

Yvonne Giesing und Carla Rhode

Asylantrag abgelehnt. Und dann? Abschiebungen und freiwillige Rückkehr

Sowohl die Zahl der gestellten Asylanträge wie auch die Zahl der abgelehnten Asylanträge sind im Zeitraum von 2008 bis 2016 stark gestiegen. Dadurch ist das Asylverfahren strukturell überlastet, was zu langen Bearbeitungsdauern führt. Was geschieht, nachdem ein Asylantrag abgelehnt wurde und der Asylsuchende kein Aufenthalts- oder Bleiberecht erhält? Der folgende Artikel bietet Einblicke in Duldungen, Abschiebungsverfahren und die freiwillige Rückkehr.

ABLAUF EINES ASYLVERFAHRENS

Die Zahl der Asylanträge summierte sich 2016 auf 745 545 Erst- und Folgeanträge. Von Januar bis April 2017 wurden 76 930 Anträge gestellt (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2017a). Auf die Antragsstellung folgt ein umfangreiches und zeitintensives Entscheidungsverfahren, das entweder das Aufenthalts- bzw. Bleiberecht oder die Ausreisepflicht beschließt (Medien Dienst Integration 2017b). Nach einer persönlichen Anhörung und einer Überprüfung von Dokumenten entscheidet das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) gemäß Asylgesetz, ob eine der vier Schutzformen (Asylberechtigung, Flüchtlingsschutz, subsidiärer Schutz oder ein Abschiebungsverbot) vorliegt. Falls keine dieser Schutzformen zutreffen, wird ein Asylantrag abgelehnt.

ABLEHNUNGEN IM ÜBERBLICK

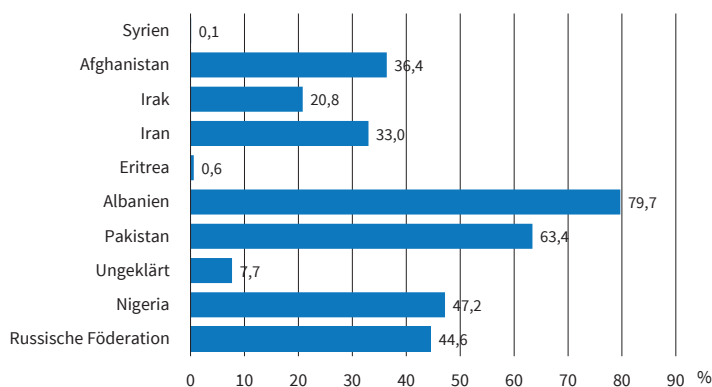
Im Falle einer Ablehnung wird der betroffenen Person eine Ausreisefrist von einer Woche oder 30 Tagen gesetzt, je nach Art der Ablehnung. Abbildung 1 zeigt die prozentualen Ablehnungen pro Herkunftsland im Jahr 2016.

Die Prozentzahlen stehen in direktem Zusammenhang zu den Sicherheitsverhältnissen innerhalb der jeweiligen Herkunftsländer. Albanien gehört zur Ländergruppe der Balkanländer, die prinzipiell als »sichere Herkunftsstaaten« gelten und insofern eine sehr geringe Anerkennungsquote aufweisen. Die wirtschaftliche Not und instabilen politischen Ver-

hältnisse in diesen Ländern stellen nach der geltenden Gesetzeslage keine Asylgründe dar. Dementsprechend wurden 2016 auch 79,7% der von Albanern gestellten Asylanträge abgelehnt (in der Summe 30 020 Ablehnungen), 19,9% durch »sonstige Verfahrenserledigungen« eingestellt und 0,6% eine der vier Schutzformen gewährt. Im Gegensatz hierzu wurden Staatsangehörige der Länder Syrien, Eritrea und Irak nur selten abgelehnt, und zwar in 0,1%, 0,6% und 20,8% der Fälle. Die Abbildungen 2 und 3 zeigen die Entwicklung der Ablehnungen und der Ablehnungsquoten über den Zeitraum 2008–2016 für alle Länder.

Innerhalb der letzten neun Jahre ist die absolute Zahl an Asylantragsablehnungen stetig gestiegen, und hat 2016 den bisherigen Höchstwert von 173 846 Ablehnungen erreicht. Im Gegensatz dazu ist die Ablehnungsquote zwischen 2008 und 2010 zunächst deutlich angestiegen auf einen Anteil von 56,6%, und danach stetig gefallen, bis auf den bisher niedrigsten Wert im Jahr 2016 von 25%. 2010 wurde die Mehrheit

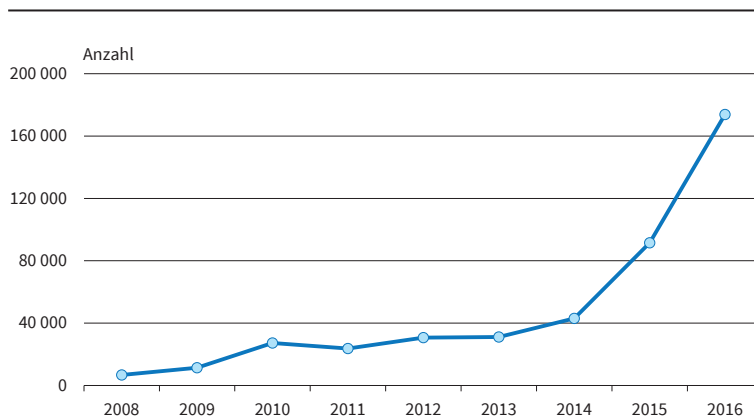
Abb. 1
Ablehnungen nach Herkunftsländern, 2016



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016b); ProAsyl (2017).

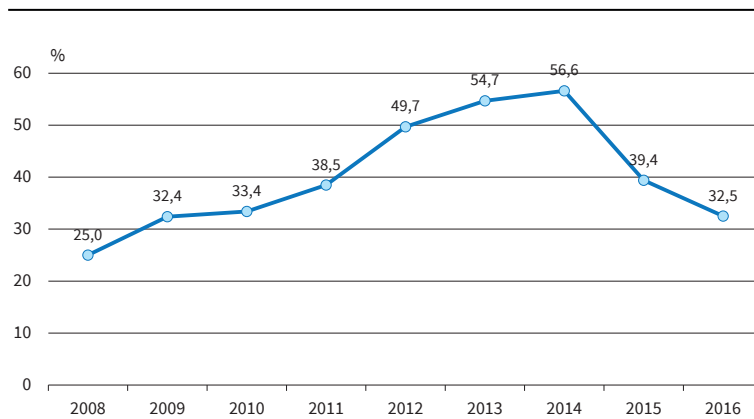
© ifo Institut

Abb. 2
Ablehnungen insgesamt, 2008–2016



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016b); ProAsyl (2017). © ifo Institut

Abb. 3
Ablehnungsquoten, 2008–2016



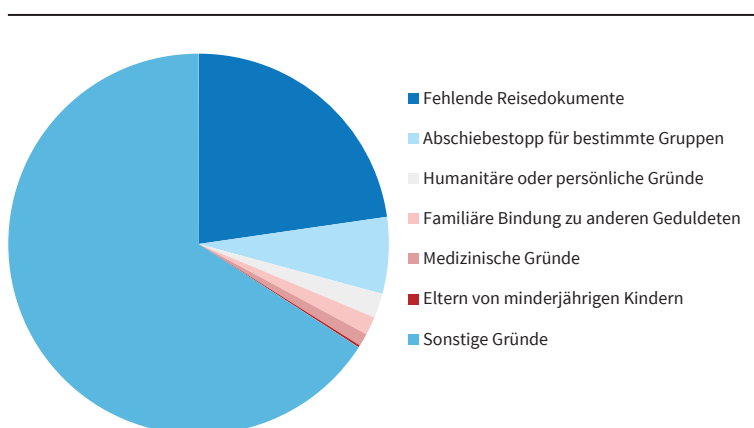
Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016b); ProAsyl (2017). © ifo Institut

der Asylanträge abgelehnt, da ein starker Zuwachs von Geflüchteten aus den Balkanländern stattfand, die zu einer relativ hohen Wahrscheinlichkeit kein Aufenthalts- oder Bleiberecht erhalten. Obwohl im Jahr 2010 der größte Anteil von Anträgen abgelehnt wurde, stieg

die absolute Zahl an abgelehnten Anträgen erst besonders im Zeitraum von 2014 bis 2016 durch den starken Anstieg an Asylbewerbern merklich an.

Bei Vorliegen aufschiebender Gründe erhalten diese Personen eine befristete Duldung, auf die weitere Duldungen, in Form von Kettenduldungen, folgen können (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2017c). Eine Duldung ist kein konkreter Aufenthaltstitel, sondern bescheinigt lediglich, dass eine Abschiebung vorerst aus rechtlichen oder praktischen Gründen nicht durchgeführt werden kann (vgl. Medien Dienst Integration 2017a). Im Jahr 2016 betraf dies 153 047 Menschen (vgl. Deutscher Bundestag 2017c). Wenn abgelehnte Asylbewerber ausreisepflichtig sind, entweder weil es anfänglich keine Abschiebungshindernisse gab und somit keine Duldung erteilt wurde, oder weil die Duldungsfrist abgelaufen ist, steht die Ausreise an.

Abb. 4
Gründe für Duldungen, 2016



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017b). © ifo Institut

AUSNAHMEN, DULDUNGEN ETC.

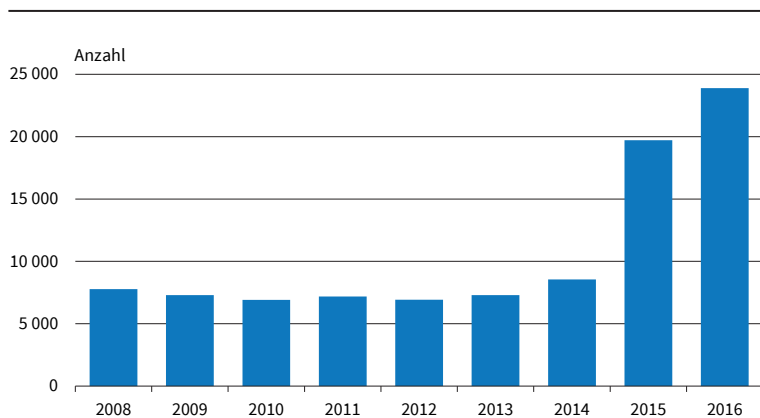
Sobald ein Ablehnungsbescheid mit bestimmter Ausreisefrist schriftlich ausgestellt wurde, sind die jeweiligen Ausländerbehörden für die Rückführung zuständig (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2016a). Eine Abschiebung kann aus verschiedenen Gründen aufgeschoben werden, wie zum Beispiel aufgrund fehlender Reisedokumente, humanitärer, völkerrechtlicher und medizinischer Gründe. Abbildung 4 zeigt für 2016 die Hauptgründe für Duldungen.

ABSCHIEBUNGEN

Eine Person ohne Abschiebungshindernis oder Duldung kann die freiwillige Rückkehr antreten. Bei unterbliebener freiwilliger Ausreise wird nach Ablauf der gegebenen Frist die Abschiebung durchgeführt. Dies bedeutet, dass ein abgelehnter Asylbewerber unter Anwendung von polizeilichen Zwangsmitteln außer Landes gebracht wird (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2017c). 2016 wurden in Deutsch-

Abb. 5

Abschiebungen auf dem Luftweg von 2008–2016



Quelle: Deutscher Bundestag (2017a).

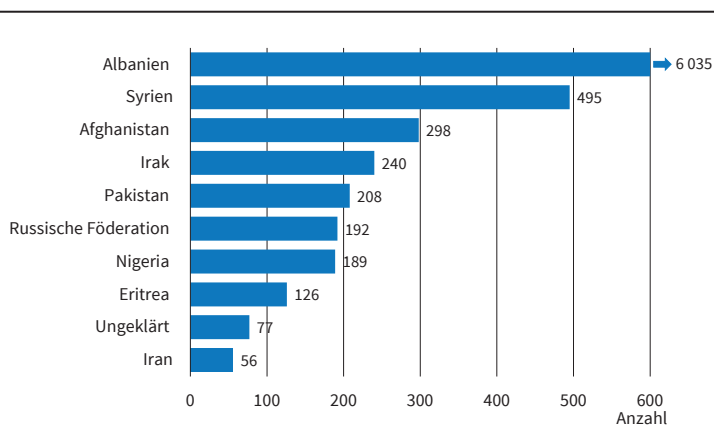
© ifo Institut

land 25 375 Menschen zwangsabgeschoben, wovon 94% auf dem Luftweg und die verbliebenen 6% auf dem Land- oder Seeweg ausgereist sind (vgl. Deutscher Bundestag 2017b). Abbildung 5 zeigt für die Jahre 2015 und 2016 eine Verdoppelung der Abschiebungen auf dem Luftweg gegenüber den Vorjahren an. Die gestiegenen Abschiebungszahlen sind nicht vornehmlich auf Kriegsflüchtlinge aus Syrien oder dem Irak zurückzuführen, sondern vielmehr auf Geflüchtete aus Europa, und hier im Besonderen aus den Westbalkanländern. Dies illustriert Abbildung 6, die Abschiebungen auf dem Luftweg für die zehn Herkunftsländer mit den meisten Asylanträgen darstellt. Es ist zu erkennen, dass vorwiegend Geflüchtete aus Albanien abgeschoben werden.

Bei Abschiebungen auf dem Luftweg hat der Flugkapitän jederzeit ein Ablehnungsrecht für die Mitnahme von Passagieren, wenn er im Auftreten oder Verhalten Anzeichen für eine mögliche Beeinträchtigung der Flugsicherheit erkennt (vgl. Hegmann 2015). Dennoch wurden 2016 von den 25 375 Abschiebungen nur 263 abgebrochen, 74 davon aus medizinischen Gründen. 2016 fand etwa die Hälfte der Luftwegabschiebungen (13 464) im Rahmen von Sammelabschiebungen statt (Medien Dienst Integration 2017b).

Abb. 6

Abschiebungen auf dem Luftweg nach Nationalität, 2016



Quelle: Deutscher Bundestag (2017a).

© ifo Institut

FREIWILLIGE AUSREISE

Die gesamte Anzahl an Abschiebungen lag 2015 wie auch 2016 weit unter der Zahl der freiwilligen Ausreisen. 2016 haben insgesamt 89 989 Menschen mit einem abgelehnten Asylantrag Deutschland verlassen, davon 28% (25 375) durch eine Abschiebung und 72% (64 614) freiwillig (vgl. Deutscher Bundestag 2017a). Dazu erklärt Bundesinnenminister Dr. Thomas de Maizière: »Für alle, die in Deutschland keine Bleibeperspektive haben, stellt die freiwillige Ausreise gegenüber einer Abschie-

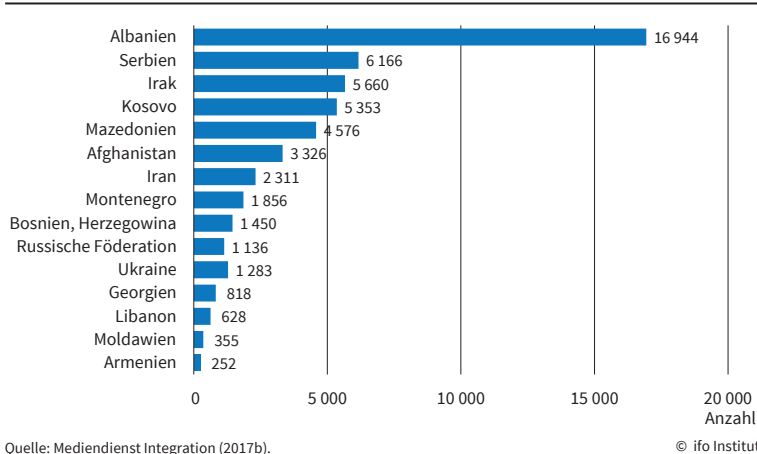
bung den besseren Weg dar.« (Bundesministerium des Inneren 2017). Die freiwillige Rückreise wird momentan durch drei verschiedene Programme von Deutschland finanziell und logistisch gefördert, REAG/GARP¹, *Starthilfe Plus* und *Erin*. Diese Förderprogramme unterstützen Rückkehrer durch die Übernahme von Transportkosten und Zahlung einer Reisebeihilfe und Starthilfe. Der genaue Betrag variiert zwischen 300 und 500 Euro, je nach Herkunftsland. Abbildung 7 zeigt, in welche Zielstaaten die abgelehnten Asylbewerber freiwillig im Rahmen des REAG/GARP Programms ausgereist sind. Die meisten freiwilligen Rückkehrer stammten demnach vom Westbalkan.

Ergänzend zum REAG/GARP Programm bietet *Starthilfe Plus* eine finanzielle Unterstützung für Asylsuchende, die sich bei geringen Erfolgsaussichten im Asylverfahren bereits während des Verfahrens, spätestens jedoch innerhalb der Ausreisefrist, für eine freiwillige Ausreise entscheiden (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und Internationale Organisation für Migration 2017). Wenn noch vor Abschluss des Asylverfahrens die verbindliche Entscheidung getroffen wird, freiwillig aus Deutschland auszureisen, und der Asylantrag zurückgenommen wird, erhält jeder Erwachsene 1 200 Euro und jedes Kind unter zwölf Jahren 600 Euro. Erfolgt hingegen die Entscheidung innerhalb der Ausreisepflicht, reduziert sich die finanzielle Unterstützung auf 800 Euro pro Erwachsener und 400 Euro pro Kind. Daneben bestehen Sonderregeln je nach Herkunftsland: Für Staatsangehörige der GARP-Staaten Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Russische Föderation, Türkei und Ukraine gelten Übergangsregelungen und Staatsangehörige der

¹ REAG steht für »Reintegration and Emigration Program for Asylum-Seekers in Germany« und GARP für »Government Assisted Repatriation Program«.

Abb. 7

Ausreisepflichtige, die freiwillig mit Unterstützung von REAG/GARP ausgreist sind, 2016



Staaten Mazedonien, Montenegro, Serbien, Bosnien und Herzegowina, Albanien, Moldawien und Kosovo sind von der Beantragung für *Starthilfe Plus* ausgeschlossen. Das dritte Programm *ERIN* bietet Unterstützung bei der Reintegration nach erfolgter Rückkehr im Heimatland/Zielstaat. Es können bis zu 2 000 Euro für eine Förderung von Existenzgründung, beruflicher Qualifizierung oder Ähnlichem zur Verfügung gestellt werden (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und Internationale Organisation für Migration 2017). Allerdings gilt *ERIN* nur für die Rückkehr in zehn spezifische Länder.

RÜCKÜBERNAHMEABKOMMEN

Zusätzlich zu diesen finanziellen Unterstützungen versucht Deutschland durch politische Abkommen die Rückkehr logistisch zu vereinfachen und zu beschleunigen. Zum Beispiel soll das Rückübernahmeabkommen mit Afghanistan die Abschiebung abgelehnter afghanischer Asylbewerber beschleunigen, indem Kabul bestätigt, diese zurückzunehmen und die Migration in die EU-Staaten bereits vor Ort stärker einzudämmen (vgl. Mützel 2016). Dies erfolgt in erster Linie durch Informationskampagnen, die Menschen vor den Gefahren irregulärer Migration warnen. Die EU verspricht ihrerseits, sich an der Finanzierung solcher Kampagnen zu beteiligen. Es gibt ähnliche Abkommen außerdem mit Algerien, Marokko und Tunesien, allerdings sind diese in der Praxis oftmals kompliziert (Die Bundesregierung 2016). Die einzelnen Länder haben genaue Vorgaben für die Rückreise, in Bezug auf Flugzeugtyp und

maximale Anzahl an Rückkehrern pro Flugzeug/Gruppe.

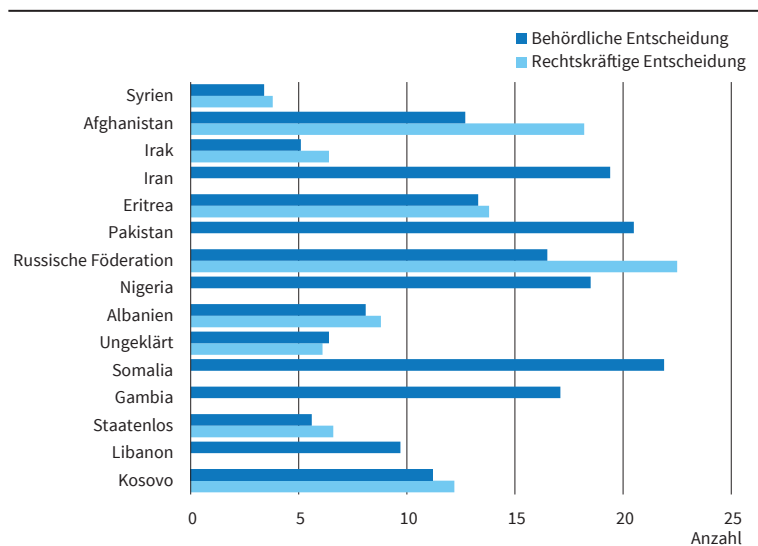
SCHLUSSBEMERKUNGEN

In den letzten Jahren ist sowohl die Zahl der Asylantragsablehnungen als auch die der Abschiebungen und freiwilligen Rückreisen gestiegen. Nichtsdestotrotz liegen zwischen diesen zwei Ereignissen oftmals lange Zeiträume. Es gibt eine große Gruppe an Menschen, die ohne konkrete Aufenthaltsberechtigung in Deutschland verweilt. Entweder wurde ihr Asylantrag abgelehnt, und sie halten sich aufgrund einer Duldung weiterhin

in Deutschland auf, oder sie kommen ihrer expliziten Ausreisepflicht nicht nach. Die abgelehnten Asylbewerber haben in diesen Fällen keine Aufenthaltserlaubnis und können daher an den bestehenden Integrationsprogrammen und am Arbeitsmarkt nicht teilnehmen. Diese Phase kann sich über einen langen Zeitraum erstrecken, besonders wenn mehrere Duldungen aufeinander folgen. Zusätzlich zu abgelehnten Asylbewerber gibt es eine große Gruppe Asylbewerber, die während der Bearbeitung ihres Antrages ohne Integrationschancen in Deutschland verweilen. Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer für eine behördliche Entscheidung betrug im zweiten Quartal 2016 7,3 Monate, allerdings erstreckte sich die Wartezeit für Staatsangehörige von Somalia bis auf 21,9 Monate. Die Wartezeit bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung dauerte durchschnittlich 7,9 Monate, mit einer Höchstdauer von 22,5 Monaten für Staatsangehörige der Russischen Föderation. Die Wartezeiten sind Abbildung 8 zu ent-

Abb. 8

Wartezeit bis zu einer Asylantragsentscheidung nach Herkunftsland
In Monaten



nehmen. Bei unbegleiteten Minderjährigen dauerte die Wartezeit durchschnittlich am längsten mit einer Bearbeitungsdauer von 10,1 Monaten (vgl. Deutscher Bundestag 2016).

Ein bedeutender Anteil der wartenden Asylbewerber wird nach positivem Entscheid eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. 2016 wurden 62,7% der Asylanträge positiv entschieden und im Zeitraum Januar bis einschließlich Mai 2017 45,5% (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2017a). Durch fehlende Integrationsmaßnahmen während des Entscheidungsverfahrens haben diese Menschen viel Zeit verloren. Da durch erfolgreiche Integration sowohl mehr Migrationsvorteile für den Asylbewerber als auch für Deutschland und die deutsche Bevölkerung entstehen, spricht vieles für eine frühere Integration. In der Praxis bleibt dies allerdings umstritten, da unbeschränkte Integrationsmaßnahmen kostspielig sind. Behörden treffen eine Vorauswahl, in welcher Asylsuchende aufgrund ihres Herkunftslandes, in Gruppen mit verschiedenen Bleibeperspektiven eingeordnet werden. Gruppen mit hohen Bleibechancen und unbereinigten Schutzquoten von über 50% werden bevorzugt behandelt und dürfen während ihres Verfahrens Integrationskurse besuchen, an Deutschsprachförderungen teilnehmen und verschiedene arbeitsmarktpolitische Angebote nutzen (vgl. Flüchtlingsrat 2016). Momentan wird Menschen aus Eritrea, Irak, Iran, Somalia und Syrien eine gute Bleibeperspektive zugeschrieben (vgl. Janke 2016).

Die Sortierung basierend auf der Schutzquote eignet sich teilweise für eine klare Trennung, dennoch wird die Integration von Menschen, die dauerhaft in Deutschland bleiben werden, aber kein Recht auf frühzeitige Integration haben, verzögert. Die Unterscheidung zwischen Syrern und Staatsangehörigen der Westbalkanländer lässt sich angesichts der stark abweichenden Antragsablehnungsquoten einfach treffen: Syrer wurden 2016 mit einer Wahrscheinlichkeit von 0,1% abgelehnt, während Albaner mit einer Wahrscheinlichkeit von 79,7% abgelehnt wurden. Schwierig wird es bei Ländern wie Afghanistan, wo nur 36,4% der Anträge abgelehnt werden, die Gesamtschutzquote mit 47,8% aber knapp unter der Grenze liegt (der Rest ergibt sich aus Verfahrensabbrüchen). Menschen aus Afghanistan haben im Zeitraum Januar bis Mai 2017 die zweitgrößte Flüchtlingsgruppe ausgemacht (vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2017a) und ihre Bearbeitungszeit gehört zu einer der längsten mit durchschnittlich 12,7 Monaten bis zum zweiten Quartal 2016 (vgl. Deutscher Bundestag 2016). Das heißt, eine der größten Gruppen, die zudem besonders lange auf ihre Asylentscheidung wartet und eine positive Entscheidungsquote von über 60% aufweist, ist von einer frühen Integration ausgeschlossen. Inwieweit man frühzeitige Integration ausbauen kann, wird eine Kostenfrage bleiben. Da Integrationsmaßnahmen momentan von den einzelnen Städten und Gemeinden beschlossen werden, kommt es innerhalb von Deutschland zu

starken Diskrepanzen. Hier sollte man sich auf ein einheitliches Vorgehen einigen, um rechtliche Probleme zu vermeiden (vgl. Janke 2016).

LITERATUR

- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016a), »Ablauf des deutschen Asylverfahrens«, Nürnberg, verfügbar unter: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/das-deutsche-asylverfahren.htm>.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016b), »Antrags-, Entscheidungs- und Bestandsstatistik«, verfügbar unter: <https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/Asylantrage-und-Entscheidungen-2016.pdf>.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017a), »Aktuelle Zahlen zu Asyl«, verfügbar unter: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-april-2017.pdf?__blob=publicationFile.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017b), »Asylzahlen, Infothek – nationale Asylzahlen«, verfügbar unter: <http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/Asylzahlen/asylzahlen-node.html>.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017c), »Glossar«, verfügbar unter: https://www.bamf.de/DE/Service/Left/Glossary/_function/glossar.html?nn=1363008&lv2=5831810&lv3=1637772.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und Internationale Organisation für Migration (2017), »StarthilfePlus-Programm 2017: Merkblatt«, Berlin.
- Bundesministerium des Innern (2017), »Stärkere Unterstützung für freiwillige Rückkehr«, *Migration und Integration: Aufenthaltsrecht*, verfügbar unter: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/01/starthilfe-plus.html>.
- Deutscher Bundestag (2016), *Ergänzende Informationen zur Asylstatistik, Drucksache 18/10575*, Berlin, verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/105/1810575.pdf>.
- Deutscher Bundestag (2017a), »Drucksachen und Plenarprotokolle«, verfügbar unter: <http://pdok.bundestag.de/index.php?qsafe=&aload=off&q=asyl&x=0&y=0&df=22.10.2013&dt=08.06.2017>, aufgerufen am 7. Juni 2017.
- Deutscher Bundestag (2017b), *Abschiebungen Im Jahr 2016, Drucksache 18/11112*, Berlin, verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/111/1811112.pdf>.
- Deutscher Bundestag (2017c), *Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge, Drucksache 18/11388*, Berlin, verfügbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/113/1811388.pdf>.
- Die Bundesregierung (2016), »Länder Wollen Staatsbürger Zurücknehmen«, Berlin, verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/02/2016-02-29-de-maiziere-maghreb-rueckfuehrungen-abgelehnte-asylbewerber.html>.
- Flüchtlingsrat (2016), »Somalia ist »Herkunftsland Mit Guter Bleibeperspektive«, *Flüchtlingsrat Gesetze und Rechtsprechung*, verfügbar unter: <http://www.fluechtlingsrat-lsa.de/2016/08/somalia-ist-herkunftsland-mit-guter-bleibeperspektive/>.
- Hegmann, G. (2015), »Warum Abschiebungen für Airlines lukrativ sind«, *Welt 24 Wirtschaft*, verfügbar unter: <https://www.welt.de/wirtschaft/article145846359/Warum-Abschiebungen-fuer-Airlines-lukrativ-sind.html>.
- Janke, C. (2016), »Herkunft entscheidet über Integrationschancen«, *Mediendienst Integration*, verfügbar unter: <https://mediendienst-integration.de/artikel/bleibeperspektive-asylverfahren-asyl-integrationskurs-afghanistan-syrien.html>.
- Medien Dienst Integration* (2017a), »Die wichtigsten Begriffe für den Journalistenalltag«, *Flüchtlingsdebatte*.
- Medien Dienst Integration* (2017b), »Informationen zu Fragen der Einwanderungsgesellschaft«, verfügbar unter: <http://mediendienst-integration.de/migration/flucht-asyl/abschiebungen.html>.
- Mützel, D. (2016), »Afghanistan-Konferenz«, *EURO Activ Außenpolitik*, verfügbar unter: <http://www.euractiv.de/section/eu-aussenpolitik/news/afghanistan-konferenz-eu-hilfen-in-milliardenhoehe-und-ein-abschiebeabkommen/>.
- Pro Asyl (2017), »Antrags-, Entscheidungs- und Bestandsstatistik«, *Statistiken Pro Asyl*, verfügbar unter: <https://www.proasyl.de/thema/fakten-zahlen-argumente/statistiken>, aufgerufen am 28. Mai 2017.