

# Die Situation von Flüchtlingen in Japan

*Jeannette Behaghel*

- I. Entwicklung
- II. Indochina-Flüchtlinge
- III. Sonstige Flüchtlinge
- IV. Statistische Angaben
- V. Rechtliche Grundlagen
  - 1. Relevante Gesetze
  - 2. Das Anerkennungsverfahren
  - 3. Rechte und Pflichten von Flüchtlingen
  - 4. Relevante Urteile
- VI. Soziale Situation
- VII. Kritikpunkte

Wichtige Aufgaben des modernen Völkerrechts sind der Schutz und die Hilfe der einzelnen Staaten für Flüchtlinge. Diese wurden in früheren Zeiten vom Völkerbund, danach von der Internationalen Flüchtlingsorganisation und seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs vom Hochkommissar der Vereinten Nationen für das Flüchtlingswesen (UNHCR) wahrgenommen. Grundlage dafür ist das am 28.7.1951 geschlossene „Abkommen über die Rechtsstellung von Flüchtlingen“ (Genfer Flüchtlingskonvention)<sup>1</sup> an der sich alle modernen Staaten, die zur internationalen Staatengemeinschaft zählen wollen, orientieren und ggf. Flüchtlinge aufnehmen und schützen müssen.<sup>2</sup>

## I. ENTWICKLUNG

Obwohl die japanische Regierung ihre vehemente Weigerung, Flüchtlinge aufzunehmen, immer wieder mit der fehlenden Erfahrung Japans in diesem Bereich begründete, reicht die dementsprechende Geschichte Japans bis in das 7. Jahrhundert zurück.

Bereits 663 flohen Koreaner nach politischen Umwälzungen in ihrem Land nach Japan und baten dort um politisches Asyl. Im Jahre 1279, nach dem Zusammenbruch der Song-Dynastie und dem Einfall der Mongolen in China, suchten zahlreiche buddhistische Mönche Zuflucht in Japan. 1885 forderte Korea von Japan die Auslieferung koreanischer Oppositioneller, doch Japan berief sich auf das herrschende Völkerrecht,

---

1 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (28.07.1951), in: A. RANDELZHOFFER (Hrsg.), *Völkerrechtliche Verträge* (Berlin 1994) 231-247.

2 Y. TAKANO, *Einführung in das Völkerrecht*, Band 1 (München 1979) 403.

das keine Auslieferung politisch motivierter Straftäter erlaubte. Dementsprechend weigerte sich Japan auch 1898, chinesische Reformisten auszuliefern. Ebenso entschied sich Japan 1906 gegen die Auslieferung eines indochinesischen Prinzen, dessen Auslieferung von Frankreich gefordert wurde, und legte fest, daß politische Flüchtlinge solange in Japan bleiben könnten, wie sie sich nicht politisch betätigten. 1915 fanden mehrere indische Flüchtlinge, deren Auslieferung von England verlangt wurde, in Japan Asyl, und auch im August 1920 entschied Japan zugunsten eines chinesischen Oppositionellen, daß es keine Auslieferung politisch motivierter Straftäter oder Verfolgter geben werde, solange sich diese nicht politisch in Japan betätigten.<sup>3</sup>

In den zwanziger Jahren begann nach der russischen Revolution eine größere Flüchtlingswelle von mehreren Tausend Flüchtlingen nach Japan zu rollen; zwar wurden diese russischen Flüchtlinge von Japan geduldet, doch wurde versucht, sie schnellstmöglich in Drittländer abzuschieben. 1922 wurde ein Abkommen zum Schutze der russischen Flüchtlinge zwischen den Völkerbundstaaten geschlossen. Dieses Abkommen sicherte den Flüchtlingen legalen Aufenthalt und offizielle Unterstützung der unterzeichneten Staaten zu. Nach 1933 kamen deutsche und polnische Juden über Shanghai, über das noch eine visafreie Einreise möglich war, nach Japan. Japan behandelte zwar diese Flüchtlinge als normale Ausländer, obwohl ihnen vom Völkerbundkommissariat ab 1938 generell der Flüchtlingsstatus zugesprochen wurde, doch gestattete Japan zumindest weiterhin ihre visafreie Einreise trotz Protesten von deutscher Seite.<sup>4</sup>

Durch seine Entwicklung zu einem der reichsten Industrieländer sah sich Japan auch den Verpflichtungen und Ansprüchen, die von der Staatengemeinschaft an diese Länder gestellt werden, gegenüber. Dazu gehörte u.a., daß auch von Japan ein Beitrag zur Unterstützung der großen Flüchtlingsprobleme der Gegenwart<sup>5</sup> verlangt wurde. Heute gehört Japan zwar zusammen mit den USA zu den Hauptsponsoren des UNHCR, doch ist die generelle japanische Haltung in Bezug auf die Aufnahme von Flüchtlingen eher ablehnend.<sup>6</sup>

---

3 Y. SEGAWA, *The Refugee Problem in the History of Japanese Foreign Relations*, in: *The Japanese Annual of International Law*, No. 21 (Tokyo 1977) 125 ff.

4 A. BOSSLER, *Japans Flüchtlingspolitik: Pragmatismus ohne moralischen Anspruch*, in: *Münchener japanischer Anzeiger*, Vol. 2 (München 1993) 25 ff.

5 Dazu gehören insbesondere die Indochina-Flüchtlinge, aber auch andere politisch verfolgte Flüchtlinge aus gefährdeten Gebieten, wie z.B. Chinesen nach der Niederschlagung der Demokratiebewegung 1989 und Flüchtlinge aus Bürgerkriegsgebieten wie derzeitig Bosnien, Serbien u.a.

6 T.R.H. HAVENS, *Japans Response to the Indochinese Refugee Crisis*, in: *Southeast Asian Journal of Social Science*, Vol. 18, No. 1 (Singapore 1990) 173; Y. KAWASHIMA, *Japanese Laws and Practices on Indo-Chinese Refugees*, in: *Osaka University Law Review*, No. 28 (Osaka 1991) 1.

## II. INDOCHINA-FLÜCHTLINGE

Die erste große Flüchtlingswelle, der sich das Nachkriegs-Japan gegenüber sah, bestand aus Indochina-Flüchtlingen. Nach dem Fall Saigons 1975 kamen die ersten Indochina-Flüchtlinge nach Japan. Allerdings erlaubte Japan ihnen die Einreise nur dann, wenn sie nachweisen konnten, daß ein Drittland sie aufnehmen wollte. Es wurde ihnen nur eine kurze und vorübergehende spezielle Landeerlaubnis von 15 bzw. später 30 Tagen gewährt. Japanische Reedereien wiesen ihre Schiffe an, keine „Boat People“ aufzunehmen und ausländische Schiffe mußten Flüchtlingen Einreisegarantien in ihr Land geben, wenn sie Japan anlaufen wollten. Als Ausgleich für seine vehemente Weigerung, Flüchtlinge aufzunehmen, engagierte sich Japan mit großzügigen finanziellen Hilfen, u.a. für Flüchtlingslager in den an die Krisengebiete angrenzenden Ländern sowie für Organisationen, die sich um die Flüchtlinge und ihre Unterbringung kümmerten.<sup>7</sup>

Aufgrund des sehr starken internationalen Drucks berief Japan im September 1977 eine Sonderkommission über den Umgang mit dem Flüchtlingsproblem ein. Diese Kommission sollte die Tätigkeit zwischen den Ministerien, der Regierung und den privaten Organisationen zum Wohle der Flüchtlinge koordinieren. Erst im April 1979 beschloß die japanische Regierung, den zeitlich begrenzten Aufenthalt von 30 Tagen auf ein halbes Jahr auszudehnen (im Einzelfall zog es sich tatsächlich bis zu vier Jahren hin, bis einzelne Flüchtlinge in Drittländer aufgenommen wurden). Ebenso wurde die Ansiedlung von maximal 500 Flüchtlingen auf japanischem Boden genehmigt. Am 17.6.1980 wurde diese Quote auf 1.000 Flüchtlinge und am 28.4.1981 zusammen mit der Änderung der *Shutsunyû-koku kanri-rei* (Verordnung über die Ein- und Ausreisekontrolle, nachfolgend *Nyûkan-rei*) in das *Shutsunyû-koku kanri oyobi nanmin nintei-hô* (Gesetz über die Ein- und Ausreisekontrolle sowie die Anerkennung von Flüchtlingen, nachfolgend *Nyûkan-hô*)<sup>8</sup> auf 3.000 Flüchtlinge erhöht. Am 30.9.1982 unterzeichnete Japan das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, was ein gesetzlich garantiertes, zeitweises Einreiserecht für Flüchtlinge allgemein sowie ein Sonderaufenthaltsrecht für Indochina-Flüchtlinge mit sich brachte. Aufgrund des unvermindert starken internationalen Drucks wurde die Quote der Flüchtlinge, die sich in Japan niederlassen durften, im November 1983 auf 5.000 und im Juli 1985 auf 10.000 angehoben.<sup>9</sup>

Im Rahmen der bescheidenen Aufnahmequoten herrschten in Japan eher vergleichsweise liberale Aufnahmekriterien für Flüchtlinge. Im Prinzip wurde keiner der Indochina-

---

7 D.J. WESSELS, *Advancing Human Rights: Japan, East Asia and the World* (Tokyo 1986) 15; HAVENS (Fn. 6) 170.

8 Gesetz Nr. 319/1951 i.d.F.v. Nr. 24/1997. In diesem Beitrag ohne weitere Angaben genannte Artikel sind solche des *Nyûkan-hô*.

9 GAIMUSHÔ JÔHÔ BUNKAKYOKU, *Indoshina nanmin mondai to nihon* [Japan und das Indochina-Flüchtlingsproblem] (Gaimushô Jôhô Bunkakyoku Kokunai Kôhôka 1981) 54; Von der Asylverweigerung zur Flüchtlingspolitik, in: *Neue Zürcher Zeitung* v. 6.9.1982; HAVENS (Fn. 6) 171 f.

Flüchtlinge abgewiesen, die nach Japan einreisen wollten. Aufgrund eines rapiden Anstiegs der Boat People sowie der gehäuften Fällen von Wirtschaftsflüchtlingen (z.B. als Boat People getarnte Chinesen) wurde auf der Genfer Konferenz über indochinesische Flüchtlinge und Asylbewerber im Juni 1989 eine differenzierte Behandlung von Wirtschaftsflüchtlingen und politischen Flüchtlingen beschlossen. Weiterhin wurde im September 1989 die Einzelfallprüfung (*Screening*) für Indochina-Flüchtlinge eingeführt.<sup>10</sup>

Auf der Internationalen Indochina-Konferenz im Februar 1994 wurde dann aufgrund der entspannteren politischen Lage die Beendigung der Privilegierung von Indochina-Flüchtlingen beschlossen. Von nun an sollten Indochina-Flüchtlinge ebenso wie andere Flüchtlinge behandelt werden und bei politischer Bedrohung, genau wie alle anderen, einen Asylantrag stellen.<sup>11</sup>

### III. SONSTIGE FLÜCHTLINGE

Seit der Unterzeichnung des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte von 1981 sowie des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1982 war Japan verpflichtet, basierend auf dem international geltenden Standard Flüchtlingen ein zeitweises Einreiserecht und die Möglichkeit der Ansiedlung bei gleichzeitiger Anerkennung als Flüchtling zu garantieren. Auch Angehörige anderer Nationalitäten als der indochinesischen nahmen diese Möglichkeit, in Japan als Flüchtling anerkannt zu werden, in Anspruch.

Bei einem großen Teil handelte es sich dabei um Chinesen. Viele Regierungskritiker und -gegner, die in China – besonders seit der Niederschlagung der pro-demokratischen Bewegung im Juni 1989 – verfolgt wurden, versuchten u.a. auch in Japan Asyl zu finden. Ebenso wollten Burmesen, Iraner und Pakistaner nach den Niederschlagungen der pro-demokratischen Bewegungen in ihren Ländern, in Japan Asyl beantragen.<sup>12</sup>

Aber auch arbeitssuchende Chinesen aus den südchinesischen Provinzen, die den schlechten wirtschaftlichen Bedingungen in ihrem Land entgehen wollten, versuchten, als Boat People getarnt, in Japan als Indochina-Flüchtlinge aufgenommen zu werden. Sie wurden allerdings zumeist enttarnt, da sie noch nicht einmal vietnamesisch sprachen, und nach China zurückgeschickt bzw. aufgefordert, freiwillig zurückzukehren.<sup>13</sup>

10 G. HIELSCHER, Japan prüft Flüchtlinge schärfer, in: Süddeutsche Zeitung v. 2.9.1989; Y. SAITÔ, Imposter Refugees, Illegal Immigrants, in: Japan Quarterly, January – March 1990 (Tokyo 1990) 86.

11 *Aratana hyôchaku-sha taiho hashita keredo* [Die neuen Boat People wurden doch zurückgeschickt], in: Asahi Shimbun (Tokyo 05.04.1994) 3.

12 M. OSANAI, *Gaikoku-jin rôdô-sha to watakushitachi* [Die ausländischen Arbeiter und wir] (Rôdô Junpô-sha 1992) 20.

13 P. ODERICH, 'Vietnamesen' konnten nicht vietnamesisch, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 20.9.1989; S.A. SPENCER, Illegal Migrant Laborers in Japan, in: International Migration

Auch ließ die japanische Regierung diese vermeintlichen Wirtschaftsflüchtlinge gleich nach ihrer Ankunft in Japan ein in japanisch abgefaßtes Dokument unterschreiben, mit welchem diese auf eine mündliche Anhörung zur Stellung eines Asylantrags in Japan verzichteten, so daß sie ohne Prüfung pauschal wieder zurückgeschickt werden konnten.<sup>14</sup> Auf das durch den Golfkrieg 1990 verursachte Flüchtlingsproblem von Menschen aus der Golfregion reagierte Japan sehr schnell mit der Bereitstellung von finanziellen Mitteln, was von den anderen Ländern auch erwartet wurde.<sup>15</sup>

Insgesamt verhält sich die japanische Regierung äußerst zurückhaltend und restriktiv in Bezug auf die Anerkennung von Flüchtlingen. Deshalb ist auch bis heute die Zahl der anerkannten Flüchtlinge, die sich in Japan angesiedelt haben, äußerst gering.

#### IV. STATISTISCHE ANGABEN

Bis 1981, als erstmalig eine rechtliche Grundlage für die Einreise sowie die Anerkennung von Flüchtlingen geschaffen wurde, gab es insgesamt nur weniger als 1.000 Asylsuchende in Japan, und zwischen 1981 und 1989 sind nur 38 nicht-indochinesische Antragsteller als Flüchtlinge anerkannt worden. Im Oktober 1989 betrug die Anzahl der sich in Japan aufhaltenden Indochinesen 6.337, wovon 4.380 Vietnamesen, 878 Laotianer und 1.079 Kambodschaner waren. Von diesen wollten sich 2.177 Flüchtlinge in Drittländern ansiedeln.<sup>16</sup>

Im Dezember 1989 hielten sich insgesamt 12.797 „zeitweilige“ Flüchtlinge in Japan auf, wovon sich aber nur 2.643 in Japan niederließen. Die Zahl der anerkannten Flüchtlinge betrug im Januar 1990 insgesamt 6.398. Bis zum 31.10.1990 befanden sich 14.559 indochinesische Asylsuchende in Japan, wovon 6.610 in Drittländern weiterreisen und 6.946 sich in Japan niederlassen wollten, während 987 sich noch in Lagern befanden.<sup>17</sup> So waren beispielsweise im Mai 1990 von 192 anerkannten Flüchtlingen 156 aus Indochina, 23 aus dem Iran, neun aus Afrika und vier aus anderen Ländern.<sup>18</sup>

Bis 1992 waren rund 8.000 Indochina-Flüchtlinge in Japan ansässig geworden (erlaubtes Kontingent: 10.000 Flüchtlinge). Ca. 30 % dieser Flüchtlinge sind von einer japanischen Regierungskommission in südostasiatischen Flüchtlingslagern ausgesucht und als geeignet eingestuft worden, in Japan angesiedelt zu werden.<sup>19</sup> Bis August 1992

---

Review, Vol. 26, Fall 1992 (New York 1992) 764; K. KUWABARA, Japan torn over boat people, entry of foreign labor force, in: *The Japan Economic Journal* (Tokyo 23.9.1989).

14 N.R. ADAMI, China, Japan und die Menschenrechte, in: *Münchener Japanischer Anzeiger*, Vol. 1\2 (München 1992) 171.

15 OSANAI (Fn. 12) 12 f.

16 T. MIZUNO, The Refugee Quandary, in: *Japan Quarterly*, Jan.- March 1990 (Tokyo 1990) 90; Trinh gambles on Japan's continuing hospitality, in: *The Financial Times* v. 13.7.1989.

17 KAWASHIMA (Fn. 6) 2.

18 H. KOMAI, *Migrant Workers in Japan* (London/New York 1995) 245.

19 BOSSLER (Fn. 4) 28; KAWASHIMA (Fn. 6) 3.

gab es 968 nicht-indochinesische Asylbewerber, von denen nur ca. 200 als Flüchtlinge gemäß dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge anerkannt wurden. Die Anträge von 557 Asylbewerbern wurden abgelehnt, und der Rest zog den Antrag selber zurück oder über den Antrag war noch nicht entschieden.<sup>20</sup> Diese Zahlen zeigen deutlich die restriktive Handhabung der Flüchtlingsanerkennung in Japan. Die Zahl der nicht-indochinesischen anerkannten Flüchtlinge ist verschwindend gering, und die Zahl der indochinesischen Flüchtlinge, die sich in Japan niederlassen, ist im Vergleich zu anderen asiatischen Staaten ebenfalls sehr klein.

Zwischen Dezember 1989 und September 1990 wurden ca. 1.700 Personen als Wirtschaftsflüchtlinge nach China zurückgeschickt. Allerdings verweigerte China ca. 1.000 von ihnen die Einreise, da es sich nicht um chinesische Staatsbürger handele, sondern um indochinesische Flüchtlinge. Dies wirft neue Fragen und Probleme in bezug auf das japanische Vorgehen auf, nämlich inwieweit die japanische Methode der Unterscheidung zwischen Wirtschaftsflüchtlingen und Indochina-Flüchtlingen bzw. politischen Flüchtlingen tatsächlich effizient ist.<sup>21</sup>

## V. RECHTLICHE GRUNDLAGEN

Wie bereits dargelegt, gab es zum Zeitpunkt des Beitritts zum Zivilpakt 1981 und ein Jahr später zum Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge keine gesetzliche Grundlage für das Recht von Flüchtlingen auf Schutz und Asyl.

### 1. *Relevante Gesetze*

Erst mit der Unterzeichnung der oben genannten Verträge ergab sich für Japan die Notwendigkeit, sich mit der Frage der Kodifizierung der Behandlung von Flüchtlingen zu beschäftigen, da es sich dadurch verpflichtete, Flüchtlingen im Rahmen der nationalen Gesetze die zeitweise Einreise und ggf. Asyl zu garantieren. Deshalb wurde die *Nyûkan-rei* von 1951 gemäß den Vorgaben des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge geändert und das neue *Nyûkan-hô* 1981 verabschiedet und am 1.1.1982 in Kraft gesetzt. Damit war erstmals eine rechtliche Grundlage für die Behandlung von Flüchtlingen geschaffen worden. In der Zeit davor wurde Flüchtlingen lediglich aufgrund einer Sondererlaubnis des Justizministers nach freiem Ermessen der Aufenthalt erlaubt.<sup>22</sup>

---

20 AMNESTY INTERNATIONAL (Hrsg.), JAPAN Inadequate protection for refugees and asylum-seekers (London März 1993) 7.

21 Y. SHIMADA, Japan's Approaches to the Indo-Chinese Refugees in the Light of Historical and Legal Developments, in: The Japanese Annual of International Law, No. 34 (Tokyo 1991) 94.

22 SHIMADA (Fn. 21) 84.

In der *Nihon-koku Kenpô* (Japanische Verfassung) selber gibt es keinerlei spezielle Bestimmung zum Schutz politischer Flüchtlinge,<sup>23</sup> wie dies z.B. im Artikel 16 a des deutschen Grundgesetzes<sup>24</sup> der Fall ist.

Gemäß Artikel 1, Absatz A, Satz 2 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28.7.1951<sup>25</sup> und Artikel 1, Absatz 2 des Protokolls über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31.1.1967<sup>26</sup> ist ein Flüchtling jede Person, 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 Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als staatenlose außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will.“<sup>27</sup> Auf diese Definition stützt sich auch der Flüchtlingsbegriff des *Nyûkan-hô* im Art. 2-1-3-2.

Das *Nyûkan-hô* legt im Kapitel 7 II u.a. die Richtlinien für das Verfahren der Anerkennung als Flüchtling sowie für die Untersuchung der Fakten sowie die Möglichkeit, Widerspruch gegen die ergangene Entscheidung einzulegen, und spezielle Regeln für die Daueraufenthaltserlaubnis von Flüchtlingen, das Flüchtlings-Reisedokument und die Rücknahme der Flüchtlingsanerkennung fest.

## 2. Das Anerkennungsverfahren

Einem Asylsuchenden kann vor Antragstellung von der Einreiseuntersuchungsbehörde gemäß Art. 18-2 *Nyûkan-hô* die Erlaubnis der Einreise und des zeitlich begrenzten Aufenthalts zum zeitweiligen Schutz (*ichiji higo*) erteilt werden (vorläufiges Asyl). Dieses ist allerdings gemäß demselben Artikel nur für höchstens 180 Tage möglich und ebenfalls nur unter der Auflage, daß dem Schutzsuchenden ein bestimmter Aufenthaltsort

---

23 P.M. MYUNG, A Review of Alien Rights under the Japanese Constitution (PhD 1983, Ann Arbor 1989) 55 ff.

24 Artikel 16 a GG (Asylrecht): (1) Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.

25 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (28.07.1951), in: RANDELZHOFFER (Fn. 1) 231-247.

26 Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (31.1.1967), in: RANDELZHOFFER (Fn. 1) 248-251.

27 Diese Definition wurde auch in folgenden gerichtlichen Entscheidungen zu Grunde gelegt und anerkannt: Judicial Decisions: Tokyo High Court, May 5, 1984, in: The Japanese Annual of International Law No. 28 (Tokyo 1985) 214 f.; Judicial Decisions: Tokyo District Court, October 18, 1977, in: The Japanese Annual of International Law No. 25 (Tokyo 1982) 185; Judicial Decisions: Tokyo District Court, Judgement, July 5, 1989, in: The Japanese Annual of International Law No. 34 (Tokyo 1991) 147 f.; vgl. auch dazu: T. MINAMI, The Refugee Convention and Private International Law, in: The Japanese Annual of International Law, No. 26 (Tokyo 1983) 26 f.

zugewiesen wird, er sich nur innerhalb eines bestimmten Gebietes aufhalten darf und ihm die Aufnahme von Lohnarbeit verboten ist. Während dieser Zeit des zeitweiligen Schutzes darf ein Antragsteller nicht in Gebiete ausgewiesen werden, in denen sein Leben oder seine Freiheit aus entsprechend dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge definierten Gründen bedroht sein würde, es sei denn, es liegen Gründe der öffentlichen Sicherheit oder wesentlicher Interessen Japans vor.<sup>28</sup>

Gemäß Art. 61-2-1-2 muß innerhalb von 60 Tagen nach der Ankunft in Japan oder dem Bekanntwerden der Gründe, die zur Antragstellung führen, ein Antrag auf Anerkennung als Flüchtling mitsamt bestimmten Unterlagen und Dokumenten an den Justizminister über die Regional-Einreisekontrollbehörde gestellt werden.<sup>29</sup> Die Unterlagen, die die Notwendigkeit der Anerkennung als Flüchtling beweisen sollen, müssen alle vom Antragsteller selber erbracht werden, wobei aber die eigene Versicherung nicht ausreicht, sondern konkrete Beweise vorgelegt werden müssen.<sup>30</sup>

Der Justizminister kann nach dem Eingang des Antrages gemäß Art. 61-2-3-1 die Flüchtlings-Untersuchungsbehörde (*nanmin chōsa-kan*) beauftragen, die vorliegenden Fakten in Bezug auf die Anerkennung als Flüchtling zu überprüfen und ggf. Zeugen vorzuladen und Befragungen durchzuführen. Es können so viele Befragungen durchgeführt werden, wie es die Flüchtlings-Untersuchungsbehörde für nötig erachtet, und der Antragsteller muß den Antrag und die Untersuchung mit entsprechenden Dokumenten unterstützen. Auch kann die Flüchtlings-Untersuchungsbehörde Informationen von anderen öffentlichen Bediensteten oder Behörden anfordern.

Nach Abschluß seiner Untersuchung bereitet die Flüchtlings-Untersuchungsbehörde darauf basierend eine Zusammenfassung vor, die vom Antragsteller unterschrieben werden muß. Diese geht zusammen mit den entsprechenden Dokumenten und einer Empfehlung der Flüchtlings-Untersuchungsbehörde und des Direktors der Regional-Einreisekontrollbehörde an die Abteilung für die Anerkennung von Flüchtlingen der Einreisekontrollbehörde des Justizministeriums (*nanmin nintei-shitsu*). Diese Abteilung kann ebenfalls weitere Informationen vom Außenministerium oder von der japanischen Botschaft des betreffenden Landes anfordern. Die eigentliche Entscheidungsgewalt über die Anerkennung als Flüchtling liegt beim Justizminister, der diese aber an bestimmte öffentliche Bedienstete, nämlich ein Komitee von öffentlichen Bediensteten verschiedener Bereiche des Justizministeriums, delegieren kann.<sup>31</sup>

Es besteht keine Möglichkeit, sich von seiten des Antragstellers, einer anderen Behörde oder sonstiger Gremien und Organisationen (z.B. UNHCR) an dem Flüchtlings-Anerkennungsverfahren zu beteiligen. Aufgrund des vorgelegten Materials kann

---

28 SHIMADA (Fn. 21) 91.

29 Judicial Decisions: Tokyo District Court, Judgement, April 14, 1992, in: The Japanese Annual of International Law, No. 36 (Tokyo 1993) 215; MINAMI (Fn. 27) 27.

30 MIZUNO (Fn. 16) 92.

31 AMNESTY INTERNATIONAL (Fn. 20) 4 ff.

der Antragsteller als Flüchtling anerkannt werden und gemäß Art. 61-2-1-3 ein Flüchtlingsanerkennungs-Dokument (*nanmin nintei shōmei-sho*) erhalten. Wenn der Justizminister den Antragsteller nicht als Flüchtling anerkennt, muß er ihm die Gründe dafür gemäß demselben Artikel schriftlich mitteilen. Nach Ablehnung seines Antrages auf Anerkennung als Flüchtling muß der Antragsteller Japan verlassen, doch wird zumeist aus humanitären Gründen sein Aufenthalt zeitweilig noch geduldet, bis er die Möglichkeit hat, in ein Drittland weiterzureisen.<sup>32</sup>

Ist einem Asylbewerber vorläufiger Schutz (*ichiji higo*) gemäß Art. 18-2 gewährt worden, so darf er vor Abschluß des Flüchtlings-Untersuchungsverfahrens nicht ausgewiesen werden. Bei Ablehnung des Antrags auf Anerkennung als Flüchtling kann er gemäß Art. 61-2-4 innerhalb von sieben Tagen beim Justizminister Widerspruch (*igi*) dagegen einlegen. Sollte dieser Widerspruch abgelehnt werden und eine Ausweisung verfügt werden, so kann er als letztes Mittel Klage vor Gericht dagegen erheben. Allerdings hat nur der Widerspruch gegen das Anerkennungsverfahren aufschiebende Wirkung in bezug auf eine Ausweisung. Eine gerichtliche Klage hat diese Wirkung nicht, doch können vorläufige Rechtsmittel gegen die Ausweisung eingelegt werden.<sup>33</sup>

Ist der Antragsteller als Flüchtling anerkannt, so bekommt er zuerst eine Aufenthaltserlaubnis für ein Jahr, die nach dessen Ablauf für weitere drei Jahre erteilt werden kann. Daraufhin kann er einen Antrag auf Daueraufenthaltsgenehmigung gemäß Art. 61-2-5 i.V.m. Art. 22-1 beim Justizminister stellen, wobei er allerdings nicht die normalen Anforderungen, die an einen Ausländer für die Erteilung einer Daueraufenthaltsgenehmigung gestellt werden (z.B. die Fähigkeit, die Kosten der Lebensführung für sich und seine Familie selber zu bestreiten), erfüllen muß. Der anerkannte Flüchtling kann ein Flüchtlingsreisedokument (*nanmin ryokō shōmei-sho*) gemäß Art. 61-2-6 beantragen, das in der Regel ein Jahr Gültigkeit hat.<sup>34</sup>

Indochina-Flüchtlingen wurde aufgrund ihrer besonderen Situation vom UNHCR ein Sonderstatus zugestanden, wonach sie ohne Anerkennungsverfahren automatisch als Flüchtlinge anerkannt waren. Dieser Sonderstatus wurde allerdings im September 1989 insofern eingeschränkt, als Einzelfallprüfung (*Screening*) für Indochina-Flüchtlinge eingeführt und im Februar 1994 die Privilegierung für Indochina-Flüchtlinge gänzlich abgeschafft wurde.<sup>35</sup>

---

32 S. MIYAZAKI, Die Rechtsstellung von Ausländern nach staatlichem Recht und Völkerrecht in Japan, in: J.A. FROWEIN / T. STEIN (Hrsg.), Die Rechtsstellung von Ausländern nach staatlichem Recht und Völkerrecht (Heidelberg 1985) 746.

33 MIYAZAKI (Fn. 32) 747.

34 KAWASHIMA (Fn. 6) 5; MIZUNO (Fn. 16) 92.

35 Asahi Shimbun (Fn. 11) 3.

### 3. *Rechte und Pflichten von Flüchtlingen*

Ein anerkannter Flüchtling bekommt zwar zuerst nur eine zeitlich begrenzte Aufenthaltserlaubnis (ein Jahr bzw. drei Jahre), doch kann danach ein Antrag auf Dauererlaubnissgenehmigung gestellt werden. Die Aufenthaltserlaubnis ist nicht räumlich begrenzt, und mit dem bereits erwähnten Flüchtlingsreisedokument gemäß dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und Art. 61-2-6, das ein Jahr Gültigkeit hat, ist es ihm erlaubt, Japan zu verlassen und wieder einzureisen. Auch ein anerkannter Flüchtling kann aber seinen Anspruch auf Rückkehr nach Japan nach Auslauf der Gültigkeit dieses Dokuments gemäß Art. 61-2-6-2 und Art. 61-2-6-5 verlieren. Ebenso besteht durchaus die Möglichkeit, einen anerkannten Flüchtling aus Japan zwangsauszuweisen, wenn er aus schwerwiegenden Gründen eine Gefahr für die Sicherheit oder die Allgemeinheit Japans darstellt. Dieses ist z.B. dann der Fall, wenn er gemäß Art. 24 aufgrund eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens rechtskräftig verurteilt wurde. Dennoch gilt gemäß Artikel 33-2 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie Art. 53-3 das Prinzip des *non-refoulement*.<sup>36</sup>

Ein anerkannter Flüchtling unterliegt prinzipiell keiner Einschränkung der Erwerbstätigkeit, doch gelten auch für ihn die gleichen Ausnahmeregelungen wie für alle anderen Ausländer. Auch besteht für ihn die Möglichkeit, an einer dreimonatigen sprachlichen und beruflichen Ausbildung auf Staatskosten teilzunehmen. Anerkannte Flüchtlinge haben ebenfalls Anspruch auf staatliche Wohlfahrtsleistungen (z.B. Sozialhilfe) oder auf Zugang zu staatlichen Bildungseinrichtungen, allerdings ohne daß ihnen der Zugang erleichtert würde. Des weiteren dürfen sie sich ohne besondere Beschränkungen friedlich politisch betätigen und haben auch ansonsten die gleichen Rechte und Pflichten wie andere Ausländer.<sup>37</sup>

### 4. *Relevante Urteile*

Es existieren diverse Urteile über Fälle, in denen Asylsuchende nicht als politische Flüchtlinge anerkannt wurden, obwohl die Fakten eindeutig dafür sprachen oder sogar eine dementsprechende Anerkennung durch den UNHCR stattgefunden hatte.<sup>38</sup> Des weiteren haben Fälle, in denen die Eingabe auf Aussetzung der Ausführung der Ausweisung wegen weiterer Untersuchung des Antrags auf Anerkennung als Flüchtling abgelehnt wurde, großes Aufsehen erregt. Ein solcher Fall liegt beispielsweise auch

---

36 *Non-Refoulement*-Grundsatz: Eine Abschiebung darf nicht in ein Gebiet erfolgen, in welchem zu befürchten ist, daß Leben oder Freiheit des Flüchtlings wegen seiner politischen Meinung u.a. bedroht ist.

37 MIYAZAKI (Fn. 32) 747 ff.

38 MYUNG (Fn. 23) 53 ff.; vergl. dazu folgende Urteile: Judicial Decisions: Tokyo District Court, Decision, October 18, 1977, Judicial Decisions: Tokyo District Court, Judgement, April 14, 1992, Judicial Decisions: Tokyo District Court, Judgement, July 5, 1989 (Fn. 27).

dem Urteil des Obergerichts Tokyo (*kôtô saibansho*) vom 14.4.1992 zugrunde,<sup>39</sup> der betitelt wird als „Fall, in welchem der Antrag auf Anerkennung als Flüchtling zurückgewiesen wird, und die Klägerin während der Anhängigkeit der Anfechtungsklage in Vollstreckung eines Ausweisungsbefehls abgeschoben wird und deswegen das Klageinteresse verliert.“ Es handelt sich bei diesem Urteil um den vielzitierten<sup>40</sup> Fall der Chinesin Lin Guizhen, die, während noch die Klage über den Widerspruch gegen die Ablehnung ihres Antrages auf Anerkennung als Flüchtling lief, durch die Ausführung eines Ausweisungsbefehls nach China abgeschoben wurde. Daraufhin wurde ihre Anfechtungsklage abgewiesen, da sie im Ausland kein Recht mehr hatte, in Japan zu klagen.

Das Gericht legte mit diesem Urteil unmißverständlich fest, daß gemäß Art. 61-2-7 ein Antragsteller, der ausgewiesen wurde und sich nicht mehr in Japan befindet, nicht weiterhin nach Art. 61-2-1 und 61-2-2 auf Anerkennung als Flüchtling klagen kann. Das bedeutet, daß nicht anerkannten Flüchtlingen, die ohne richterliche Überprüfung abgeschoben werden können, jegliches Klageinteresse abgesprochen wird, wenn sie sich im Ausland befinden, und ihnen damit jede Möglichkeit genommen wird, sich gegen die Ausweisung und die Einstellung ihres Anerkennungsverfahrens als Flüchtling zu wehren.<sup>41</sup>

Dieses Urteil bestätigt die Richtlinie der japanischen Regierung, ein striktes und oftmals unnachvollziehbares Anerkennungsverfahren für Flüchtlinge zu praktizieren, zumal keine Möglichkeit für die betroffenen Personen besteht, sich gegen die Verfahrensweise vom Ausland aus zu wehren und die Entscheidungskriterien anzuzweifeln.

## VI. SOZIALE SITUATION

Es ist immer schwierig für Menschen, sich in anderen Ländern und Kulturen zurechtzufinden und einzuleben. Ganz besonders gilt dies aber für solche, die nicht einmal freiwillig ihre Heimat verlassen haben, sondern aufgrund bestimmter Umstände in ihrem Land fortgehen mußten, um ihr eigenes Leben oder ihre Freiheit zu schützen.

Schutzsuchende, denen erst einmal ein zeitweiliges Aufenthaltsrecht zugestanden worden ist, werden in sog. Flüchtlings-Aufnahme-Zentren (*nanmin shûyô-sho*) untergebracht. Es existieren vier öffentliche Flüchtlings-Einrichtungen: das Shinagawa-Zentrum in Tokyo, das Ômura Flüchtlings-Aufnahme-Zentrum in Nagasaki, das Himeji Ansiedlungs-Förderungs-Zentrum in Hyôgo und das Yamato Ansiedlungs-Förderungs-

---

39 Urteil des OG Tokyo in: Hanrei-Taimusu 794 (1992) 81.

40 ADAMI (Fn. 14) 172 f.; Judicial Decisions: Tokyo High Court, Decision, May 5, 1984 (Fn. 27) 211 ff.; AMNESTY INTERNATIONAL (Hrsg.), amnesty international Jahresbericht 1994 (Frankfurt 1994) 265; AMNESTY INTERNATIONAL (Hrsg.), amnesty international Jahresbericht 1992 (Frankfurt 1992) 241.

41 A. SCHWARZ, Kein Rechtsschutz für Flüchtlinge in Japan, in: Mitteilungen der Deutsch-Japanischen-Juristenvereinigung e.V. (Hamburg Juni 1993) 58 ff.

Zentrum in Kanagawa. Im Ômura Flüchtlings-Aufnahme-Zentrum in der Nähe von Nagasaki fanden z.B. allein 1989 über 3.000 Menschen ihre erste Aufnahme in Japan.<sup>42</sup>

Direkte Hilfe für die Flüchtlinge gibt es eigentlich nur während der ca. halbjährigen Aufenthaltszeit im Aufnahme-Zentrum. Die Flüchtlinge bekommen dort Kleidung, medizinische Versorgung und Unterweisung in japanischer Sprache und „Lebensart“. Als Flüchtlingshilfe wird pro Tag ein Betrag von 900 Yen (z.Z. ca. 10,- DM) für Erwachsene und 500 Yen (z.Z. ca. 6,- DM) für Kinder unter 12 Jahren gewährt, da sie während dieser Zeit nicht selber arbeiten dürfen. Nach durchschnittlich sechs Monaten verlassen die Flüchtlinge das Aufnahme-Zentrum und sind auf sich allein gestellt. Es wird allerdings Hilfe bei der Suche nach einem Arbeitsplatz geleistet.<sup>43</sup> Im Gegensatz zur zögerlichen Haltung der japanischen Regierung ist das private Engagement in Japan für Flüchtlinge insofern bemerkenswert, als die meisten Aufgaben in Bezug auf die Betreuung von Flüchtlingen von privaten Organisationen und freiwilligen Helfern aus der japanischen Bevölkerung wahrgenommen werden.<sup>44</sup>

Nach der Zeit im Flüchtlings-Aufnahme-Zentrum wird den Flüchtlingen keine besondere Hilfe mehr zuteil. Sie haben nun einen Arbeitsplatz und eine Wohnung, und hiermit endet die Verantwortlichkeit der japanischen Regierung. Allerdings ist es unrealistisch zu erwarten, daß diese Menschen innerhalb von einem halben Jahr soviel über Land, Leute und Sprache gelernt haben, daß sie tatsächlich ohne fremde Hilfe auskämen.

Da aber die Reaktion der japanischen Bevölkerung auf Ausländer allgemein eher verhalten ist, zeigt sich auch bei Flüchtlingen die Tendenz der Isolierung innerhalb der japanischen Gesellschaft. Es ist für sie sehr schwierig, Kontakte zu Japanern herzustellen, da die meisten Japaner dies nicht wünschen und Flüchtlinge eher als „Eindringlinge“ ansehen, denn als Menschen, die in Not sind und ihrer Hilfe und ihres Verständnisses bedürften.<sup>45</sup>

## VII. KRITIKPUNKTE

Die internationale Kritik an der Haltung Japans gegenüber Flüchtlingen war seit dem Auftreten der Indochina-Flüchtlingsproblematik massiv. Es wurde schon früh bemängelt, daß Japan nur finanzielle Hilfe (u.a. als Hauptsponsor des UNHCR) anstelle von humanitärer Hilfe in Form der Aufnahme von Flüchtlingen erbringe. Erst aufgrund des damit begründeten internationalen Drucks war Japan bereit, Flüchtlinge im eigenen

---

42 K. KUWABARA, Japan caught off guard by Viet refugees surge, in: *The Japan Economic Journal* (Tokyo 12.8.1989).

43 GAIMUSHÔ JÔHÔ BUNKAKYOKU (Fn. 9) 61 ff.; U. SCHMITT, Rette sie, wer kann? in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 30.11.1990)

44 OSANAI (Fn. 12) 12 ff.

45 W. HERBERT, Die Asiatische Gefahr (Wien 1995) 95 f.; S. OGURA, Refugees still get cold shoulder, in: *Japan Monitor* (Tokyo 1992).

Land aufzunehmen. Allerdings geriet Japan auch dabei bald in den Mittelpunkt internationaler Kritik, da dies nur sehr begrenzt (festgelegte Kontingente) und restriktiv (rigide Anwendung des Anerkennungsverfahrens) geschah.

Trotz des Beitritts zu den diversen Menschenrechtsverträgen und der damit verbundenen Angleichung der nationalen Gesetze an diese Verträge, gibt es in Japan von seiten der Menschenrechtsorganisation *amnesty international* (nachfolgend *ai*) einiges in Bezug auf die Behandlung von Flüchtlingen zu bemängeln:

Laut Untersuchungen von *ai* gibt es diverse Fälle, in denen Anträge auf Anerkennung als Flüchtling abgelehnt wurden, obwohl die betreffende Person von internationalen Organisationen wie dem UNHCR entweder als Flüchtling anerkannt oder aber zumindest als schutzbedürftig eingestuft worden war. Beispielsweise wurde im Februar 1993 der chinesische Asylsuchende und bekannte Dissident Hong Jianbing aus Japan ausgewiesen, nachdem im Oktober 1992 sein Antrag auf Anerkennung als Flüchtling abgelehnt worden war, obwohl der UNHCR ihn als Flüchtling anerkannt hatte und es feststand, daß ihm in seiner Heimat Lebensgefahr drohte.<sup>46</sup>

*ai* kritisiert weiterhin die Undurchsichtigkeit und Willkür des praktizierten Flüchtlingsanerkennungs-Verfahrens. Ausländer, die in Japan einen Antrag auf Anerkennung als Flüchtling stellen wollen, erfahren so gut wie keinen Rat oder Hilfe bei der Antragstellung. Es gibt keine richtigen Übersetzer und wenn überhaupt, dann nur für die englische Sprache. Außerdem besteht Japan immer noch darauf, daß alle erforderlichen Dokumente für die Antragstellung ins Japanische übersetzt werden müssen, was sich für einen ausländischen Antragsteller als äußerst schwierig und auch kostspielig erweist.<sup>47</sup>

*ai* kritisiert auch, daß offensichtlich die Mitarbeiter der Einreisekontrollbehörde nicht über die nötigen Kenntnisse in Bezug auf internationale Flüchtlingsrechte verfügen und auch keinen prompten Zugriff auf verlässliche Informationen über die Menschenrechtssituationen in den entsprechenden Ländern haben. Es fehlt den öffentlichen Bediensteten dadurch an der nötigen Qualifikation, um Entscheidungen solcher Tragweite zu fällen.<sup>48</sup>

Gemäß dem *Nyûkan-hô* müssen Anträge über die Anerkennung als Flüchtling innerhalb von 60 Tagen nach Eintreffen auf japanischem Gebiet oder nach Eintreten des Umstandes, der zur Antragstellung führt, gestellt werden, wenn keine „unvermeidlichen Umstände“ den Verzug rechtfertigen. Meistens werden solche Fälle, bei denen der Antrag auf Anerkennung als Flüchtling verspätet gestellt wurde, ohne weitere Prüfung abgelehnt. *ai* kritisiert in diesem Zusammenhang, daß es offensichtlich eine Richtlinie

---

46 AMNESTY INTERNATIONAL (Fn. 40) 273; AMNESTY INTERNATIONAL (Hrsg.): JAPAN Asylum-seekers still at risk (London 1994) 2.

47 AMNESTY INTERNATIONAL (Fn. 46) 6 ff.; Japans Asylpolitik „willkürlich“, in: Frankfurter Rundschau v. 17.3.1993; AMNESTY INTERNATIONAL (Hrsg.), *amnesty international Jahresbericht 1993* (Frankfurt/Main 1993) 266; AMNESTY INTERNATIONAL (Fn. 40) 273.

48 AMNESTY INTERNATIONAL (Fn. 27) 273 f.

dinnerhalb der zuständigen Behörden gibt, diese Regel äußerst restriktiv auszulegen, selbst wenn augenscheinlich die Kriterien für die Anerkennung als Flüchtling vorliegen und der Begriff „unvermeidliche Umstände“ durchaus auslegungsfähig zu Gunsten des Antragsstellers ist.<sup>49</sup>

Die Situation von Flüchtlingen in Japan ist trotz gesetzlicher Verbesserungen seit den achtziger Jahren immer noch recht problematisch. Das entsprechende Gesetz wird von den zuständigen Stellen sehr restriktiv ausgelegt, und die tatsächliche Situation im Herkunftsland des Flüchtlings sowie das Einzelschicksal wird oftmals nicht genügend zur Beurteilung des Antrags herbeigezogen. Hier sollten von Seiten der japanischen Regierung entsprechende Richtlinien geschaffen werden, damit Flüchtlingen besser geholfen werden kann.

---

49 AMNESTY INTERNATIONAL (Fn. 40) 3 f.; AMNESTY INTERNATIONAL (Fn. 20) 25 f.; AMNESTY INTERNATIONAL (Hrsg.): JAPAN Fear for the safety of 11 Burmese denied refugee status (London 1994).