AufenthG).

Zudem kann eine Duldung ausgesprochen werden. In § 60a Abs. 2 AufenthG heißt es, dass »die Abschiebung eines Ausländers auszusetzen ist, solange die Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist und keine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird.« Folge anhaltender Abschiebungshindernisse sind Kettenduldungen.

Damit können vier Gruppen von Geflüchteten unterschieden werden: Asylberechtigte nach dem GG und anerkannte Flüchtlinge nach der GFK, subsidiär Schutzberechtigte nach § 60 AufenthG und Geduldete nach § 60a AufenthG. Deren Status unterscheidet sich rechtlich, was sich auf die sozioökonomische Lebenslage und die gesellschaftliche Partizipation auswirkt (siehe Übersicht 1).

Übersicht 1: Gruppen von Geflüchteten



3.4 Datenquellen

Unter Asylsuchenden werden »Antragsteller« bzw. »Asylbewerber« aus Drittstaaten verstanden, die einen Asylantrag eingereicht haben, über den noch nicht endgültig entschieden worden ist. Hauptdatenquelle für Asylsuchende ist die personenbezogene Asylbewerberzugangsst Statistik, die als Geschäftsstatistik vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) geführt wird. Vor dem Jahr 1993 fanden nicht alle Asylsuchen-

den Eingang in die Zuzugsstatistik. Seit 1993 ist aber sichergestellt, dass Asylsuchende in allen Bundesländern melderechtlich registriert werden.

Bis 1994 wurden die Asylantragstellerzahlen insgesamt ausgewiesen. Im Jahr 1995 wurde eine Differenzierung zwischen Erst- und Folgeanträgen eingeführt. Seitdem werden in den Statistiken generell die Zahlen der Erstanträge verwendet. Im Gegensatz dazu handelt es sich bei den Zahlen von Eurostat um die Gesamtzahl der gestellten Asylanträge (Erst- und Folgeanträge), da nicht alle EU-Mitgliedstaaten diese Zahlen getrennt ausweisen (BAMF 2013b:26).

Seit dem Jahr 1995 werden zudem nicht nur die Herkunftsländer der Asylantragsteller ausgewiesen, sondern für einige Hauptherkunftsländer auch deren ethnische Zugehörigkeit. Hintergrund ist, dass diese Länder durch einen hohen Anteil von Asylsuchenden einer bestimmten ethnischen Gruppe gekennzeichnet sind und die ethnische Zugehörigkeit eines Antragstellers für die Asylentscheidung relevant sein kann. Seit dem Jahr 2000 können die Asylbewerber auch nach Geschlecht und Alter differenziert werden. Zudem wird auf freiwilliger Basis die Religionszugehörigkeit von Asylbewerbern erfasst, da einige Herkunftsländer durch den hohen Anteil von Asylbewerbern einer bestimmten Glaubensrichtung auffallen.

Die Asylbewerberzahlen werden im Zeit- oder Ländervergleich allgemein in absoluten Zahlen ausgewiesen. Dadurch lässt sich eine Rangreihe erstellen, wonach die Asylbewerber abgestuft nach ihrem Aufkommen dargestellt werden. Ein anderes Bild ergibt sich in der Regel, wenn die Asylbewerberzugänge in Beziehung zur jeweiligen Bevölkerungszahl der Zielländer betrachtet werden. Hierbei ist es üblich, die Asylbewerberzugänge pro 1.000 Einwohner – analog zur rohen Zuwanderungsrate (Zuzüge bezogen auf die Bevölkerung in 1.000) – zu betrachten. Bevölkerungsschwächere Länder weisen dann häufig einen relativ höheren Asylzugang auf als bevölkerungsstärkere Länder.

Die Asylverfahrensstatistik gibt an, wie viele Asylfälle jährlich mit welchem Resultat bearbeitet wurden. Diese Statistik ist nicht unmittelbar vergleichbar mit der Asylbewerberzugangsst Statistik, da die Zugänge nicht zwangsläufig im gleichen Zeitraum bearbeitet werden (BAMF MB 2011, 2013a:88).

Zahlen zu aktuell in Deutschland lebenden Gruppen von Geflüchteten wie Asylbewerber, Asylberechtigte und GFK-Flüchtlinge, subsidiär

Schutzberechtigte, Geduldete und Ausreisepflichtige (sowie weitere Personengruppen) liefert die sogenannte Bestandsstatistik. Zum Stichtag 31.12.2012 hielten sich neben den Asylbewerbern folgende Personengruppen in Deutschland auf:

- 40.690 Asylberechtigte
- 74.570 GFK-Flüchtlinge
- 36.005 subsidiär Schutzberechtigte
- 85.344 Personen mit Duldung
- 48.153 vollziehbar Ausreisepflichtige (§ 25 Abs. 5 AufenthG).

Rechnet man alle Kategorien von Personengruppen mit einem Fluchthintergrund zusammen, dann dürften in Deutschland Ende 2012 rund 450.000 Personen mit dieser Eigenschaft gelebt haben (Bundestagsdrucksache 17/12457).

4. ENTWICKLUNG DER ASYLANTRAGSZAHLEN

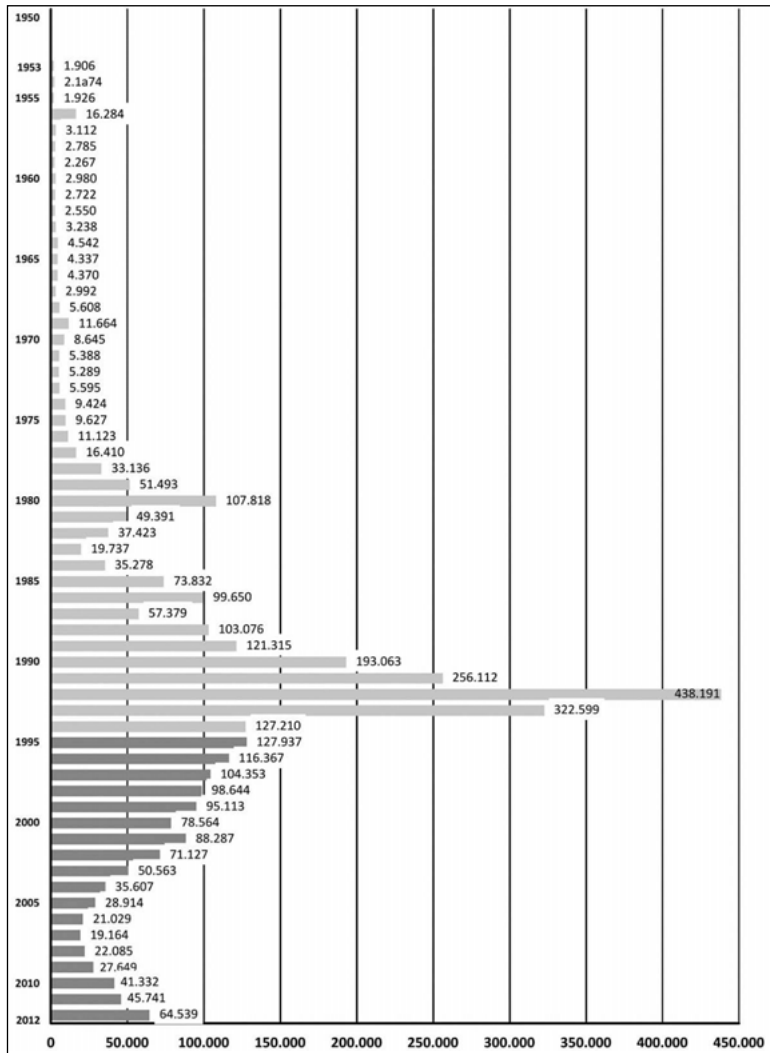
4.1 Überblick über die Asylmigration

Von 1953 bis 2012 stellten rund 3,3 Mio. Menschen in Deutschland einen Asylantrag, davon mehr als 2,4 Mio. seit 1990, was drei Viertel aller Asylanträge entspricht. Die meisten Anträge wurden im Jahr 1992 mit rund 440.000 registriert. Seitdem war die Zahl der Asylanträge stark rückläufig. Nach einem Tiefststand von 19.000 Erstantragstellern im Jahr 2007 zeigte sich aber wieder ein Anstieg der Zugangszahlen. Im Jahr 2012 wurden 65.000 Erstanträge erfasst. Im Vergleich zum Jahr 1992 beträgt die Zahl der Zugänge im Jahr 2012 etwa 14 % des historischen Höchststandes (Erst- und Folgeanträge) (siehe Abbildung 3).

Aufgrund des unterschiedlich starken Aufkommens der Asylmigration im Zeitablauf als Folge politischer Ereignisse und rechtlicher Regelungen können vier Phasen der Asylzuwanderung unterschieden werden: eine erste Phase von 1953 bis Ende der 1980er Jahre, eine zweite, relativ kurze Phase, die mit Öffnung der Grenzen und der Wiedervereinigung einsetzt und den Asylkompromiss beinhaltet, eine dritte Phase, die bis Ende der 1990er Jahre reicht, sowie eine vierte Phase ab 2000. Die verschiedenen Phasen lassen sich aber nicht immer eindeutig abgrenzen.

Zum einen wird die Asylmigration durch andere Migrationsformen bzw. Zuwanderergruppen überlagert, zum anderen reichen zeitgeschichtliche Entwicklungen über einzelne Phasen hinaus.

Abbildung 3: Entwicklung der Asylantragszahlen 1953-2012



Anmerkung: Bis 1994 Erst- und Folgeanträge, ab 1995 nur Erstanträge.

Quelle: BAMF (2013b:11).

Neben der Entwicklung der Asylmigration wird daher auch auf die Zuwanderung von (Spät-)Aussiedlern und jüdischen Migranten aus der ehemaligen Sowjetunion kurz eingegangen. Als weitere relevante Gruppe sind die Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem zerfallenden Jugoslawien zu nennen, die mit im Fokus der Zuwanderungsdebatte zu Beginn der 1990er Jahre stand.

4.2 Phase des niedrigen Asylbewerberaufkommens

(1. Phase 1953-1987)

Seit den 1950er Jahren fand neben der Zuwanderung von angeworbenen Arbeitskräften und deren Familienangehörigen auch ein Zuzug von Asylbewerbern statt. Dieser war bis Mitte der 1970er Jahre mit jährlichen Zugangszahlen von zumeist deutlich unter 10.000 Personen relativ niedrig. Die Zunahme in diesen Jahren beruhte auf politischen Krisen wie dem »Volksaufstand in Ungarn« im Jahr 1956, dem »Prager Frühling« 1968 und dem arabisch-israelischen Jom-Kippur-Krieg im Nahen Osten 1973.

In den Jahren von 1979 bis 1981 stiegen die Asylbewerberzahlen erneut an. Von den rund 108.000 Antragstellern im Jahr 1980 waren etwa 25 % türkische Staatsangehörige. Ursache hierfür war der Militärputsch in der Türkei. Im Jahr 1983 ging die Zahl der Asylbewerber wieder auf unter 20.000 Personen zurück. Ab 1984 stieg die Zahl aber erneut an und betrug in den Jahren 1988 und 1989 bereits über 100.000 Personen.

Die Herkunftsgebiete der Asylbewerber veränderten sich in den Jahren von 1981 bis 1991 deutlich. Wie die Tabelle zeigt, setzte sich die Mehrheit der Asylbewerber zunehmend nicht mehr aus Flüchtlingen aus den Staaten der »Dritten Welt« mit einem hohen Anteil an diktatorischen und menschenrechtsverletzenden Regimes zusammen. Verstärkt handelte es sich um »Zuwanderer aus den sich von den kommunistischen Diktaturen befreienden, aber wirtschaftlich am Boden liegenden Ländern Osteuropas« (Herbert 2001:273). Erst im Anschluss an den Asylkompromiss nahm der Anteil an Asylsuchenden aus Europa wieder ab und der aus Asien wieder zu – wie die Zahlen für die Jahre 1993 und 1995 zeigen (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Herkunftsgebiete der Asylbewerber 1981-1995

Region	1981	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995
Europa	21.169	6.589	18.174	36.629	73.387	166.662	232.678	67.411
In %	42,9	33,4	24,6	63,8	60,5	65,1	72,1	52,7
Afrika	5.910	3.484	8.093	3.568	12.479	36.094	37.570	14.374
In %	12,0	17,7	11,0	6,2	10,3	14,1	11,6	11,2
Asien	19.215	8.152	44.298	15.961	32.718	50.612	50.209	45.815
In %	38,9	41,3	60,0	27,8	27,0	19,8	15,6	35,8

Quelle: Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (Hg.) (1997): Migration und Integration in Zahlen. Ein Handbuch. Bonn, S. 274ff. Zitiert in: Herbert (2001: 270).

4.3 Phase des hohen Asylbewerberaufkommens (2. Phase 1988-1993)

Mit dem einsetzenden Zerfall des kommunistischen Ostblocks nahm ab Ende der 1970er Jahre die Zahl der Flüchtlinge insbesondere aus Polen zu. 1980 wurde in Polen der Kriegszustand ausgerufen. Als sich mit dem Machtantritt Gorbatschows in der UdSSR 1985 die Verhältnisse in den von der Sowjetunion abhängigen Staaten nachhaltig zu liberalisieren begannen, stieg die Zahl der nach Westdeutschland strömenden Bürger aus diesen Ländern weiter an. Im Jahr 1988 stammte rund die Hälfte aller Asylbewerber aus Osteuropa, im Jahr 1992, dem Höhepunkt der Asylwanderung, sogar fast zwei Drittel (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Asylbewerber aus Osteuropa 1970-1992

Jahr	Asylbe- werber insgesamt	Davon aus Osteuropa	In Prozent aller Asyl- bewerber	Jahr	Asylbe- werber insge- samt	Davon aus Ost- europa	In Prozent aller Asylbe- werber
1970	8.645	7.393	85	1987	57.379	25.197	44
1975	9.627	2.595	26	1988	103.076	56.530	55
1979	51.493	42.880	83	1989	121.318	53.353	44
1980	107.818	77.360	71	1990	193.063	79.554	41
1985	73.832	10.644	14	1991	256.112	142.777	56
1986	99.650	16.458	16	1992	438.191	282.183	64

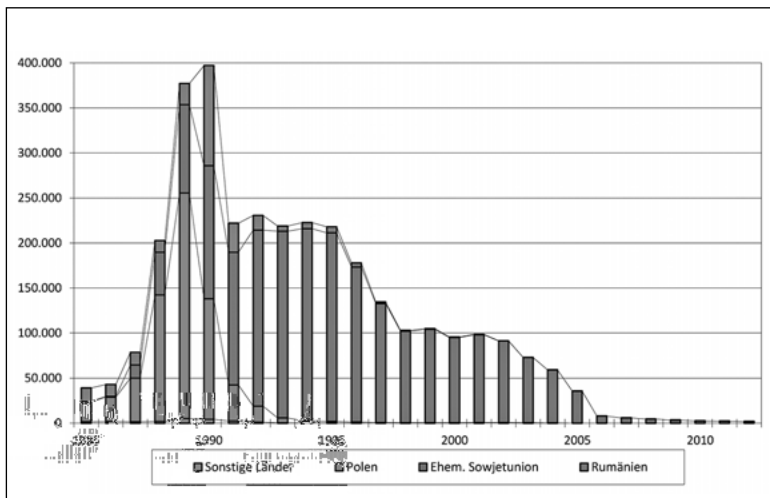
Quelle: Herbert (2001:274).

Die politische Liberalisierung in den Ostblockstaaten führte nicht nur zu steigenden Asylbewerberzahlen. Seit 1987 stieg auch die Zahl der aus den Ostblockländern in die Bundesrepublik einreisenden deutschstämmigen »Aussiedler« stark an. Der Zuzug von (Spät-)Aussiedlern und ihren Familienangehörigen erreichte im Jahr 1990 mit fast 400.000 Personen seinen Höhepunkt und sank erst im Jahr 2000 auf unter 100.000 Personen. Seitdem nahm der Zuzug kontinuierlich ab und betrug im Jahr 2011 nur noch 2.148 Personen (siehe Abbildung 4). Von 1990 bis 2011 wanderten rund 2,5 Mio. Menschen im Rahmen des (Spät-)Aussiedlerzuzuges nach Deutschland ein (2.507.950 Mio.). Es ist davon auszugehen, dass die ganz überwiegende Mehrheit von ihnen dauerhaft in Deutschland verblieben ist bzw. verbleibt (BAMF MB 2011, 2013a:49).

Nach 1990 war die Einreise nach Deutschland nur noch möglich, wenn bereits vor dem Verlassen der Aussiedlungsgebiete vorläufig geprüft wurde, ob der Antragsteller alle Voraussetzungen als Aussiedler erfüllt. Im Jahr 1993 wurde dann das »Kriegsfolgenbereinigungsgesetz« verabschiedet, nach dem Antragsteller in den osteuropäischen Staaten (mit Ausnahme der Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion) einen Vertreibungsdruck glaubhaft machen müssen, der aufgrund ihrer deutschen Volkszugehörigkeit auf ihnen lastet. Die Maßnahme führte wesentlich dazu, dass in den Folgejahren der Zuzug von (Spät-)Aussiedlern immer weiter zurückging.

Betrachtet man Asylbewerber und Aussiedler gemeinsam, so wanderten innerhalb von fünf Jahren, zwischen 1988 und 1992, mehr als 2,2 Mio. Menschen aus den ehemals kommunistisch regierten Ländern Osteuropas in die Bundesrepublik ein. Gleichzeitig kam es in den Jahren 1991 und 1992 zu einer starken Zunahme von Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien. Zudem setzte ab 1990 eine Zuwanderung von jüdischen Personen ein.

Abbildung 4: Zuzug von (Spät-)Aussiedlern und ihren Familienangehörigen nach Herkunftsländern 1985-2012



Quelle: BAMF MB 2011 (2013a:50).

Seit dem Jahr 1990 nimmt Deutschland jüdische Zuwanderer und ihre Familienangehörigen aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion auf. Mit der Aufnahme von Juden aus der ehemaligen Sowjetunion will Deutschland seine historische Verantwortung für das an den Juden begangene Unrecht während der Zeit des Nationalsozialismus wahrnehmen sowie die jüdischen Gemeinden in Deutschland erhalten und stärken. Seit 1991 ist die Aufnahme in einem Verfahren geregelt. Die in Deutschland aufgenommenen jüdischen Zuwanderer erhalten eine Niederlassungserlaubnis (BAMF MB 2011, 2013:82f.).

Von 1993 bis 2012 sind 205.674 jüdische Zuwanderer einschließlich ihrer Familienangehörigen aus der ehemaligen Sowjetunion nach

Deutschland zugewandert. Hinzu kommen 8.535 Personen, die bis Ende 1992 eingereist waren. Nachdem sich der Zuzug im Zeitraum zwischen 1995 und 2003 auf 15.000 bis 20.000 Zuwanderer pro Jahr einpendelte, nahm die Zahl der eingereisten Personen in den Folgejahren deutlich ab. Im Jahr 2012 wurden nur noch 458 Zuzüge jüdischer Zuwanderer und Familienangehöriger nach Deutschland registriert (siehe Tabelle 3). Die jüdischen Zuwanderer spielten im Migrationsgeschehen rein quantitativ auch zu Beginn der 1990er Jahre keine große Rolle. Gleichwohl bestand die Gefahr, dass sie in der politischen Diskussion mit anderen Asylgruppen »verrechnet« wurden.

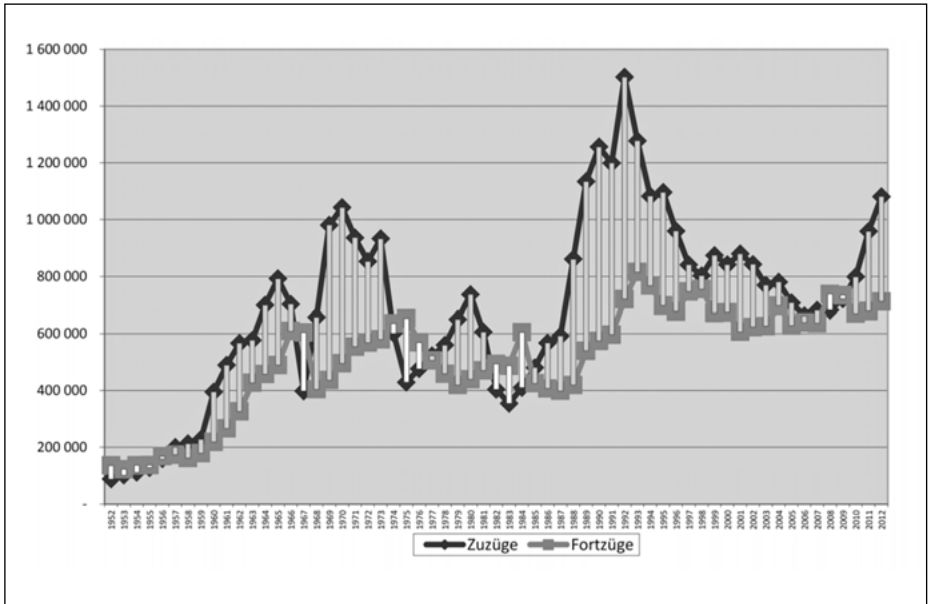
Tabelle 3: Zuwanderung von Juden und ihren Familienangehörigen aus der ehemaligen Sowjetunion 1993-2012

Jahr	Zuzug	Jahr	Zuzug	Jahr	Zuzug
1993	16.597	2000	16.538	2007	2.502
1994	8.811	2001	16.711	2008	1.436
1995	15.184	2002	19.262	2009	1.088
1996	15.959	2003	15.442	2010	1.015
1997	19.437	2004	11.208	2011	986
1998	17.788	2005	5.968	2012	458
1999	18.205	2006	1.079		

Quelle: BAMF MB 2011, 2013a:83.

Wie die Abbildung zum gesamten Migrationsgeschehen zeigt, haben von Ende der 1980er bis Mitte der 1990er Jahre die Zuzüge die Fortzüge weit übertroffen, so dass ein hoher positiver Wanderungssaldo vorlag. Der Höhepunkt der Zuzüge wurde im Jahr 1992 mit 1,5 Mio. Personen erreicht. Gleichzeitig wurde der höchste Zuzugsüberschuss mit 780.000 Personen verzeichnet. Aber auch im Jahr des stärksten Zustroms von Asylbewerbern machte deren Anteil im Jahr 1992 nur gut ein Drittel an allen Zuwanderungen aus.

Abbildung 5: Zuzüge, Fortzüge und Wanderungssaldo von Ausländern und Deutschen 1952-2012



Quelle: Statistisches Bundesamt, Wanderungsstatistik.

4.4 Phase des Rückgangs des Asylberberaufkommens (3. Phase 1994-2000)

Nach der Asylrechtsänderung 1993 sind die Antragszahlen in den Folgejahren deutlich zurückgegangen. Sie verharrten jedoch auf relativ hohem Niveau und sanken erst im Jahr 2000 deutlich unter 100.000 Personen (siehe Tabelle 4). Insgesamt haben zwischen 1990 und 2001 rund 2 Mio. Menschen in Deutschland um politisches Asyl nachgesucht.

Wie Hailbronner (2010:14) betont, kann der Asylkompromiss in seinen praktischen Auswirkungen nicht exakt quantifiziert werden. Vor dem Hintergrund von Drittstaatenregelung bzw. Dublin-Verfahren, Herkunftsstaatenregelung und Flughafenregelung zeigt sich aber folgende Entwicklung: Die Anzahl an Asylanträgen ist gegenüber anderen europäischen Staaten deutlich zurückgegangen. Hatte Deutschland im Jahr 1992 noch etwa 70 % aller Asylbewerber in der Europäischen Union zu verzeichnen, so waren es im Jahr 2000 nur noch 20 %. Mit jährlichen Zah-

len von rund 80.000 ist Deutschland zu Beginn der 2000er Jahre aber weiterhin eines der wichtigsten Zielländer für Asylbewerber in Europa.

Tabelle 4: Entwicklung der Asylantragszahlen 1990-2001

Jahr	Asylanträge	Jahr	Asylanträge
1990	193.063	1996	116.367
1991	256.112	1997	104.353
1992	438.191	1998	98.644
1993	322.599	1999	95.113
1994	127.210	2000	78.564
1995	127.937	2001	88.287

Anmerkung: Bis 1994 Erst- und Folgeanträge, ab 1995 nur Erstanträge.

Quelle: BAMF (2013b:11).

Der Rückgang der Asylbewerberzahlen betraf – auch als Folge der Stabilisierung in den Staaten Osteuropas, des Endes der Kriegshandlungen im ehemaligen Jugoslawien und aufgrund von Rücknahmeabkommen – seit Mitte der 1990er Jahre zunächst vor allem Asylsuchende aus Rumänien, Bulgarien und der Bundesrepublik Jugoslawien. Die Bundesrepublik Jugoslawien zählte mit stark abnehmender Tendenz allerdings auch Anfang der 2000er Jahre zu den wichtigsten Herkunftsländern. Die Türkei stellte im ausgewiesenen Zeitraum in jedem Jahr die zweitstärkste Gruppe von Asylbewerbern. Unter den Top-Ten-Ländern befand sich seit 1995 auch der Irak, der in den Jahren 2000 und 2001 die Asylstatistik anführte. Seit 2000 lässt sich eine deutliche Verschiebung von europäischen hin zu westasiatischen Herkunftsländern feststellen, was den politischen Ereignissen in Afghanistan, dem Irak und dem Iran geschuldet war (Talibanherrschaft, Folgen des Ersten Irakkriegs, »Achse des Bösen«) (siehe Tabelle 5).

Tabelle 5: Ausgewählte Herkunftsländer und ihre Rangziffer 1992-2001

Her- kunfts- land	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Bosnien und Her- zegowina	–	21.240 (4)	7.297 (4)	4.932 (6)	–	–	–	–	–	2.259 (9)
BR Jugo- slawien	115.395 (1)	73.476 (2)	30.404 (1)	26.227 (1)	18.085 (2)	14.789 (2)	34.979 (1)	31.451 (1)	11.121 (2)	7.758 (3)
Bulgarien	31.540 (3)	22.547 (3)	3.367 (10)	–	–	–	–	–	–	–
Rumä- nien	103.787 (2)	73.717 (1)	9.581 (3)	3.522 (8)	–	–	–	–	–	–
Türkei	28.327 (4)	19.104 (5)	19.118 (1)	25.514 (2)	23.814 (2)	16.840 (1)	11.754 (2)	9.065 (2)	8.968 (3)	10.869 (2)
Irak	–	–	–	6.880 (4)	10.842 (3)	14.088 (3)	7.435 (3)	8.662 (3)	11.601 (1)	17.167 (1)

Anmerkung: – nicht unter den Top-Ten-Ländern vertreten. Quelle: Asylstatistik, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

4.5 Phase des moderaten Asylbewerberaufkommens (4. Phase 2000-2012)

4.5.1 Asylantragszahlen von 2000 bis 2012

In den zwölf Jahren von 2000 bis 2012 wurden rund 600.000 Asylerst- anträge und 194.000 Folgeanträge registriert. Nach einem Tiefststand der Asylerst- anträge im Jahr 2007 von rund 19.000 hat die Zahl seitdem wieder zugenommen. Im Jahr 2012 wurden rund 65.000 Erstanträge ver- zeichnet (siehe Tabelle 6).

Aus der Perspektive Deutschlands ist der Rückgang der Asylerst- anträge zwischen 2000 und 2007 die langfristige Folge der Asylrechtsreform in den Jahren 1992/93 und auf die damals wirtschaftlich eher schwierige Lage in Deutschland zurückzuführen. Darüber hinaus ist der Rückgang Folge der politischen und wirtschaftlichen Stabilisierung in den Staaten Osteuropas sowie deren überwiegende Aufnahme in die Europäische Union (EU) 2004 und 2007. Schließlich beruht der Rückgang auf Refor- men in der Türkei sowie auf dem Sturz der totalitären Regime in Afgha- nistan und im Irak. Im Gegensatz zum Balkan waren die Kriegs- und Kri- sengebiete zu Beginn der 2000er Jahre von Deutschland geographisch weit entfernt. Zudem fehlte in Deutschland zu dieser Zeit noch eine Com- munity bzw. Diaspora, die Dritte anzieht und eine Integration sekundär zugewanderter Personen erleichtert (Schmid 2012:228f.).

Seit dem Jahr 2008 ist jedoch wieder eine Zunahme der Asylantrags- zahlen zu verzeichnen. Ursache dürfte zum einen die positive Arbeits- marktentwicklung in Deutschland gewesen sein. Zum anderen haben anhaltende politische Konflikte und wirtschaftliche Probleme in verschie- denen Regionen den Anstieg bewirkt. Ende der 2000er Jahre befanden sich rund 80 Staaten in einem Konfliktzustand, das sind etwa 40 % al- ler Staaten weltweit (Düvell 2011:30). Auch die Existenz von ethnischen Gemeinschaften dürfte eine Rolle gespielt haben. Eine weitere Ursache dürfte die Aufhebung der Visumpflicht für Staatsbürger aus Mazedonien, Montenegro und Serbien Ende 2009 bzw. aus Albanien sowie Bosnien und Herzegowina Ende 2010 sein (SVR 2011:139).

Tabelle 6: Entwicklung der Asylantragszahlen 2000-2012

Jahr	Asylanträge		
	Erstanträge	Folgeanträge	insgesamt
2000	78.564	39.084	117.648
2001	88.287	30.019	118.306
2002	71.127	20.344	91.471
2003	50.563	17.285	67.848
2004	35.607	14.545	50.152
2005	28.914	13.994	42.908
2006	21.029	9.071	30.100
2007	19.164	11.139	30.303
2008	22.085	5.933	28.018
2009	27.649	5.384	33.033
2010	41.332	7.257	48.589
2011	45.741	7.606	53.347
2012	64.539	13.112	77.651

Quelle: BAMF (2013b:13).

4.5.2 Die zehn zugangsstärksten Herkunftsländer von 2002 bis 2012

Veränderungen in der Zusammensetzung der Herkunftsländer von Asylbewerbern sind Ausdruck politischer, gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und klimatischer Veränderungen in den einzelnen Ländern. In den letzten zehn Jahren zählten verschiedene Länder des ehemaligen Jugoslawien zu den zugangsstärksten Herkunftsländern. Im Jahr 2012 gehörten Serbien an 1. Stelle, Mazedonien an 5. Stelle und der Kosovo an 10. Stelle zu den zehn zugangsstärksten Herkunftsländern (siehe Tabelle 7).

Die Russische Föderation zählte im ausgewiesenen Zeitraum durchgängig zu den Hauptherkunftsländern, ebenso die Türkei bis 2011. Eine Sonderrolle nimmt der Nahe Osten ein. In den Jahren 2006 und 2007 zählte der Libanon zu den stärksten Herkunftsländern. Im Jahr 2012 rangierte Syrien aufgrund des nach dem »Arabischen Frühling« ausgebro-

chenen Bürgerkrieges an 3. Stelle. Afrikanische Staaten spielen im ausgewiesenen Zeitraum eine nachrangige Rolle. Im Jahr 2012 befand sich kein afrikanischer Staat unter den zehn zugangsstärksten Herkunftsländern.

Weitaus stärker vertreten waren asiatische Länder. Im Jahr 2012 befanden sich mit Afghanistan (2. Stelle), Irak (4. Stelle), Iran (6. Stelle) und Pakistan (7. Stelle) vier westasiatische Länder mit erheblichem Gewicht unter den zehn zugangsstärksten Herkunftsländern.

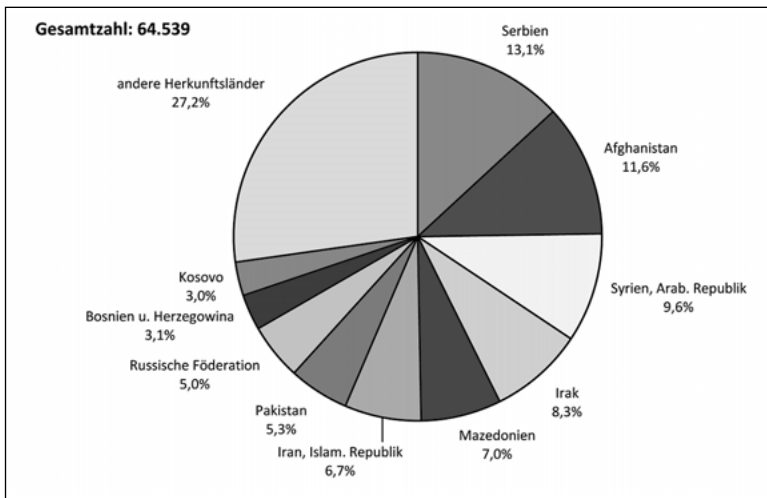
Tabelle 7: Die zehn zugangsstärksten Herkunftsländer 2003-2012

Herkunftsland	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Afghanistan	9 1.473		9 711	10 531		9 657	2 3.375	1 5.905	1 7.767	2 7.498
Aserbaidshan	10 1.291	6 1.363	8 848							
Bosnien und Herzegowina										9 2.025
China	5 2.387	8 1.186	10 633							
Indien	8 1.736	10 1.118			10 413		10 681			
Irak	3 3.850	7 1.293	3 1.983	1 2.117	1 4.327	1 6.836	1 6.538	2 5.555	2 5.831	4 5.352
Iran, Islam. Republik	7 2.049	5 1.369	7 929	7 611	7 631	5 815	5 1.170	4 2.475	4 3.352	6 4.348
Kosovo***						4 879	4 1.400	7 1.614	9 1.395	10 1.906
Libanon				9 601	8 592					
Mazedonien								5 2.466	10 1.131	5 4.546
Nigeria		9 1.130			9 503	10 561	9 791			
Pakistan									6 2.539	7 3.412
Russische Föderation	4 3.383	3 2.757	4 1.719	5 1.040	5 772	6 792	7 936	10 1.199	7 1.689	8 3.202
Serbien und Montenegro *	2 4.909	2 3.855	1 5.522	3 1.828						
Serbien **				4 1.354	2 1.996	8 729		3 4.978	3 4.579	1 8.477
Somalien								6 2.235		
Syrien, Arab. Republik			6 933	8 609	6 634	7 775	8 819	8 1.490	5 2.634	3 6.201
Türkei	1 6.301	1 4.148	2 2.958	2 1.949	3 1.437	2 1.408	3 1.429	9 1.340	8 1.578	
Vietnam	6 2.096	4 1.668	5 1.222	6 990	4 987	3 1.042	6 1.115			
Summe Top-Ten-Länder	29.475	19.887	17.458	11.630	12.292	14.494	18.254	29.257	32.495	46.967
Asylanträge insgesamt	50.563	35.607	28.914	21.029	19.164	22.085	27.649	41.332	45.741	64.539
Prozentanteil der Top-Ten-Länder an den Gesamtzugängen	58,3%	55,9%	60,4%	55,3%	64,1%	65,6%	66,0%	70,8%	71,0%	72,8%

Anmerkung: Nur Erstanträge. Quelle: BAMF (2013b:19).

Die nachfolgende Abbildung zeigt die prozentuale Verteilung der Asylerstanträge für alle Herkunftsländer im Jahr 2012. Auf die vier westasiatischen Staaten Afghanistan (11,6 %), Irak (8,3 %), Iran (6,7 %) und Pakistan (5,3 %) entfielen etwa 32 % und auf die vier südosteuropäischen Staaten Serbien (13,1 %), Mazedonien (7,0 %), Bosnien und Herzegowina (3,1 %) sowie Kosovo (3,0 %) gut 26 %. Damit sind die zwei wichtigsten Regionen des Jahres 2012 genannt, aus denen Asylbewerber nach Deutschland kamen. Rund drei Fünftel aller Asylanträge entfielen auf diese beiden Regionen.

Abbildung 6: Asylerstanträge nach Herkunftsländern 2012



Quelle: BAMF (2013b:20).

5. CHARAKTERISIERUNG DER ASYLBEWERBER IM JAHR 2012

5.1 Asylbewerber nach Alter und Geschlecht

Eine Differenzierung der Asylerstanträge nach Alter und Geschlecht für das Jahr 2012 enthält die nachfolgende Tabelle. Über zwei Drittel aller Asylerstanträge wurden von Personen unter 30 Jahren gestellt. Altersmäßig sind Asylbewerber unter allen Migrantengruppen in Deutschland die bei weitem jüngste. Zudem ist die Asylmigration vor allem eine Sache von

Männern und nicht von Frauen (62 % zu 38 %). Keine Migrationsform ist so stark männlich geprägt wie die Asylmigration.

Der Vergleich mit Angaben von Eurostat zeigt, dass Deutschland in etwa dem EU-Durchschnitt entspricht. Auch auf EU-Ebene sind von allen Asylantragstellern zwei Drittel Männer und ein Drittel Frauen sowie weniger als ein Prozent 65 Jahre und älter (Schimany et al. 2012:46).

Tabelle 8: Asylerstanträge nach Alter und Geschlecht 2012

Altersgruppen	Asylerstanträge						prozentualer Anteil männlicher Antragsteller innerhalb der Altersgruppen	prozentualer Anteil weiblicher Antragsteller innerhalb der Altersgruppen
	insgesamt		Aufteilung der männlichen Antragsteller nach Altersgruppen		Aufteilung der weiblichen Antragsteller nach Altersgruppen			
bis unter 16 Jahre	21.268	33,0%	11.431	28,7%	9.837	39,9%	53,7%	46,3%
von 16 bis unter 18 Jahre	3.120	4,8%	2.261	5,7%	859	3,5%	72,5%	27,5%
von 18 bis unter 25 Jahre	12.307	19,1%	8.867	22,2%	3.440	13,9%	72,0%	28,0%
von 25 bis unter 30 Jahre	9.297	14,4%	6.293	15,8%	3.004	12,2%	67,7%	32,3%
von 30 bis unter 35 Jahre	6.777	10,5%	4.345	10,9%	2.432	9,9%	64,1%	35,9%
von 35 bis unter 40 Jahre	4.346	6,7%	2.663	6,7%	1.683	6,8%	61,3%	38,7%
von 40 bis unter 45 Jahre	2.710	4,2%	1.636	4,1%	1.074	4,4%	60,4%	39,6%
von 45 bis unter 50 Jahre	1.668	2,6%	915	2,3%	753	3,1%	54,9%	45,1%
von 50 bis unter 55 Jahre	1.139	1,8%	605	1,5%	534	2,2%	53,1%	46,9%
von 55 bis unter 60 Jahre	796	1,2%	365	0,9%	431	1,7%	45,9%	54,1%
von 60 bis unter 65 Jahre	510	0,8%	235	0,6%	275	1,1%	46,1%	53,9%
65 Jahre und älter	601	0,9%	253	0,6%	348	1,4%	42,1%	57,9%
Insgesamt	64.539	100,0%	39.869	100,0%	24.670	100,0%	61,8%	38,2%

Quelle: BAMF (2013b:23).

Wie bei der ausländischen Bevölkerung bzw. bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund zeigen sich auch bei Asylbewerbern zum Teil deutliche Unterschiede zwischen den Geschlechtern nach dem Herkunftsland (siehe Tabelle 9). Bei den Hauptherkunftsländern des Jahres 2012 beträgt der Frauenanteil zwischen rund 17 % für Pakistan und 50 % für Serbien. Der hohe Frauenanteil für verschiedene Länder verweist darauf, dass sich der Typ des Asylbewerbers – wie der des Migranten – aufgrund sozialstruktureller Veränderungen weiter ausdifferenziert hat. Vielfach handelt

es sich nicht mehr um alleinstehende, männliche »politische Flüchtlinge«, sondern um Frauen sowie um Familienverbände und »ethnische Gruppen«.

Tabelle 9: Asylersanträge nach Hauptherkunftsländern und Geschlecht 2012

Hauptherkunftsländer	Asylersanträge			
	insgesamt	männliche Antragsteller		weibliche Antragsteller
Serbien	8.477	4.265	50,3%	4.212 49,7%
Afghanistan	7.498	5.051	67,4%	2.447 32,6%
Syrien, Arab. Republik	6.201	3.853	62,1%	2.348 37,9%
Irak	5.352	2.850	53,3%	2.502 46,7%
Mazedonien	4.546	2.367	52,1%	2.179 47,9%
Iran, Islam. Republik	4.348	2.569	59,1%	1.779 40,9%
Pakistan	3.412	2.854	83,6%	558 16,4%
Russische Föderation	3.202	1.669	52,1%	1.533 47,9%
Bosnien-Herzegowina	2.025	1.064	52,5%	961 47,5%
Kosovo	1.906	1.040	54,6%	866 45,4%
Summe Top-Ten-Länder	46.967	27.582	58,7%	19.385 41,3%
sonstige	17.572	12.287	69,9%	5.285 30,1%
Herkunftsländer gesamt	64.539	39.869	61,8%	24.670 38,2%

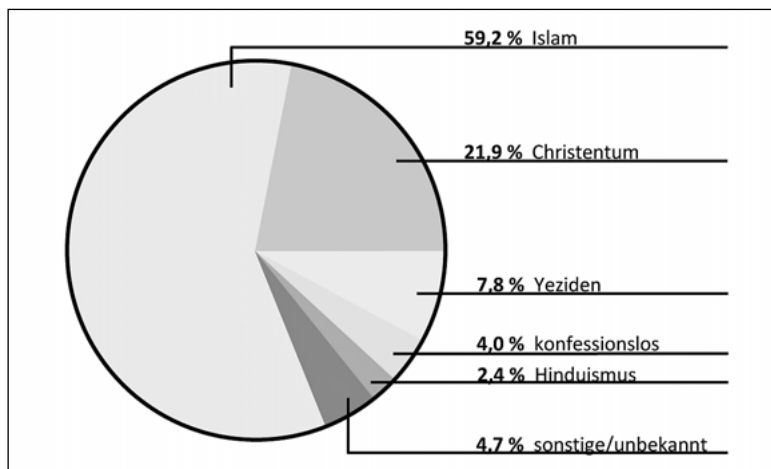
Quelle: BAMF (2013b:22).

5.2 Asylbewerber nach ethnischer Herkunft und Religionszugehörigkeit

Auch in der ethnischen und religiösen Zugehörigkeit von Asylbewerbern spiegeln sich die gesellschaftlichen Verhältnisse der Herkunftsländer wider. Verschiedene Herkunftsländer weisen einen hohen Anteil von Asylbewerbern einer bestimmten ethnischen oder religiösen Gruppe auf. Dies gilt etwa für einige südosteuropäische Länder des ehemaligen Jugo-

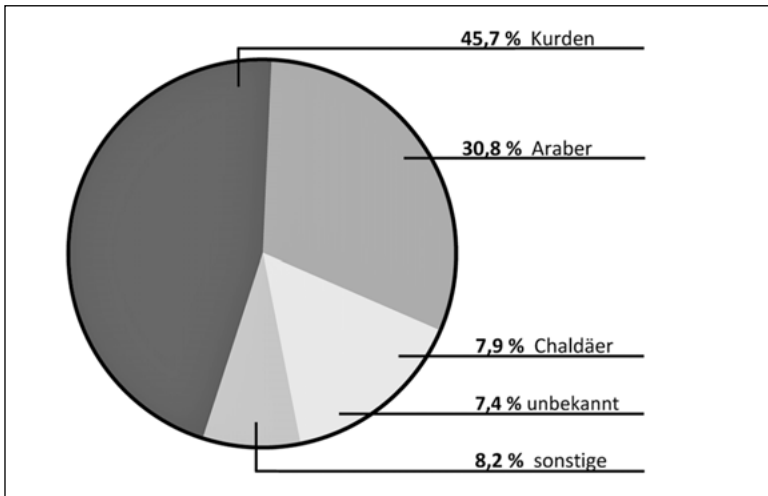
slawien, die Türkei oder westasiatische Länder wie Afghanistan und den Irak. Im Jahr 2012 betrug der Anteil der Kurden aus dem Irak rund 46 %. Der Anteil der Chaldäer, eine mit der katholischen Kirche verbundenen christlichen Gemeinschaft, belief sich auf 8 % (siehe Abbildung 7).

Abbildung 7: Irakische Asylbewerber nach der ethnischen Zugehörigkeit 2012



Quelle: BAMF (2012b:25).

Betrachtet man die Asylersanträge des Jahres 2012 anhand der Religionszugehörigkeit, dann stellten Angehörige des Islam mit rund 59 % den größten Anteil der Erstantragssteller. Danach folgten mit rund 22 % Christen. An dritter Stelle rangierten mit 8 % Yeziden, eine kurdische Volksgruppe islamischer Glaubensrichtung, während Zugehörigkeiten zu anderen Weltreligionen, Hinduismus, Buddhismus und Konfuzianismus, kaum eine Rolle spielten (siehe Abbildung 8).

Abbildung 8: Asylstanträge nach Religionszugehörigkeit 2012

Quelle: BAMF (2013b:24).

6. ASYLMIGRATION IM INTERNATIONALEN VERGLEICH 2012

Im Jahr 2012 verzeichneten die 27 EU-Staaten gegenüber dem Vorjahr einen Anstieg der Asylbewerberzahlen um rund 32.000 (+10,6 %) auf über 335.000. Damit wurde der höchste Wert seit dem Jahr 2002 erreicht. In absoluten Zahlen wurden die höchsten Zuwächse in Deutschland (+24.305, +45,6 %) und Schweden (+14.235, +47,9 %) registriert. Von den vier europäischen Nicht-EU-Staaten sind die Antragszahlen in der Schweiz weiter deutlich gestiegen (+4.760, +19,9 %). In Norwegen traten dagegen zahlenmäßig keine größeren Veränderungen auf. Von den vier Überseestaaten wiesen die Vereinigten Staaten (+5.703, +14,8 %) und Australien (+4.432, +38,4 %) gestiegene Asylbewerberzugänge auf (siehe Tabelle 10).

Die meisten Asylanträge in der EU verzeichnete Deutschland mit 77.650 Anträgen. An zweiter Stelle folgte Frankreich mit 53.345 Anträgen. Schweden rückte mit 43.945 Anträgen an die dritte Stelle vor. An vierter Stelle folgte Belgien mit 28.285 und an fünfter Stelle Großbritannien mit 28.260 Anträgen. Italien rangierte knapp nach Österreich nur noch an siebenter Stelle (17.350 zu 17.450 Anträge). Die höchsten Antragszahlen

der Überseestaaten verzeichneten die USA mit 44.216 Anträgen. Damit lagen sie aber deutlich unter dem Antragsaufkommen von Deutschland und Frankreich.

Berücksichtigt man nur die Top 3 der europäischen Zielländer, dann wurden in Deutschland (23,2 %), Frankreich (18,3 %) und Schweden (13,1 %) über die Hälfte (54,6 %) aller Anträge im Jahr 2012 gestellt. Rechnet man noch Belgien (8,4 %), Großbritannien (8,4 %) und Österreich (4,3 %) dazu, dann wurden in diesen sechs Ländern über drei Viertel (75,7 %) der Asylanträge im Jahr 2012 registriert. Deutschland war erstmals seit 2001 wieder Hauptzielstaat für Asylsuchende in Europa. Mit einem Anteil von 23,2 % an allen Asylbewerberzugängen in den 27 EU-Staaten weist Deutschland einen höheren Wert auf als im Jahr 2001 mit 20,8 %.

Werden die Asylbewerber in Relation zur jeweiligen Bevölkerungszahl der Zielländer betrachtet, so ergibt sich ein anderes Bild. Bevölkerungsmäßig kleinere Staaten weisen tendenziell einen relativ höheren Asylzugang auf, während Länder mit einer Bevölkerungszahl von über 30 Mio. Einwohner einen Asylbewerberzugang von unter einem Antragsteller je 1.000 Einwohner verzeichnen.

Malta rangierte an erster Stelle. Auf 1.000 Einwohner entfielen 5,0 Antragsteller. Danach folgte Schweden mit 4,7 Antragstellern auf 1.000 Einwohner. Deutschland als zugangsstärkstes Asylantragsland lag bei der Pro-Kopf-Betrachtung mit 0,9 Antragstellern pro 1.000 Einwohner an 11. Stelle. Damit lag Deutschland knapp über dem europäischen Durchschnitt von 0,7 Antragstellern pro 1.000 Einwohner.

Eine Betrachtung der im Jahr 2012 in der EU gestellten Asylanträge nach den zehn Hauptherkunftsländern zeigt folgendes Bild: Die meisten Antragsteller in der EU stammten 2012 wie im Vorjahr aus Afghanistan. Den zweiten Platz belegte erneut Russland, wobei die Zahl der Asylanträge deutlich zunahm (+32,5 %). An dritter Stelle folgte Syrien, das von allen Ländern den weitaus größten Zuwachs gegenüber 2011 verzeichnete (+205,8 %). An vierter Stelle rangierte Pakistan (+25,4 %), während Serbien erneut die fünfte Stelle einnahm (+36,4 %). Einen Rückgang verzeichnete in 2012 nur das Herkunftsland Irak (-13,2 %). Gleichwohl nahm es noch Platz acht ein (siehe Tabelle 11).

Tabelle 10: Asylbewerberzugänge im internationalen Vergleich 2008-2012

Staaten Europäische Union (EU-27)	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2012 zu 2011
Belgien	15.940	22.955	26.560	32.270	28.285	-12,3%
Bulgarien	745	855	1.025	890	1.385	+55,6%
Dänemark	2.375	3.775	5.100	3.985	6.075	+52,4%
Deutschland	26.945	33.035	48.590	53.345	77.650	+45,6%
Estland	15	40	35	65	75	+15,4%
Finnland	3.770	5.700	3.675	2.975	3.115	+4,7%
Frankreich	41.845	47.625	52.725	57.335	61.455	+7,2%
Griechenland	19.885	15.925	10.275	9.310	9.575	+2,8%
Irland	3.865	2.690	1.940	1.290	955	-26,0%
Italien	30.145	17.670	10.050	34.115	17.350	-49,1%
Lettland	55	60	65	340	205	-39,7%
Litauen	520	450	495	525	645	+22,9%
Luxemburg	455	485	785	2.155	2.055	-4,6%
Malta	2.605	2.385	175	1.890	2.080	+10,1%
Niederlande	15.255	16.140	15.100	14.600	13.100	-10,3%
Österreich	12.750	15.815	11.060	14.455	17.450	+20,7%
Polen	8.515	10.595	6.540	6.905	10.755	+55,8%
Portugal	160	140	160	275	295	+7,3%
Rumänien	1.180	965	885	1.720	2.510	+45,9%
Schweden	24.875	24.260	31.940	29.710	43.945	+47,9%
Slowakei	905	820	540	490	730	+49,0%
Slowenien	260	200	245	360	305	-15,3%
Spanien	4.515	3.005	2.745	3.420	2.565	-25,0%
Tschechische Republik	1.650	1.245	790	755	755	0,0%
Ungarn	3.175	4.670	2.105	1.695	2.155	+27,1%
Vereinigtes Königreich ¹⁾	31.315	31.695	24.365	26.450	28.260	+6,8%
Zypern	3.920	3.200	2.875	1.770	1.635	-7,6%
Summe EU-27	257.640	266.395	260.835	303.105	335.380	+10,6%
Sonstige Staaten						
Island	75	35	45	75	105	+40,0%
Liechtenstein	25	285	110	75	75	0,0%
Norwegen	14.430	17.225	10.065	9.055	9.785	+8,1%
Schweiz	16.605	16.005	15.565	23.880	28.640	+19,9%
Australien	4.808	7.378	12.606	11.534	15.966	+38,4%
Kanada	36.929	33.251	23.177	25.356	20.501	-19,1%
Neuseeland	254	336	340	305	324	+6,2%
Vereinigte Staaten ²⁾	29.279	27.556	30.750	38.513	44.216	+14,8%

1) Im Jahr 2008 nur Erstanträge. 2) Nur Hauptantragsteller.

Quelle: BAMF (2013b:28).

Tabelle 11: Asylanträge in der EU nach Hauptherkunftsländern 2011 und 2012

Rang	Herkunftsland	2011	2012	Veränderung
1	Afghanistan	28.015	28.010	+/-0
2	Russ. Föderation	18.330	24.280	+32,5 %
3	Syrien, Arab. Rep.	7.885	24.110	+205,8 %
4	Pakistan	15.700	19.695	+25,4 %
5	Serbien	13.980	19.065	+36,4 %
6	Somalia	12.195	14.265	+17,0 %
7	Iran, Islam. Rep.	11.865	13.585	+14,5 %
8	Irak	15.170	13.175	-13,2 %
9	Georgien	7.060	10.830	+53,4 %
10	Kosovo	9.870	10.210	+3,4 %

Quelle: BAMF (2013b:31).

Unter den zehn Hauptherkunftsländern ist Syrien erstmals vertreten. Die Zahl der Asylanträge hat aufgrund des anhaltenden Bürgerkriegs massiv zugenommen. Innerhalb der EU haben jeweils ein Drittel aller Antragsteller in Deutschland und Schweden um Asyl nachgesucht (siehe Tabelle 12). Neben Syrern ist auch für Asylsuchende aus den Herkunftsländern Afghanistan, Irak, Iran und Serbien Deutschland das wichtigste Zielland (Eurostat 2013:9).

Tabelle 12: Top-5-Zielländer von Antragstellern aus Syrien 2011 und 2012

Rang	Zielland	2011	2012	Veränderung
1	Deutschland	3.435	7.930	+130,9 %
2	Schweden	640	7.920	+1.137,5 %
3	Ver. Königreich	505	1.300	+157,4 %
4	Schweiz	895	1.230	+37,4 %
5	Belgien	640	1.030	+60,9 %

Quelle: BAMF (2013b:31)

7. SCHLUSSBEMERKUNGEN

Die Asylmigration stellt einen konstitutiven Teil der Gesamtzuwanderung dar. Dieser Anteil unterlag in der Vergangenheit immer wieder Schwankungen. Seinen Höhepunkt erreichte die Asylmigration im Jahr 1992, als rund 440.000 Asylanträge in Deutschland gestellt wurden. Seitdem ist auch aufgrund des Asylkompromisses und von Verfahrensänderungen die Asylmigration deutlich zurückgegangen. Sie nimmt allerdings im Zuge neuer und anhaltender Konfliktlagen seit 2008 wieder zu. Im Jahr 2012 wurden 65.000 Asylersanträge verzeichnet. Im Jahr 1993 entfiel etwa ein Drittel der Gesamtzuwanderung auf die Asylmigration. Gegenwärtig dürfte dieser Anteil bei 738.735 Zuzügen von Ausländern (nach Angaben des AZR) im Jahr 2012 rund neun Prozent betragen.

Die Asylmigration könnte aus verschiedenen Gründen in Zukunft weiter zunehmen. Hierbei entstehen Probleme auch dadurch, dass die Fluchtursachen oft nicht eindeutig zugeordnet werden können. Die Bereitschaft in der Gesellschaft, Flüchtlingen Asyl zu gewähren, wird daher auch davon abhängen, ob es der Politik gelingt, ohne Kampfrhetorik Asylmissbrauch zu verhindern. Dies dürfte umso wichtiger werden, je mehr die Auswirkungen der europäischen Finanz- und Wirtschaftskrise die Politik veranlassen könnte, beim Thema Asylmigration eine restriktive Haltung einzunehmen. In langfristiger Perspektive ist Flüchtlingsschutz verstärkt aber nicht nur als Verwaltungsaufgabe, sondern als eine gesellschaftspolitische Aufgabe mit internationalen Dimensionen zu begreifen.

LITERATUR

- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2012): Das deutsche Asylverfahren – ausführlich erklärt. Zuständigkeiten, Verfahren, Statistiken, Rechtsfolgen. Nürnberg.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2013a): Migrationsbericht 2011. Nürnberg (MB 2011).
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2013b): Das Bundesamt in Zahlen 2012. Asyl, Migration und Integration. Nürnberg.
- Castles, Stephen (2003): Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation. In: *Sociology* 37:1, pp. 13-34.

- Deutscher Bundestag (2012): Drucksache 17/12457. Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31. Dezember 2012.
- Düvell, Franck (2011): Soziologische Aspekte: Zur Lage der Flüchtlinge. In: Ottersbach, Markus/Prölß, Claus-Ulrich (Hg.): Flüchtlingsschutz als globale und lokale Herausforderung. Wiesbaden: VS Verlag, S. 29-49.
- Eurostat (2013): Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2012. Data in focus 5/2013.
- Hailbronner, Kay (2010): Ausländerrecht. Kommentar (Stand: August 2010). Heidelberg: C.F. Müller.
- Herbert, Ulrich (2001): Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge. München: Beck.
- Münkler, Herfried (2004): Die neuen Kriege. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Nuscheler, Franz (2004): Internationale Migration. Flucht und Asyl (2. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag.
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2011): Migrationsland 2011. Jahresgutachten 2011 mit Migrationsbarometer. Berlin: SVR.
- Schimany, Peter/Rühl, Stefan/Kohls, Martin (2012): Ältere Migrantinnen und Migranten. Entwicklungen, Lebenslagen, Perspektiven. Forschungsbericht 18. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Schmid, Susanne (2012): Das Migrationspotenzial aus der GUS in die Europäische Union. Forschungsbericht 17. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Schneider, Jan (2009): Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland. Working Paper 25. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.