

Memorandum zur derzeitigen Situation des deutschen Asylverfahrens



**amnesty international,
Sektion der Bundesrepublik
Deutschland e. V.**



**Arbeiterwohlfahrt
Bundesverband e. V.**



**Arbeitsgemeinschaft
Ausländer- und Asylrecht im
Deutschen Anwaltverein**



Deutscher Caritasverband e. V.



**Deutscher Paritätischer
Wohlfahrtsverband**



Diakonisches Werk der EKD



Neue Richtervereinigung



**PRO ASYL, Bundesweite
Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge**



Republikanischer AnwaltInnenverein e.V.

**Die Rechtsberaterkonferenz der mit den
Wohlfahrtsverbänden und UNHCR
zusammenarbeitenden Rechtsanwältinnen
und Rechtsanwälte**

Inhalt

A. Kritischer Zustand des deutschen Asylverfahrens	3
B. Polizeirechtliche Vorprägung der Asylverfahren	6
C. Umgang mit der Genfer Flüchtlingskonvention	13
D. Strukturelle Vorbehalte in der Ermittlungspraxis zu den Fluchtgründen	17
E. Prioritätensetzung zu Lasten der Kernaufgaben der Asylbehörde	27
F. Zusammenfassung	31

Anhang

Gemeinsames Positionspapier zum Entwurf des Zuwanderungsgesetzes, Februar 2003	34
Statistiken	40

Memorandum zur derzeitigen Situation des deutschen Asylverfahrens

A. Kritischer Zustand des deutschen Asylverfahrens

Ein breites Bündnis aus Wohlfahrtsorganisationen, Richter- und Anwaltsvereinigungen und Menschenrechtsorganisationen ist in großer Sorge über den derzeitigen Zustand des deutschen Asylverfahrens. Ob um Schutz vor Verfolgung nachsuchende Personen schutzbedürftig sind und legitime Gründe für ihre Flucht vorbringen können, wird sehr stark durch die juristische Anerkennung ihrer Fluchtgründe anhand der vom Gesetzgeber entwickelten und von der Rechtsprechung näher konkretisierten Kriterien bestimmt. Mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes am 1. Januar 2005 sowie der Verabschiedung der EG Richtlinie Nr. 83/2004 (*Qualifikationsrichtlinie*) vom 29. April 2004 am 20. Oktober 2004 sind frühere völkerrechtlich bedenkliche Fehlentscheidungen und -entwicklungen korrigiert worden. Die Rechtsprechung wird deshalb ihre bisherigen Kriterien überprüfen und an die neue Situation anpassen müssen. Sorge bereitet indes die asylrechtliche Praxis der Tatsachenfeststellung. Diese befindet sich nach unseren Beobachtungen in einem kritischen Zustand. Die Art und Weise, wie Asylbegehren behandelt werden, entspricht weder verfassungs- noch völkerrechtlichen Vorgaben. Wir befürchten daher, dass ohne eine grundlegende Reform der asylrechtlichen Ermittlungspraxis die

von der Europäischen Union sowie vom deutschen Gesetzgeber getroffenen Entscheidungen nicht angemessen umgesetzt werden können. Deshalb möchten wir mit diesem Memorandum über den derzeitigen kritischen Zustand des deutschen Asylverfahrens informieren und grundlegenden Änderungsbedarf aufzeigen.

Obwohl zu den zehn stärksten Herkunftsländern zwischen 1999 und 2004 Staaten mit einer hohen Repressionsdichte wie die Türkei, der Irak, Syrien, die Russische Föderation (Tschetschenien) und Afghanistan gehörten, betrug 2004 die Anerkennungsquote im Verwaltungsverfahren für Asylberechtigte lediglich 1,5 Prozent und für Konventionsflüchtlinge 1,8 Prozent. Demgegenüber wurde für 2001 eine Anerkennungsquote von 21,2 Prozent gemeldet. Dies hatte seine Ursache in der hohen Anerkennungsrate zugunsten afghanischer Flüchtlinge. Nachdem das Bundesverfassungsgericht im Jahr zuvor die restriktive Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes kräftig gerügt hatte, hatte die Verwaltung hieraus offensiv die erforderlichen Konsequenzen gezogen und im Zeitraum von Juni bis Mitte November 2001 etwa 11.000 afghanische Flüchtlinge anerkannt. Bereits im Jahre 2002 san-

ken indes die Anerkennungsquoten für Asylberechtigte auf 1,8 Prozent und für Flüchtlinge auf 3,2 Prozent. 2003 beliefen diese Quoten sich auf 1,6 Prozent bzw. 1,7 Prozent. Die Anerkennungsquoten sind damit erneut auf einem Tiefpunkt angelangt. Demgegenüber betrug 1985 diese Quote noch 29,15 Prozent und 1986 15,94 Prozent. In den folgenden Jahren bewegte sich die Anerkennungsquote mit leichten Schwankungen zwischen 9,4 Prozent (1987) und 3,04 Prozent (Asylberechtigte) und 6,14 Prozent Flüchtlinge für das Jahr 1999,¹ also auf einem Niveau von zehn Prozent im Jahresdurchschnitt. Allerdings fielen die Anerkennungsquoten im Zeitraum von 1989 bis 1994 bereits einmal auf ca. 3 Prozent.

Die aktuellen Anerkennungsquoten vermitteln der Öffentlichkeit den Eindruck, als kämen nahezu überhaupt keine schutzbedürftigen Personen mehr nach Deutschland. Der erforderliche gesellschaftliche Konsens für die Erfüllung der internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland droht zu zerbrechen, wenn sich im öffentlichen Bewusstsein die Anschauung verfestigen sollte, dass in der Bundesrepublik Deutschland um Schutz suchende Personen nicht schutzbedürftig sind. Die gegen Null tendierenden behördlichen Statistiken können damit eine negative gesellschaftliche Stimmung gegenüber

Schutzbedürftigen verstärken, die bedenkliche Wirkungen zeitigen und insgesamt zu einer weiteren Beschädigung des Asylsystems führen kann. Da viele politisch Verantwortliche diese Statistik der Öffentlichkeit als unumstößlichen Gradmesser für die tatsächliche Anzahl der bei uns um Aufnahme suchenden schutzbedürftigen Personen darstellen, besteht die ernsthafte Gefahr, dass die Bevölkerung die Einsichtsfähigkeit verliert, dass auch weiterhin zeitaufwendige und kostenintensive Feststellungsverfahren erforderlich sind, um schutzbedürftige Personen unter den Asylsuchenden ermitteln zu können. Wie die niedrigen Anerkennungszahlen nach dem Ende des Kalten Krieges verdeutlichen, sind es wohl eher internationale politische und strategische Faktoren und nicht primär die Glaubhaftigkeit der geschilderten Fluchtgründe, die ursächlich für die Höhe der Anerkennungsquoten im Asylverfahren sind. Aktuelle Quoten können darüber hinaus nur mittelbar Aussagen über die Schutzbedürftigkeit der Asylantragsteller entnommen werden, weil die Art und Weise der Feststellung der Fluchtgründe hierbei ebenso ausgeblendet bleiben wie die Tatsache, dass aufgrund der bis Ende 2004 maßgebenden Rechtsgrundlagen viele Schutzbedürftige nicht anerkannt wurden.

Wir wollen, dass Asylantragsteller fair behandelt und ihre Fluchtschilderungen ohne Vorbehalte mit kritischem Wohlwollen geprüft werden. Zu diesem Zweck wollen wir insbesondere die in-

1 Erst seit 1995 differenzieren die amtlichen Statistiken zwischen dem Asyl- und Flüchtlingsstatus.

teressierte Fachöffentlichkeit und auch die für die Behandlung von Asylbegehren Verantwortlichen in Politik, Verwaltung und bei den Gerichten darüber informieren, dass aufgrund der veränderten Qualität der Entscheidungspraxis die von der Europäischen Union und vom deutschen Gesetzgeber getroffenen Entscheidungen kaum zureichend umgesetzt werden können. Deshalb ist es unser Anliegen, die Methoden der Tatsachengewinnung im Asylverfahren kritisch zu hinterfragen und über Verfahrensdefizite sowie die hierfür maßgeblichen Begründungen zu informieren. Wenn die Bundesrepublik Deutschland ihre internationalen Verpflichtungen ernst nehmen will, muss eine gesellschaftliche Diskussion über die derzeitige Praxis der Tatsachenfeststellung in Asylverfahren eröffnet werden.

Die Zustandsbeschreibung des deutschen Asylverfahrens nimmt ihren Ausgang bei den in den letzten zwei Jahrzehnten in Europa und insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland entwickelten politischen und gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen, unter denen Anträge von Schutzbedürftigen geprüft werden (Abschnitt B). Es soll aufgezeigt werden, dass die Politik der westeuropäischen Staaten eine Abdrängungshaltung prägt, welche unter formaler Bekräftigung der vorgegebenen internationalen Verpflichtungen in Wirklichkeit nach Möglichkeit die Verantwortung für die Flüchtlinge auf andere Staaten und letztlich auf die Staaten der Herkunftsregion der Flüchtlinge abzuwälzen

versucht. Dadurch ist ein Verfahrensklima entstanden, das nicht flüchtlingsfreundlich, sondern von gefahrenabwehrenden – und das heißt polizeirechtlichen – Grundsätzen beherrscht wird.

In der Bundesrepublik Deutschland hat die aufgezeigte politische und gesellschaftliche Abwehrhaltung dazu geführt, dass das Asylgrundrecht der Verfassung erheblich eingeschränkt wurde und bei der Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention eine abwehrende Grundhaltung vorherrscht (Abschnitt C). Es wird aufgezeigt, dass Gesetzgeber, Verwaltung und Rechtsprechung bei uns die weltoffenen Angebote der Magna Charta des Flüchtlingsrechts nicht angenommen haben. Es kann daher nicht verwundern, dass sich die Ermittler der Feststellungsbehörde zumeist nicht als »protection officers«, das heißt, als diejenigen verstehen, die in der Verwaltungspraxis internationalen Verpflichtungen zum Durchbruch verhelfen, sondern eher als technokratisch eingestellte Verwaltungsbeamte. Im Abschnitt F wird aufgezeigt, wie diese verhärtete Grundhaltung die Strukturen des Asylverfahrens verändert und dazu geführt hat, dass aufgrund der Methoden und der Art und Weise, wie bei uns asylrechtliche Sachverhalte ermittelt werden, schutzbedürftige Personen kaum eine Chance auf Schutz vor Verfolgung erwarten können. Schließlich wird in Abschnitt E aufgezeigt, dass systematische Ermittlungsdefizite in die Strukturen des Asylverfahrens eingedrungen sind und dieses beschädigt haben.

B. Polizeirechtliche Vorprägung der Asylverfahren

Das erkenntnisleitende Interesse der Asylbehörde ist zunächst auf die Umstände gerichtet, die Aufschluss über Reisewege und damit im Zusammenhang stehende kriminelle Organisationen geben. Daneben wird damit auch der Zweck verfolgt, die Verantwortung für Flüchtlinge nach Möglichkeit anderen Staaten, insbesondere den Staaten in den Herkunftsregionen, aufzubürden. Wenn sich in der Praxis diese Ziele häufig auch nicht durchsetzen lassen, steht die Reisewegbefragung dennoch im Zentrum des Asylverfahrens und überlagert die Ermittlungen zu den Fluchtgründen. Dadurch ist das Asylverfahren zum Ort des verdichteten Misstrauens umgestaltet worden, in dem die Befragung zu den Asylgründen nicht den verfassungsrechtlich gebotenen Prinzipien von Unvoreingenommenheit und einer loyalen sowie verständnisvollen Verhandlungsführung gerecht wird. Darüber hinaus durchdringen das Asylverfahren Anweisungen, die in erster Linie darauf abzielen, die für die Abschiebung von Flüchtlingen erforderlichen tatsächlichen Voraussetzungen zu ermitteln, sowie standardisierte Handlungsanleitungen, die zur Abstumpfung und Gleichgültigkeit bei den Einzelentscheidern führen.

I. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Verwaltungspraxis

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes dient die verwaltungsrechtliche Asylentscheidung unmittelbar der Grundrechtsverwirklichung.² Die verfassungsrechtliche Asylrechtsgewährung sichere nicht nur materiell das Asylrecht der schutzbedürftigen Verfolgten. Der Bestimmung komme auch verfahrensrechtliche Be-

deutung zu. Diesem Grundsatz entsprechend müsse auch das Asylgrundrecht dort auf die Verfahrensgestaltung Einfluss haben, wo es um das grundgesetzlich garantierte Recht des Betroffenen auf Asyl gehe.³ Das Verwaltungsverfahren dient generell der Herbeiführung gesetzmäßiger und unter diesem Blickwinkel richtiger, aber darüber hinaus auch im Rahmen dieser Richtigkeit gerechter Entscheidungen.⁴ Die auch für das Verwaltungsverfahren maßgebliche

2 BVerfGE 56, 216 (236 ff.) = DVBl. 1981, 623 = DÖV 1981, 453 = NJW 1981, 1436 = JZ 1981, 339 = EuGRZ 1981, 306 = MDR 1981, 637 = BayVBl. 1981, 366; BVerfGE 60, 253 (296) = EZAR 610 Nr. 14 = EuGRZ 1982, 394 = DVBl. 1982, 888 = JZ 1982, 596.

3 BVerfGE 52, 391 (407) = EZAR 150 Nr. 1 = NJW 1980, 516.

4 BVerfGE 42, 64 (73); 46, 325 (333).

Reichweite der Grundrechtsnorm ist dabei nach der Aufgabe der Asylrechtsgarantie zu bestimmen, Verfolgten Schutz vor den Zugriffsmöglichkeiten des Verfolgerstaates zu gewähren.⁵ Diese für das verfassungsrechtliche Asylrecht entwickelten Grundsätze gelten uneingeschränkt auch für die verwaltungsrechtliche Handhabung des völkerrechtlichen Flüchtlingschutzes.

Die Verwaltungspraxis der asylrechtlichen Tatsachenfeststellung muss danach in ihrer Ausgestaltung und Anwendung den verfassungsrechtlichen Anforderungen gesetzmäßiger und unter diesem Blickwinkel richtiger und darüber hinaus auch im Rahmen dieser Richtigkeit gerechter Entscheidungen genügen. In erster Linie entscheidend ist danach, ob in der Verwaltungspraxis das Ideal der Richtigkeitsgewissheit und Gerechtigkeit überhaupt angestrebt wird. Aufgrund der durch Rechtsanwälte und Betreuer von Flüchtlingsorganisationen in den letzten Jahren gewonnenen Erfahrungen mit der Feststellungspraxis der Asylbehörde ist jedoch festzustellen, dass dieses Ideal aufgrund der gesamtpolitischen Entwicklungen seit Mitte der 1980er Jahre kaum noch angestrebt wird.

II. Abwehr gegen illegale Einwanderung als Vorwand zur Besneidung des Asylrechts

Der Fokus insbesondere der Schengen-Staaten seit Mitte der achtziger Jahre des letzten Jahrhunderts auf dem Kampf gegen illegale Einwanderung hat zu einem Paradigmenwechsel im System des Verfolgungsschutzes geführt. Verfolgte erscheinen in diesem System zunächst als illegal Einreisende und damit als polizeirechtlicher Gegenstand der Gefahrenabwehr und Störungsbeseitigung. In Deutschland und in Europa wird seitdem versucht, mit unterschiedlich angelegten Konzeptionen und Instrumenten, die internationale Verantwortung für das konkrete Asylbegehren nach Möglichkeit auf andere Staaten abzuwälzen. Vorrangig zielt das Bestreben dahin, die Asylsuchenden und Flüchtlinge möglichst bald in ihre Herkunftsregion zurück zu schieben.

Seit der Änderung des Asylgrundrechtes im Jahre 1993 werden bei uns Asylrecht und Flüchtlingschutz vorrangig als Hindernis bei der Abwehr illegaler Einwanderung wahrgenommen. Zwar ist es das legitime Recht der Staaten, illegale Einwanderungen abzuwehren. Dabei müssen jedoch wirksame Schutzvorkehrungen zur Identifizierung schutzbedürftiger Personen getroffen und diese Notwendigkeit der Öffentlichkeit vermittelt werden. Da eine derart differenzierende Informationspolitik fehlt, liegt der Fokus ausschließlich auf der Abwehr illegaler Einwanderungen, ohne auf die

5 BVerfGE 56, 216 (236) = DVBl. 1981, 623 = NJW 1981, 1436.

Notwendigkeit hinzuweisen, schutzbedürftigen Personen Schutz zu gewähren.

In der Praxis der Rechtsanwendung wird hierauf entsprechend reagiert. Anschaulich demonstrierte zunächst die deutsche Drittstaatenregelung, wie durch generell angelegte, unwiderlegliche juristische Fiktionen die vom Völkerrecht geforderte konkrete Einzelfallprüfung eines Schutzbegehrens beseitigt und die staatliche Verantwortung für den Flüchtlingsschutz auf andere Staaten abgewälzt wurde. Da dieses System wegen der Unauflösbarkeit des Reisewegs im konkreten Einzelfall aber häufig nicht funktionierte, schlug Schutzbedürftigen Misstrauen entgegen. Nicht der unvoreingenommene Blick auf die mögliche Legitimität der Fluchtgründe, sondern die Überzeugungsgewissheit, dass durch die Unmöglichkeit oder auch fehlende Bereitschaft, den Reiseweg aufzudecken, die öffentliche Sicherheit und Ordnung gestört wurde, prägte deshalb die Verwaltungspraxis der asylrechtlichen Tatsachenfeststellung. Insgesamt hatte dies zu einer weitreichenden Erschütterung der Integrität des völkerrechtlichen Flüchtlingsschutzes in Deutschland geführt.

Heute steht die Auseinandersetzung über die Frage, welcher EU-Mitgliedstaat zuständig für die Behandlung des Asylbegehrens ist,⁶ am Anfang des Asylverfahrens. Die Europäische Union hat diese formale Zuständigkeit mit der EG Verordnung Nr. 343/2003 vom 18. Februar 2003 (*Dublin II - Verordnung*) geregelt. In der Regel muss der Mitgliedstaat das Asylverfahren durchführen, der maßgeblich die Einreise des Asylsuchenden in das Gemeinschaftsgebiet verursacht hat. Die östlichen und südlichen Mitgliedstaaten müssen aufgrund ihrer geografischen Lage deshalb einen unvergleichlich höheren Anteil der Asylbegehren behandeln als andere Mitgliedstaaten. In diesen Staaten befinden sich die Asylverfahren jedoch noch immer im Aufbau. Die Dublin II - Verordnung erweist sich damit nicht als Instrument der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, sondern als Verschiebehahn für Asylsuchende und verstärkt damit den Druck auf die Außenbezirke der Europäischen Union. Mit dem Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten am 1. Mai 2004 wurde damit auch die derzeitige Drittstaatenkonzeption überflüssig.⁷ Deutschland befindet sich heute in der erhofften geografischen Mittellage, um-

6 23,9 % aller im ersten Quartal 2005 in Deutschland gestellten Asylanträge waren Dublin-Verfahren mit steigender Tendenz. Im Jahre 2004 stellte Deutschland 6536 Übernahmesuche an andere EU-Mitgliedstaaten, davon allein in der zweiten Jahreshälfte 2004 1084 an Polen, Tschechien und die Slowakische Republik.

7 Alle sicheren Drittstaaten – mit Ausnahme der Schweiz – sind nunmehr Dublin-Staaten. Auch die Schweiz wird alsbald an dem Zuständigkeitssystem der Dublin II - Verordnung teilnehmen.

geben von Dublin-Staaten. Insbesondere im Blick auf die Überstellungsgesuche an die östlichen Nachbarstaaten erweist sich, dass Deutschland zu wenig Gebrauch von der Möglichkeit macht, abweichend von den formalen Zuständigkeitsregeln ein Asylbegehren im Rahmen des Selbsteintrittsrechtes zu behandeln.

Festzuhalten ist in diesem Zusammenhang, dass die Bundesrepublik Deutschland in doppelter Hinsicht das »System der Lastenabwälzung« auf andere Staaten prägt. Sie setzte zusammen mit anderen Mitgliedstaaten maßgeblich das kritikwürdige Dubliner Zuständigkeitsystem durch und versucht auf der Ebene der Europäischen Union die deutsche Drittstaatenregelung auch zum Gegenstand der Verfahrensrichtlinie der Union zu machen. Diese soll künftig von den neuen Mitgliedstaaten an deren Ostgrenzen angewendet werden. In der Zukunft droht damit die innereuropäische Lastenabwälzung einen Dominoeffekt der Verantwortungsverlagerung für den Flüchtlingsschutz zu produzieren.

III. Asylverfahren als Ort des verdichteten Misstrauens

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Entwicklungen in den Schengen-Staaten wird deutlich, warum Tatsachenfeststellungen im Asylverfahren durch Interessen vorgeprägt werden die nicht unmittelbar auf die Ermittlung der Fluchtgründe gerichtet sind, sodass aus strukturellen Gründen das Asylvorbringen

häufig nicht mehr unvoreingenommen, loyal und verständnisvoll aufgeklärt wird. Dem Tiefpunkt der Anerkennungsquoten entspricht damit der Tiefpunkt einer von Vorbehalten geprägten Verwaltungspraxis im Asylrecht. Mittlerweile ist das Asylverfahren zum Ort des verdichteten Misstrauens umgeformt worden. Es geht uns nicht um eine persönliche Kritik der einzelnen Rechtsanwender im Asylverfahren. Vielmehr wollen wir mit diesem Memorandum die Gründe für diesen Missstand, die eingeschliffenen, aus einem institutionalisierten Klima des Misstrauens gegen Flüchtlinge hervor gebrachten und nicht hinterfragten Vorannahmen sowie die hierauf beruhenden strukturellen Defizite der Verwaltungspraxis der asylrechtlichen Tatsachenfeststellung aufzeigen.

IV. Reisewegbefragung überlagert die asylrechtliche Tatsachenfeststellung

Das maßgebliche Erkenntnisinteresse im Asylrecht wird insbesondere an der Dominanz deutlich, welche die Aufklärung des Reiseweges in der Verwaltungspraxis hat. Viele schutzbedürftige Antragsteller scheitern mit ihrem Asylgesuch bereits deshalb, weil es ihnen nicht gelingt, die durch die Aufklärung des Reiseweges hervorgerufene psychologische Stigmatisierung aufzubrechen und die Einzelentscheider davon zu überzeugen, dass sie trotz Unauflösbarkeit des Reiseweges gute Gründe für ihre Flucht haben. Oft sind die Antragsteller durch die Art der Befragung eingeschüchtert. Ver-

schärfend kommt hinzu, dass sie den konkreten Reiseweg deshalb nicht offenbaren, weil dies die Abschiebung in einen anderen Staat zur Folge hätte, zu dem sie keine persönlichen Bindungen etwa durch dort lebende Verwandte haben. Denn entgegen der Empfehlung des Exekutivkomitees für das Programm von UNHCR Nr. 15 (XXX) (1979), wonach »die Vorstellungen des Asylsuchenden hinsichtlich des Landes, in welchem er um Asyl nachsuchen möchte, soweit wie möglich berücksichtigt werden« sollten, bleiben diese bei der Festlegung des für die Behandlung des Asylantrags zuständigen Mitgliedstaates unberücksichtigt. Häufig ist den Asylsuchenden darüber hinaus durch Fluchthelfer oder Verwandte, Freunde oder Bekannte, die ihnen bei der Flucht geholfen haben, geraten worden, den Reiseweg nicht aufzudecken. Folge dieser Besonderheiten des Asylverfahrens ist, dass der Darlegungslast beim Reiseweg zumeist nicht genügt wird und dadurch ein prozesspsychologisch äußerst ungünstiges Verfahrensklima geschaffen wird, das ungebrochen auf die Ermittlung des Kernvorbringens zu den Fluchtgründen durchschlägt. Die Verwaltung kann dabei auf die obergerichtliche Rechtsprechung verweisen, die wegen der unglaublichen Schilderung des Reiseweges für Asylsuchende nachteilige Schlussfolgerungen für die Bewertung der Glaubhaftigkeit der geltend gemachten Fluchtgründe zieht.⁸

8 OVG NW, AuAS 1999, 66.

Am Beginn der Anhörung steht deshalb die Ermittlung der Umstände der Aus- und Einreise. Diese nehmen einen unverhältnismäßigen Anteil der für die Anhörung insgesamt verfügbaren Zeit in Anspruch. Durch diese Methode der Tatsachenfeststellung erhofft man Erkenntnisse zu gewinnen, die eine Verweisung des Asylsuchenden an andere Mitgliedstaaten ermöglichen. Die Art und Weise der Aufklärung des Reisewegs sowie der unangemessene Umfang der entsprechenden Ermittlungen bei den asylrechtlichen Tatsachenfeststellungen führen jedoch regelmäßig zu Irritationen und erheblichen Verunsicherungen bei den Asylsuchenden, die deshalb häufig unzulängliche und unvollständige Angaben bei der anschließenden Darlegung der Asylgründe machen. Auf diese Weise überlagert die Reisewegbefragung strukturell die Ermittlungen zur Schutzbedürftigkeit. Es ist vor diesem Hintergrund die Annahme gerechtfertigt, dass aufgrund dieser spezifischen Form der Tatsachenermittlung viele Schutzbedürftige nicht identifiziert werden.

V. Das primäre Interesse zielt auf die Abschiebung der Flüchtlinge

Während die spezifische Funktion der Aufklärung des Reiseweges für Flüchtlinge ungünstige Gesamtbedingungen hervorgerufen hat, verhindern weitere administrative Instrumente, dass das Asylverfahren die verfassungsrechtlich vorgesehene Funktion der Herbeiführung richtiger und im Rahmen dieser

Richtigkeit gerechter Entscheidungen in zureichendem Umfang erfüllen kann. Insbesondere die Vielzahl von Fragen zu Beginn der Anhörung, die dem behördlichen Interesse an der Aufklärung der für die Rückführung der Asylantragsteller erforderlichen Tatsachen geschuldet sind, führen regelmäßig zu erheblichen Irritationen bei den Asylsuchenden und damit zu unnötigen Problemen bei der Schilderung der Fluchtgründe.

Einige wenige der 25 Fragen mögen zwar Erkenntnisse für die Bewertung der Glaubhaftigkeit des Verfolgungsvorbringens liefern. Insgesamt ist der Fragenkatalog jedoch darauf ausgerichtet, die für den Vollzug der Abschiebung in die Herkunftsländer notwendigen Daten zu ermitteln. Es war der Wunsch der Bundesländer, dass die für das Asylverfahren zuständige Bundesbehörde die für den Vollzug der Abschiebung notwendigen Daten ermittelt. Bereits die Entstehungsgeschichte des Fragenkataloges belegt damit, dass seine Funktion nicht primär in der Erkenntnisgewinnung asylspezifischer Daten, sondern vorrangig darin besteht, möglichst zu Beginn des Verfahrens die für die Abschiebung der Flüchtlinge in die Herkunftsländer erforderlichen Erkenntnisse zu gewinnen. Am Ausgangspunkt der Anhörung steht damit nicht die unvoreingenommene Gewinnung von Erkenntnissen über die Fluchtgründe. Vielmehr ist das behördli-

che Interesse zunächst auf die Ermittlung der für die Abschiebung der Flüchtlinge erforderlichen Tatsachen gerichtet. Vor Abschluss dieser Ermittlungsphase erhält der Asylsuchende keine Gelegenheit, seine Gründe für die Verfolgungsfurcht darzulegen.

Die Folge dieser Ermittlungsmethode ist, dass die überwiegende Mehrzahl der Asylantragsteller den Eindruck gewinnt, bei den zuständigen Behörden bestehe kein Interesse an ihren Verfolgungserlebnissen und sie seien bei uns unerwünscht. In ihrer Gesamtwirkung erschweren die Reisewegbefragung⁹ und insbesondere der Fragenkatalog eine vorbehaltlose Erkenntnisgewinnung und beschädigen damit dauerhaft die Integrität des Asylverfahrens. Über die Weisungsfunktion des Bundesinnenministeriums auf die zuständige Asylbehörde sichern die Vollzugsbehörden der Länder damit ihre Interessen. Die spezifische Art der Umsetzung dieser Interessen durch die Bundesbehörde, nämlich die Ermittlung der für die Abschiebung erforderlichen Daten vor der Befragung zu den Fluchtgründen, lässt ein Muster miteinander verbundener gemeinsamer Interessen der Behörden von Bund und Ländern zu Lasten des Flüchtlingsschutzes deutlich werden.

Dieses Muster spiegelt auch die augenblickliche Praxis der Widerrufsverfahren

9 Gemeint ist die Ermittlung des Reiseweges als Teil der persönlichen Anhörung und nicht die zu bestimmten Herkunftsländern durch-

geführten ausschließlichen und spezifischen Reisewegbefragungen.

insbesondere zu den Herkunftsländern Irak und Afghanistan wider. Auch hier reagiert der Bund auf das Drängen der Länder, dafür Sorge zu tragen, dass die Zahl der Flüchtlinge, denen dauerhaft die Teilhabe an den Verbesserungen des Zuwanderungsgesetzes gewährleistet wird, möglichst reduziert wird. Folge der systematischen und von den allgemeinen Sicherheitsbedingungen in den Herkunftsländern losgelösten Widerrufspraxis ist die Abdrängung der Flüchtlinge in den Duldungsstatus, weil die Abschiebung wegen der prekären Sicherheits-situation auf absehbare Zeit nicht durchführbar ist.

Gegen die derzeitige Praxis der Widerrufsverfahren stehen jedoch flüchtlingsrechtliche Grundsätze: Flüchtlinge, die vor einer ihnen drohenden Verfolgung fliehen mussten oder deshalb nicht zurückkehren konnten und aus diesem Grund den Flüchtlingsstatus erlangt haben, bleiben solange schutzbedürftig, wie ihnen im Herkunftsland kein effektiver nationaler Schutz gewährt werden kann. Diese Anwendungsgrundsätze zu § 60 Abs. 1 AufenthG sind dem Prinzip der Subsidiarität des Flüchtlingsschutzes

geschuldet. Weil der Flüchtlingsschutz auf diesem Prinzip beruht und deshalb Flüchtlingsschutz nicht gewährt wird, wenn im Herkunftsland effektiver Schutz verfügbar ist, kann Flüchtlingen umgekehrt dieser Schutz nur entzogen werden, wenn der internationale Schutz deshalb subsidiär wird, weil im Herkunftsland aufgrund einer grundlegenden Veränderung wieder ein dauerhafter Schutz verfügbar ist. Weil die internationale Gemeinschaft für die vor Verfolgung fliehenden Personen, denen im Herkunftsland kein effektiver Schutz gewährt wird, die Verantwortung übernommen hat, kann sie diese Verantwortung erst dann an den Herkunftsstaat abgeben, wenn dieser für diese Verantwortungsübernahme die erforderlichen wirksamen und dauerhaften Strukturen entwickelt hat. Die Beendigung der Flüchtlingseigenschaft soll nicht dazu führen, dass Flüchtlinge zur Rückkehr in instabile Verhältnisse gezwungen werden, da dies die Wahrscheinlichkeit einer dauerhaften Lösung im Herkunftsland verringern würde und darüber hinaus zusätzliche oder erneute Instabilität andernfalls sich bessernder Verhältnisse verursachen könnte.¹⁰

10 UNHCR, NVwZ-Beil. 2003, 57 (58).

C. Umgang mit der Genfer Flüchtlingskonvention

Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 wird zu Recht als wichtigstes menschenrechtliches Instrument verstanden, mit dem schutzbedürftigen Personen Schutz vor dem Zugriff ihrer Verfolger gewährt wird. In der Öffentlichkeit nicht bekannt ist die Tatsache, dass Gesetzgeber, Verwaltung und Rechtsprechung seit einem Vierteljahrhundert das wichtigste internationale Schutzinstrument für Flüchtlinge aus dem deutschen Asylverfahren heraus gedrängt haben. Der Begriff Flüchtling existierte im letzten Vierteljahrhundert nicht im deutschen Asyl- und Ausländerrecht. Wenn Elemente der Genfer Flüchtlingskonvention in das deutsche Recht übernommen wurden, geschah dies stillschweigend, ohne deutlich zu machen, dass die deutsche Vorschrift Umsetzungsnorm für internationale Verpflichtungen ist (z. B. § 51 Abs. 1 AuslG 1990 für Art. 33 Abs. 1 GFK, § 51 Abs. 3 Satz 1 AuslG 1990 für Art. 33 Abs. 2 GFK und § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG 1990 für Art. 1 F GFK).

Wer schutzbedürftiger Flüchtling ist, wurde bis zum 31. Dezember 2004 nicht nach international anerkannten Kriterien, sondern ausschließlich nach deutschen, stark von Abwehrhaltung und Angst vor Flüchtlingen geprägten Abgrenzungsbegriffen entschieden. Prominentes Beispiel hierfür ist der Umgang der Rechtsprechung mit Verfolgungen durch nichtstaatliche Akteure und mit Opfern von Bürgerkriegen. Nicht eine weltoffene, bewusste Übernahme internationaler Verpflichtungen prägt das deutsche Asylverfahren, sondern eine abwehrende Haltung. Schulbeispiel für diese Abwehrhaltung ist die Tatsache, dass die Genfer Flüchtlingskonvention bislang bei der Ermittlung der Fluchtgründe nicht maßgebend, sondern eine genuin deutsche Verformung der völkerrechtlichen Entscheidungsgrundlagen war, wobei aber peinlich darauf geachtet wurde, dass der völkerrechtliche Flüchtlingsbegriff nicht genannt wurde. Inzwischen hat der Gesetzgeber mit Wirkung zum 1. Januar 2005 angeordnet, dass die Asylbehörde die Kriterien des völkerrechtlichen Flüchtlingsbegriffs zur Grundlage ihrer Prüfung und Entscheidung zu machen hat. Diese Vorgabe des Gesetzgebers muss gegen eine im Laufe eines Vierteljahrhunderts verfestigte Abwehrhaltung umgesetzt werden. Jedoch sind bislang keine zureichenden Vorkehrungen getroffen worden, um die Einzelentscheidungen umfassend und sachgerecht auf die Übernahme internationaler Verpflichtungen vorzubereiten, zu schulen und zu informieren.

I. Innerstaatliche Abdrängung der Genfer Flüchtlingskonvention

Die Bundesrepublik Deutschland ist seit 1953 Vertragsstaat der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951. Zunächst setzte die Asylverordnung von 1953 die Konvention in das innerstaatliche Recht um, indem sie den Flüchtlingsbegriff nach dessen Art. 1 zur Grundlage von Asylentscheidungen machte. 1965 übernahm das Ausländergesetz diese Aufgabe. Die Verwaltungspraxis zu § 28 AuslG 1965 beruhte auf beiden Grundlagen, dem Begriff der politischen Verfolgung nach der Verfassung sowie dem Flüchtlingsbegriff nach dem Völkerrecht. Mit Inkrafttreten des Asylverfahrensgesetzes von 1982 verschwand jedoch der »Flüchtlingsbegriff« nach Art. 1 A Nr. 2 der Genfer Flüchtlingskonvention. Seitdem beherrscht ausschließlich der Begriff der »politischen Verfolgung« das Asylverfahren. Bis zum 31. Dezember 2004 verwies der Gesetzgeber nur noch bei den Rechtsfolgen der Asyl- und Flüchtlingsanerkennung auf die Konvention (vgl. § 2, § 3 AsylVfG). Folgerichtig isolierte sich die Bundesrepublik vom internationalen Kontext und schlug einen bedenklichen Sonderweg ein, der es ihr nunmehr im Zusammenhang mit der Vergemeinschaftung des Asylrechts erschwert, internationale Verpflichtungen zu erfüllen.

Innerstaatliche Ausgangsposition der Genfer Flüchtlingskonvention ist bei uns seit 1982 nicht der eingangs im Asylverfahrensgesetz vorangestellte Abschnitt über die materiellen Entscheidungs-

grundlagen des Asylrechts, sondern der Abschnitt im Aufenthaltsgesetz (vgl. § 60 Abs. 1) bzw. früher im Ausländergesetz von 1990 (vgl. § 51 Abs. 1), der die Beendigung des Aufenthaltes regelt. Dogmatische Folge dieser gesetzessystematischen Verankerung der Konvention ist, dass sie einer strukturell auf den Vollzug ausgerichteten Verwaltungspraxis als Hindernis gegen eine an sich legitime Vollzugsabsicht erscheint. Nicht die völkerrechtsfreundliche Umsetzung internationaler Verpflichtungen, die offen für die Feststellung von Fluchtgründen bleibt, beherrscht damit strukturell die Verwaltungspraxis bei der innerstaatlichen Umsetzung der Konvention, sondern vorrangig polizeirechtliches Abwehrdenken. Konzeptionell schlägt damit diese Haltung auf die innerstaatliche Umsetzung internationaler Verpflichtungen durch und beeinflusst dadurch auch die Praxis der Tatsachenfeststellung. Folglich beherrschen das deutsche Ausländerrecht auch nur die aus dem Refoulementverbot des Artikel 33 der Konvention folgenden Pflichten. Diese genuine deutsche Rezeption der Genfer Flüchtlingskonvention determiniert zwar nicht gezielt, aber doch aus strukturellen Gründen die Praxis der Tatsachenfeststellung.

II. Gemeinschaftsrechtswidrige Umsetzung der Genfer Flüchtlings- konvention

Damit ist die Bundesrepublik für die Umsetzung des Gemeinschaftsrechtes schlecht gerüstet. Bereits die Gesetzesüberschrift zu § 51 AuslG 1990 wie auch zu § 60 AufenthG »Verbot der Abschiebung« führt dies vor Augen. In der Rechtsprechung wird insoweit dogmatisch klar zwischen dem positiv besetzten »Asylschutz« nach der Verfassung einerseits sowie dem lediglich negatorisch wirkenden relativen »Abschiebungsschutz« nach dem Ausländergesetz andererseits unterschieden. Dass mit diesem Abschiebungsschutz der Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention innerstaatlich umgesetzt wird, bleibt diesem Denken verschlossen. Folgerichtig wurde die Konvention bis Ende 2004 nahezu in keinem Asylbescheid und keinem Gerichtsurteil erwähnt, sondern lediglich die ausländerechtliche Norm. Selbst das Bundesverfassungsgericht verwendet in Abgrenzung zum »absoluten Asylschutz« der Verfassung im Blick auf § 51 Abs. 1 AuslG 1990 den Begriff der »relativen Abschiebungshindernisse.«¹¹ Deshalb wirkt die Konvention in der Bundesrepublik Deutschland lediglich relativ und verpflichtet diese nur zur Statusgewährung, wenn die Abschiebung in andere Staaten nicht möglich ist. Folgerichtig

hat das Bundesamt nach § 34 AsylVfG selbst dann aufenthaltsbeendende Maßnahmen zu verfügen, wenn die Voraussetzungen des Abschiebungsverbot nach § 51 Abs. 1 AuslG 1990 bzw. § 60 Abs. 1 AufenthG 2004 erfüllt sind.

§ 60 Abs. 1 AufenthG soll nach dem Verständnis des deutschen Gesetzgebers zunächst die Qualifikationsrichtlinie der Europäischen Gemeinschaft vom 29. April 2004 (Richtlinie Nr. 83/2004) innerstaatlich umsetzen. Zu diesem Zweck erkennt die Vorschrift die Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure und geschlechtsspezifische Verfolgungen an. Denn mit der Richtlinie wird der völkerrechtliche Flüchtlingsbegriff zur Grundlage der Asylverfahren gemacht und musste die Bundesrepublik vor der Beschlussfassung des Rates deshalb bislang entgegenstehende, durch die Rechtsprechung willkürlich aufgerichtete Hindernisse aus dem Wege räumen. Doch mit einer derart verunglückten Gesetzeskonzeption können gemeinschaftsrechtliche Verpflichtungen kaum effektiv umgesetzt werden: Während etwa § 60 Abs. 1 AufenthG lediglich »Schutz vor Abschiebung« in den Herkunftsstaat verspricht und die Abschiebung in Drittstaaten damit ausdrücklich nicht ausschließt (vgl. § 34 AsylVfG, § 60 Abs. 10 Satz 2 AufenthG), gewährleistet die Richtlinie Flüchtlingen im positiven Sinne »internationalen Schutz«, also den in Art. 2 bis 34 der Genfer Flüchtlingskonvention bereit gehaltenen Schutz, und hat die Feststellung, dass die entsprechenden Voraussetzungen vorlie-

11 BVerfGE 94, 49 (97) = EZAR 208 Nr. 7 = NVwZ 1996, 700

gen, zwingend die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft (Art. 13 der Richtlinie) sowie die Gewährung eines Aufenthaltstitels (Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie) zur Folge. Die Prüfung etwaiger Abschiebungsmöglichkeiten in Drittstaaten ist den Mitgliedstaaten danach jedoch untersagt.

III. Mangel eines internationalen Verständnisses in der deutschen Entscheidungspraxis

Diese Analyse verdeutlicht, dass in der Bundesrepublik seit nahezu einem Vierteljahrhundert die Genfer Flüchtlingskonvention kein Gewicht gehabt hat. Erkenntnisleitendes Interesse bei der Umsetzung der Konvention ist zunächst die

Identifizierung aufnahmebereiter dritter Staaten. Zumindest der Gesetzgeber stellte sich bislang so die Umsetzung internationaler Verpflichtungen vor. Ziel des Verwaltungshandelns war es, diesen gesetzgeberischen Willen möglichst buchstabengetreu zu vollziehen. Gesetzgeber und Verwaltung pflegten damit zwar in aller Regel Fiktionen, da kein dritter Staat einen Flüchtling aufzunehmen bereit ist, der zuvor in Deutschland als Abschiebungsschutzberechtigter nach Art. 33 der Konvention anerkannt worden ist. Folgerichtig haben die Einzelentscheider des Bundesamtes überwiegend auch kein Selbstverständnis herausbilden können, dass sie im Auftrag der internationalen Gemeinschaft den Flüchtlingsschutz materialisieren («protection officer«).

D. Strukturelle Vorbehalte in der Ermittlungspraxis zu den Fluchtgründen

Aufgabe der Entscheidungspraxis ist die Ermittlung der Personen unter den Asylantragstellern, die schutzbedürftig sind. Da Asylsuchende und Flüchtlinge in aller Regel ohne Beweisdokumente einreisen, wird über ihr Schutzgesuch nach den Grundsätzen der Glaubhaftmachung der Asylgründe entschieden. Letztlich muss der Einzelentscheider sich schlüssig werden, ob er einem Antragsteller glaubt oder nicht. Statusentscheidungen im Asylverfahren sind damit im hohen Maße subjektive Entscheidungen, die in einem besonders stark von Misstrauen geprägten Verfahrensklima getroffen werden. Die sich verdichtenden Vorbehalte gegen Asylsuchende und Flüchtlinge machen deshalb die subjektive Statusentscheidung zu einer höchst voraussetzungs-vollen Verwaltungsentscheidung, ohne dass die Vorbehalte bewusst, geschweige denn zum Gegenstand eines gesellschaftlichen Diskurses werden. Es liegt auf der Hand, dass in einer gesellschaftlichen Situation, in der der gute Glaube an legitime Fluchtgründe abhanden gekommen ist, die Entscheidung über das Asylbegehren jedoch guten Glauben voraussetzt, kaum noch positive Statusentscheidungen getroffen werden.

So beschädigen nicht reflektierte Vorbehalte das Asylverfahren. Dies zeigt sich insbesondere an der Art der Ermittlung der Fluchtgründe. Es fehlt häufig nicht nur an einer jeweils sachbezogenen, auf die spezifischen Besonderheiten des konkreten Asylvorbringens abstellenden Belehrung und fallbezogenen Anwendung einer verfahrensrechtlichen Fürsorge gegenüber dem einzelnen Asylantragsteller. Von den Antragstellern zunächst nicht erinnerte konkrete Teilaspekte eines geschilderten prozesshaften Geschehensablaufs, die den akuten Verfolgungsdruck erst schlüssig machen, werden häufig nicht durch gezielte Nachfragen aufgeklärt. Gleichwohl wird den Antragstellern dieses Versäumnis in der Beweiswürdigung entgegen gehalten und im nachfolgenden Gerichtsverfahren die Nachholung dieses Versäumnisses als »gesteigertes Vorbringen« abqualifiziert. Insgesamt haben sich auf diese Weise strukturelle Verfahrensfehler herausgebildet, durch welche die Asylantragsteller häufig zum Objekt des Verfahrens herabgewürdigt und verzerrte Lebenswirklichkeiten ermittelt werden. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit hat es aufgrund einer ebenfalls überwiegend stark von Misstrauen und Abwehrhaltung geprägten Einstellung zumeist versäumt, die Verfahrensrechte der Asylantragsteller gegenüber einer ihnen als übermächtig erscheinenden Behörde zu stärken, um so wenigstens das für ein diskursives Rechtssystem gebotene Mindestmaß an Verfahrensgerechtigkeit herzustellen.

I. Besonderheiten der asylspezifischen Feststellungsverfahren

Kernaufgabe beim Vollzug internationaler Verpflichtungen ist die Feststellung, ob Asylantragsteller schutzbedürftig sind. Um die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass schutzbedürftige Asylsuchende im Verwaltungsverfahren identifiziert werden können, kommt der gewissenhaften Anwendung des Amtsermittlungsprinzips sowie den Verfahrensrechten der Asylantragsteller eine überragende Bedeutung zu. 1981 gab das Bundesverfassungsgericht die Leitlinie vor: Grundrechte, insbesondere das Asylrecht, bedürfen geeigneter Organisationsformen und Verfahrensregelungen, weil anders die materielle Asylverbürgung nicht wirksam in Anspruch genommen und durchgesetzt werden kann.¹² Doch der Gesetzgeber geht seit 1978 den umgekehrten Weg, beschleunigt das Verfahren in kaum noch zu überschauender Folge von Gesetzesänderungen und verschärft dabei insbesondere die Verfahrens- und Mitwirkungspflichten der Asylantragsteller, ohne diese durch angemessene Vorkehrungen in die Lage zu versetzen, diesen Verpflichtungen gerecht zu werden.

Dieses vom Gesetzgeber geschaffene und durch die Verwaltung nicht behobene strukturelle Defizit wiegt vor dem Hintergrund eines in erster Linie auf der

Schilderung der Verfolgungs- und Fluchterlebnisse beruhenden Rechts besonders schwer. Das Bundesverwaltungsgericht hat darauf hingewiesen, dass die Asylentscheidung eine im überdurchschnittlichem Ausmaße von subjektiven Voraussetzungen abhängige Rechtsentscheidung ist. Danach kann schon der bloße Tatsachenvortrag des Asylantragstellers zur Asylankennung führen, sofern seine Behauptungen unter Berücksichtigung aller sonstigen Umstände in dem Sinne »glaubhaft« sind, dass sich der Rechtsanwender von ihrer Wahrheit überzeugen kann. Das Fehlen von Beweismitteln mag dessen Meinungsbildung erschweren, entbindet ihn aber nicht davon, sich eine feste Überzeugung vom Vorhandensein des entscheidungserheblichen Sachverhalts zu bilden. Letztlich muss sich der Rechtsanwender schlüssig werden, ob er dem Asylsuchenden glaubt.¹³ Inzwischen ist jedoch in Verwaltung und Justiz der gute Glaube an die Legitimität der vorgebrachten Verfolgungsgründe weitgehend abhanden gekommen, sodass ein derart von subjektiven Voraussetzungen abhängiges Recht wie das Asylrecht bereits funktional das geforderte Ergebnis richtiger Entscheidungen kaum mehr gewährleisten kann.

Es kann daher nicht verwundern, dass in einem stark von institutionalisiertem Abwehr- und Missbrauchsdenken geprägten Asylsystem schutzbedürftige Perso-

12 BVerfGE 56, 216 (236) = InfAuslR 1981, 152 = NJW 1981, 1436 = EZAR 221 Nr. 4

13 BVerwGE 71, 180 (182) = EZAR 200 Nr. 13 = NVwZ 1985, 913 = InfAuslR 1985, 241.

nen häufig nicht identifiziert werden. Es drängt sich der Eindruck auf, dass die Feststellung asylrechtlicher Tatsachen zunehmend als lästige Pflichtübung verstanden wird und deshalb Feststellungsverfahren die Funktion übernommen haben, lediglich die formale Rationalität der Asylentscheidungen sicherzustellen, nicht aber inhaltlich richtige Bescheide zu gewährleisten. Aufgrund des in der Praxis gesammelten Erfahrungswissens ist festzuhalten, dass die Art und Weise der Ermittlung der Verfolgungsgründe von einer Vielzahl von strukturellen Defiziten geprägt wird, die in ihrer Gesamtwirkung die Vermutung nahe legen, dass das Interesse an der Förderung richtiger und gerechter Entscheidungen nicht im Zentrum des Verfahrens steht. Dies soll belegt werden:

II. Ermittlung von verzerrten Lebenswirklichkeiten

Ein zentraler struktureller Fehler bei der asylrechtlichen Tatsachenfeststellung besteht darin, dass dem Antragsteller in aller Regel bedeutet wird, nur die Fragen zu beantworten, die an ihn gestellt werden, obwohl dieser nach dem Gesetz von sich aus die asylbegründeten Tatsachen vortragen muss (§ 25 Abs. 1 Satz 1 AsylVfG). Die behördlichen Fragen sind darüber hinaus zumeist lediglich auf die dem Ausreisentschluss zeitlich unmittelbar vorgelagerten Umstände und Tatsachen begrenzt. So wird häufig nur ein verzerrter, aus dem konkreten Lebenszusammenhang des An-

tragstellers gerissener Sachverhalt Gegenstand des Asylverfahrens. Kommen weiter zurückliegende Aktivitäten des Antragstellers und/oder Repressalien zu einem späteren Zeitpunkt der verwaltungsrechtlichen Anhörung oder im Anschluss an diese zur Sprache, wird diesem der Einwand des »gesteigerten Vorbringens« ungeachtet dessen entgegen gehalten, dass ihm zumeist die Einbettung seiner persönlichen Erlebnisse und Erfahrungen in einen konkreten Gesamtzusammenhang zuvor von der Behörde unmöglich gemacht wurde.

Gegen das kooperative und für ihn nicht durchschaubare Zusammenspiel von Einzelentscheider und Dolmetscher hat der Asylantragsteller kaum eine Chance. Häufig kennen sich Einzelentscheider und Dolmetscher und erörtern deshalb auch während der Befragung des Antragstellers die Glaubhaftigkeit einzelner Schilderungen, ohne dass dieser an diesen Bewertungen seiner Angaben beteiligt wird. Zumeist fehlt ihm auch der Mut, von sich aus gegen eine abwehrende Ermittlungstechnik Tatsachen und Umstände vorzutragen, die für sein Asylbegehren von entscheidungserheblicher Bedeutung sein können. Darüber hinaus befürchten die Antragsteller zumeist, dass eine der amtlichen Befragungstechnik zuwiderlaufende Erzählweise ihnen bei der Beweiswürdigung schadet. Hinzu kommt das kulturelle Vorverständnis der Asylantragsteller, das es diesen verbietet, gegen den Willen der mit »natürlicher Autorität« ausgestatteten Feststellungsbehörde zu agieren.

Diese Faktoren führen in ihrer Gesamtwirkung dazu, dass ein verzerrter, von der konkreten Lebenswirklichkeit des Asylantragstellers losgelöster Scheinsachverhalt ermittelt wird, wenn der Einzelentscheider dem Asylsuchenden nicht durch eine loyale und verständnisvolle Befragungstechnik bei der Schilderung seiner Verfolgungsbehauptungen hilft. Da entgegen den verfassungsgerechtlichen Vorgaben diese Ermittlungstechnik in dem auf Abwehr und Misstrauen ausgerichteten Ermittlungssystem kaum Anwendung findet, wird im deutschen Asylverfahren weitgehend nicht über konkrete und wirkliche, sondern über fiktive, verzerrte Sachverhalte entschieden.

III. Der Asylsuchende: das Objekt des Verwaltungshandelns

Das Rechtssystem demokratisch freiheitlicher Rechtsstaaten ist ein diskursives. Die Rechtsentscheidung hat nicht als Zwangsentscheidung daher zu kommen, sondern beruht auf der Einsichtsfähigkeit der Verfahrensbeteiligten in die Notwendigkeit gerade dieser konkret getroffenen Entscheidung. Das Prinzip der Verfahrensgerechtigkeit setzt deshalb voraus, dass die Voraussetzungen dafür zu schaffen sind, dass Rechtssuchende am Prozess der Tatsachengewinnung gleichberechtigt teilhaben können. Dazu gehört in allererster Linie, dass ihnen vor der behördlichen Anhörung der Zugang zu unabhängigen Beratungssystemen ermöglicht und sie darüber hinaus von

der Behörde über ihre Rechte und Pflichten umfassend in einer ihnen verständlichen Sprache aufgeklärt werden und während der Befragung jeweils sachbezogen verständnisvoll und loyal angeleitet werden, auf die für die Sachentscheidung maßgeblichen Tatsachen und Umstände konkret und lebensnah einzugehen.

Unmittelbar einleuchtend ist es, dass gerade im Asylverfahren der Erfüllung der entsprechenden behördlichen Verpflichtungen überragende Bedeutung zukommt. Denn die soziokulturellen Vorbedingungen dafür, dass ein Ermittlungssystem, das auf Schnelligkeit, funktionaler Logik sowie auf einer durch unterschiedliche politische Interessen vorgeprägten hochkomplexen Rationalität beruht, richtige und gerechte Rechtsentscheidungen befördert, sind äußerst ungünstig. Umso mehr kommt der konkreten Vorinformation der Asylantragsteller über die Funktionsweise des deutschen Asylsystems sowie die konkret geforderten Mitwirkungspflichten und insbesondere der während der verwaltungsbehördlichen Anhörung durchgängig zu beachtenden verfahrensrechtlichen Fürsorgepflicht überragende Bedeutung zu.

An beiden Voraussetzungen scheint es im deutschen Asylverfahren zu fehlen, weil das Ermittlungssystem offensichtlich strukturell nicht auf die Herstellung richtiger und gerechter Entscheidungen ausgerichtet ist. Häufig werden Asylsuchende nach dem ersten Behördenkon-

takt in Aufnahmeeinrichtungen isoliert von unabhängigen Beratungssystemen untergebracht. Da im Bundesinnenministerium die Befürchtung vorherrscht, durch eine unabhängige und sachverständige Verfahrensberatung würden die Asylsuchenden dazu angeleitet, unwahre Angaben zu machen, sollen diese möglichst unbeeinflusst von außen durch die Behörde angehört werden. Eine behördliche Vorinformation über die konkret geforderten Darlegungslasten unterbleibt jedoch. Zwar enthalten die Anhörungsprotokolle über einundehalb Seiten standardisierte Belehrungstexte, die den Asylsuchenden zu Beginn der Anhörung durch den anwesenden Dolmetscher zusammenfassend übersetzt werden. Diese Vorinformation ist jedoch eher abstrakt und standardisiert und verliert durch die Zusammenfassung ihren ohnehin geringen Informationsgehalt. Die abstrakte Vorinformation ersetzt darüber hinaus nicht die konkrete verfahrensrechtliche Fürsorgepflicht, welche das Bundesamt dazu verpflichtet, während des gesamten Ermittlungsvorgangs die Asylantragsteller konkret über die jeweilige Bedeutung und den Inhalt der gestellten Fragen aufzuklären, damit sie die Bedeutung der an sie gestellten Fragen überhaupt verstehen können. Aufgrund in Jahrzehnten durch Rechtsanwälte und Betreuer gesammelter Erfahrungen mit der angewendeten behördlichen Ermittlungs-

technik ist jedoch festzuhalten, dass die verfahrensrechtlichen Fürsorgepflichten in aller Regel nicht beachtet werden.

IV. Verletzung der Vorhaltepflicht

Besonders illustrativ für das häufig beobachtete behördliche Desinteresse an den wahren Fluchtgründen ist die Verletzung der Vorhaltepflicht. Die Vorhaltepflicht ist Ausdruck des amtlichen Untersuchungsgrundsatzes wie auch Gewährleistungsinhalt des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf rechtliches Gehör. Sie hat die Funktion, Antragstellern die Gelegenheit einzuräumen, zu Widersprüchen, Ungereimtheiten und unvollständigem Sachvorbringen Stellung zu nehmen und diese zur Überzeugungsgewissheit der Verwaltung auszuräumen. Insbesondere im Asylverfahren, das von sehr strengen Darlegungslasten geprägt ist und häufig rechtlich komplizierte und tatsächlich hochkomplexe Geschehensabläufe zum Gegenstand hat, sind Antragsteller aus fremden Rechts- und Kulturkreisen in aller Regel überfordert und bedürfen der besonderen verfahrensrechtlichen Fürsorge. Ein wichtiges Mittel dieser Fürsorgepflicht ist die behördliche Vorhaltepflicht, deren Einhaltung das Bundesverfassungsgericht auch von den Verwaltungsgerichten wiederholt eingefordert hat.¹⁴

14 BVerfG (Kammer), InfAuslR 1991, 85;
BVerfG (Kammer), InfAuslR 1992, 94 (95);
BVerfG (Kammer), InfAuslR 1992, 231 (233);

BVerfG (Kammer), InfAuslR 1999, 273 (278);
BVerfG (Kammer), InfAuslR 2000, 254, (258).

Im Verwaltungsverfahren führt die Verletzung der Vorhaltepflcht dazu, dass offensichtlichen Widersprüchen und Ungereimtheiten im Sachvorbringen der Asylantragsteller zumeist nicht nachgegangen wird. Legt man das Anhörungsprotokoll als Folie unter den ablehnenden Bescheid, so fällt auf, dass in aller Regel eine Vielzahl von im Bescheid bezeichneten und damit als entscheidungserheblich bewerteten Widersprüchen während der Anhörung nicht vorgehalten wurden. Widersprüche etwa in der zeitlichen Schilderung von politischen Repressalien bleiben ebenso unaufgeklärt wie die Anzahl der Festnahmen und Folterungen und die Foltermethoden.¹⁵ Im Bescheid selbst werden diese unaufgeklärten Widersprüche jedoch zum Beleg für die Unglaubhaftigkeit des Sachvorbringens im Verwaltungsverfahren angeführt.

Hiergegen ist daran zu erinnern, dass das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung ausdrücklich hervorgehoben hat, dass bei gegebenem Anlass klärende und verdeutlichende Rückfragen angezeigt sind.¹⁶ Unterblei-

ben derartige Vorhalte, obwohl diese sich der Behörde hätten aufdrängen müssen, dürfen dem Antragsteller dadurch entstehende Ungereimtheiten und Unzulänglichkeiten bei der Darlegung des Verfolgungs- und Fluchtgeschehens im Asylbescheid nicht zur Last gelegt werden, es sei denn, es handelt sich um derart wesentliche Fragen, dass man vom Asylsuchenden die Ausräumung derartiger Umstände aus eigener Initiative erwarten kann. Die Unfähigkeit, einen Geschehensablauf im Zusammenhang zu schildern, ist deshalb sowohl bei der Sachverhaltsermittlung wie bei der Beweiswürdigung angemessen zu berücksichtigen.¹⁷ Widersprüchen im Sachvortrag ist deshalb ebenso von Amts wegen nachzugehen wie auf dessen Vollständigkeit hinzuwirken ist.¹⁸ Ergeben sich zwischen dem bisherigen Sachvortrag und dem Vorbringen in der Anhörung oder innerhalb des Sachvortrags in der Anhörung Widersprüche in Ansehung entscheidungserheblicher Tatsachenkomplexe, sind diese an Ort und Stelle durch Vorhalte aufzuklären.¹⁹

15 Selbstverständlich ist auf die traumatisierenden Nachwirkungen der Folterbehandlung Bedacht zu nehmen und der Sachverhalt unter Wahrung des Intimsphäre der Antragsteller nach Möglichkeit durch besonders geschulte Einzelentscheider/innen aufzuklären.

16 BVerfGE 94, 166 (204) = EZAR 632 Nr. 25 = NVwZ 1996, 678.

17 Vgl. BVerwG, InfAuslR 1989, 349 = NVwZ 1990, 171 = Buchholz 402.25 § 1 AsylVfG Nr. 113.

18 OVG Saarland, InfAuslR 1983, 79; zur Würdigung von Widersprüchen s. BVerwG, InfAuslR 1989, 349 = NVwZ 1990, 171 = Buchholz 402.25 § 1 AsylVfG Nr. 113; OVG MW, AuAS 2000, 221; s. auch VG Meiningen, NVwZ-RR 2000, 252.

19 Vgl. BVerfG (Kammer), InfAuslR 1991, 85; BVerfG (Kammer), InfAuslR 1992, 94 (95); BVerfG (Kammer), InfAuslR 1992, 231 (233); BVerfG (Kammer), InfAuslR 1999, 273 (278); BVerfG (Kammer), InfAuslR 2000, 254, (258).

Es ist an sich eine Binsenweisheit, scheint im deutschen Asylsystem jedoch eine verloren gegangene Einsicht zu sein: Die Behörde hat die Verfahrensherrschaft. Sie hat durch Vorhalte mögliche Widersprüche, Ungereimtheiten und sonstige Unklarheiten von Amts wegen aufzuklären, nachdem der Antragsteller den Sachverhalt zusammenhängend dargestellt hat. Derartige Vorhalte dienen ja gerade dazu, dem Antragsteller Gelegenheit zu geben, Fehler und Erinnerungslücken zu überprüfen sowie tragfähige Entscheidungsgrundlagen zu schaffen. Dem Antragsteller werden diese Widersprüche in der für ihn belastenden Stresssituation der Anhörung zu meist gar nicht bewusst.

V. Behördliche Gewissheiten bei der Rezeption von Fluchtschicksalen

Ein weiterer zentraler struktureller Ermittlungsfehler besteht in der unreflektierten Entgegennahme von mit Gewissheit vorgetragene(n) Erklärungen der Asylsuchenden, die sachlogisch indes nur Mutmaßungen sein können. Ob der Gesinnungsgenosse nach seiner Festnahme den Namen des Asylsuchenden unter der Folter preisgegeben hat, kann der Antragsteller gar nicht wissen, sondern nur vermuten. Gleichwohl trägt er diese Mutmaßung zumeist mit Gewissheit vor. Ob die Verfolgungsorgane seine oppositionellen Aktivitäten ermittelt haben, kann der Antragsteller ebenfalls nicht wissen. Er trägt es dennoch häufig mit Gewissheit vor, weil es für ihn die als sicher angenommene Deutung des Ge-

schehensablaufs ist und er diese als die einzig in Betracht kommende Alternative ansieht. Er unterlässt es dabei in aller Regel, die Zwischenschritte für eine begründete Wahrscheinlichkeit, dass es sich so wie vorgetragen verhält, aufzuzeigen, weil er zumeist nicht erkennt, dass seine »Wahrheit« für Dritte nicht ohne weiteres plausibel ist und ihm zumeist auch nicht bedeutet wird, die Zwischenschritte zu erläutern.

Trägt der Antragsteller an anderer Stelle der Anhörung oder auch im späteren Verlaufe des Verfahrens eine andere Version desselben Vorganges ebenfalls mit Gewissheit vor, weil er sich möglicherweise eines zusätzlichen und zunächst nicht bewusst gewesenen Umstandes erinnert, wird in aller Regel dieser Umstand nicht aufgeklärt, ihm jedoch später im Bescheid als »gesteigertes Vorbringen« oder widersprüchlicher Vortrag entgegen gehalten. So kommt es häufig vor, dass der Antragsteller nachträglich etwa auf eine durchgeführte Hausdurchsuchung in seiner Wohnung hinweist, die den Schluss nahe legt, dass die Behörden unter der Folter seinen Namen, Adresse und seine oppositionellen Aktivitäten aus dem festgenommenen Gesinnungsgenossen heraus gepresst haben. Hier hätte in Anwendung der gebotenen verfahrensrechtlichen Fürsorgepflicht bereits bei der ersten Schilderung dieses Vorganges nachgefragt werden müssen, damit angebliche Gewissheiten als Wahrscheinlichkeitsannahmen identifiziert werden können oder auch deutlich wird, dass

der Antragsteller lediglich Vermutungen anstellt, für die er keine nachvollziehbaren Anhaltspunkte liefern kann. Häufig ist festzuhalten, dass Asylsuchende bei der Darlegung ihres Verfolgungs- und Fluchtgeschehens nicht präzise zwischen positivem Wissen, also erlebnisfundierten Aussagen, einerseits und Mutmaßungen andererseits differenzieren. Vielmehr kleiden sie ihr Wissen vom Hörensagen, tatsächliche Schlussfolgerungen, Einschätzungen eines möglichen Geschehensablaufs und Mutmaßungen über Motive der Verfolger zumeist in die Form positiven Wissens. Dies ist bei Anwendung kritischen Sachverständes jedoch zumeist ohne weiteres erkenntlich und bedarf der näheren behördlichen Aufklärung.

Es ist auffallend, dass die Verletzung der Vorhaltpflicht insbesondere Vorgänge betrifft, die so oder ähnlich von vielen Asylsuchenden vorgetragen werden. Da das auf Abwehr eingestellte und von Misstrauen geprägte Ermittlungssystem der Verwaltung bei derartigen als standardisiert erscheinenden Erzählungen in aller Regel von vornherein von der Unwahrheit der Schilderung auszugehen scheint, unterbleiben weitere behördliche Nachfragen. Was als Muster gleichgelagerten Verfolgungsvorbringens erscheint, scheint reflexartige Abwehrmechanismen auszulösen. Es mag sein, dass die mit Gewissheit vorgetragene Mutmaßung nicht zutrifft, es kann auch sein, dass weder die Festnahme des Gesinnungsgenossen noch die dargestellten oppositionellen Aktivitäten zutreffen.

Bevor dies mit der erforderlichen behördlichen Überzeugungsgewissheit und nachvollziehbar für Dritte festgestellt werden kann, müssen indes die Ermittlungen korrekt und vollständig geführt werden. Da jedoch häufig ein Überschuss an Misstrauen vorherrscht, werden als standardisiert erscheinende Erzählungen regelmäßig nicht aufgeklärt und den Antragstellern im Bescheid Detailarmut und mangelnde Konkretetheit sowie widersprüchliches Vorbringen entgegen gehalten. Hier wird deutlich, wie weitreichend inzwischen allgemein gesellschaftlich vorherrschende Vorbehalte gegen Asylsuchende und Flüchtlinge die asylrechtliche Tatsachenfeststellung beherrschen. Auf den ersten Blick als standardisiert erscheinendes Vorbringen wird zumeist lediglich entgegengenommen und nicht weiter aufgeklärt, weil man dem Antragsteller ohnehin nicht glaubt.

VI. Wegfall eines effektiven gerichtlichen Kontrollsystems

Versuche, die behördlich abgewehrten tatsächlichen individuellen Geschehnisse im anschließenden gerichtlichen Kontrollverfahren nach sachkundiger Beratung und Belehrung einzuführen, scheitern häufig an einer Gerichtsbarkeit, die der Behörde überwiegend den Bonus der Gesetzmäßigkeit ihres Handelns einräumt und dadurch die Asylkläger mit nahezu unerfüllbaren, kaum zu überwindenden Darlegungslasten überfrachtet. Immer mehr Rechtsanwälte beklagen

sich über eine richterliche Ermittlungs- und Entscheidungspraxis, die nicht gewillt ist, fehlerhafte Bescheide durch vorbehaltlose neue Ermittlungen zu korrigieren und bei der häufig keine Bereitschaft besteht, ein Rechtsgespräch über offene Fragen des individuellen Verfolgungsgeschehens zu führen. Dies erschwert die Aufklärung der von der Verwaltung ermittelten verzerrten Lebenswirklichkeit und das Aufdecken der tatsächlichen Fluchtgründe.

Bereits 1993 wiesen die in der öffentlichen Anhörung des Bundestages im Rahmen der Asylrechtsreform angehörten Richter darauf hin, dass der Asylbereich in der Richterschaft allgemein als wenig beliebt angesehen werde.²⁰ Verstärkend kommt hinzu, dass das Bundesverwaltungsgericht den Verwaltungsgerichten in ständiger Rechtsprechung die Möglichkeit entzogen hat, bei krassen Verfahrensfehlern das Verfahren an die Asylbehörde zur erneuten und sachgerechten Aufklärung zurück zu geben.²¹ An der insbesondere auch wegen dieser besonderen asylprozessualen Situation gebotenen erschöpfenden Aufklärung des Sachverhaltes durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit fehlt es aber häufig. Generell ist festzuhalten, dass es die Verwaltungsgerichte überwiegend versäumt haben, die von der Behörde zu beachtenden verfahrensrechtlichen Garantien zugunsten der Asylsuchenden

und Flüchtlinge zu verstärken. Ungeachtet der bereits bei der ersten Durchsicht ins Auge springenden behördlichen Verfahrensfehler wird das Protokoll der behördlichen Anhörung häufig als authentisches Dokument richtiger Tatsachenfeststellungen gewertet und Versuchen des Asylklägers, nachträglich Richtigstellungen und Ergänzungen vorzunehmen, mit Misstrauen begegnet und zu seinen Lasten als »gesteigertes Vorbringen« gewertet. Insbesondere gehen die Verwaltungsgerichte häufig über die Verletzung der Vorhaltepflcht hinweg und lassen den klägerischen Anspruch ebenso wie das Bundesamt an derart verfahrensfehlerhaft zustande gekommenen Widersprüchen scheitern.

Es wäre eigentlich zu erwarten, dass die Asylbehörde im Asylprozess ihre Entscheidungen verteidigt. Dies ist jedoch nicht der Fall. Vielmehr herrscht Desinteresse vor. Das zuständige Bundesamt nimmt im Asylprozess nur in ganz seltenen Fällen an der Verhandlung teil. Dadurch gleicht sich das gerichtliche Verfahren strukturell dem behördlichen Verfahren an und findet sich der Asylkläger einer weiteren obrigkeitlichen Instanz gegenüber. Während üblicherweise im Straf- wie im Verwaltungsprozess dem Bürger die staatliche Gewalt in Gestalt des Anklägers oder Behördenvertreters gegenübersteht, Bürger und behördlicher Vertreter bei der Aufklärung des

20 Nachweise bei Marx, Kommentar zum AsylVfG, 5. Auflage, 2003, § 83 Rdn. 6.

21 BVerwG, NVwZ 1982, 630; BVerwG, DVBl. 1983, 33; BVerwGE 106, 171 (173) = NVwZ 1998, 861 (862) = EZAR 631 Nr. 45.

Sachverhalts die für ihre Interessenlage jeweils als entscheidungserheblich gewerteten tatsächlichen Umstände und Tatsachen in das Verfahren einzuführen versuchen und so gewährleistet erscheint, dass sämtliche für das Verfahren entscheidungserheblichen Umstände und Tatsachen zur Sprache kommen, wird im Asylprozess aufgrund des behördlichen Desinteresses der Verwaltungsrichter ungewollt und unmerklich in die Position des Interessenwahrers der Behörde hinein gedrängt. Da die Asylbehörde im Asylprozess nicht vertreten ist, besteht häufig ungewollt eine Neigung der Verwaltungsrichter die aus

Sicht der Behörde maßgeblichen Umstände gegenüber dem anwaltlich vertretenen Asylkläger stärker zu gewichten als dies der Fall wäre, wenn die Behörde selbst ihre Interessen verfolgte. Ist das Bundesamt in seltenen Ausnahmefällen vertreten, zeichnet sich der Behördevertreter zumeist durch Schweigen aus. Auch im schriftlichen, der mündlichen Verhandlung vorausgehenden Verfahren beschränkt das zuständige Bundesamt sich nahezu ausnahmslos auf die formularmäßige, nicht weiter begründete Klageabweisung.

E. Prioritätensetzung zu Lasten der Kernaufgaben der Asylbehörde

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat durch geeignete Vorkehrungen Sorge dafür zu tragen, dass in den Außenstellen des Amtes für die besonderen Aufgaben geschulte und in kontinuierlichen Abständen fortgebildete Einzelentscheider die Fluchtgründe ermitteln. Darüber hinaus hat die Amtsleitung dafür zu sorgen, dass ihr strukturelle Fehler in den Außenstellen bekannt werden und sie diese unverzüglich abstellt. Aufgrund der Informationen aus den Außenstellen und auch aufgrund eigener Erfahrungen drängt sich jedoch der Eindruck auf, dass der traditionelle Kernbereich des Amtes stark vernachlässigt wurde, sodass sich die festgestellten strukturellen Defizite in der Ermittlungspraxis ohne zureichende Gegenvorkehrungen verfestigt haben. Während auf die Verbesserung der inhaltlichen Qualität der Entscheidungen zielende Steuerungsmaßnahmen zu fehlen scheinen, wird darüber berichtet, dass insbesondere Druck auf eine schnelle Erledigung der Verfahren ausgeübt wird.

I. Prioritätensetzung zu Lasten des traditionellen Kernbereichs

Ziel bei der vorausgegangenen Darstellung der verfahrensrechtlichen Defizite war es, darauf hin zu weisen, dass aufgrund eines vorherrschenden gesamtgesellschaftlichen Klimas der Abwehr und des Misstrauens das verfassungsrechtlich vorgegebene Ziel, richtige und in diesem Rahmen gerechte Entscheidungen zu treffen und zu diesem Zweck die maßgeblichen Tatsachen sachgerecht und ohne Vorbehalte zu ermitteln, nur unzulänglich verfolgt wird. Gerade deshalb ist es unabdingbar, dass Kontroll- und Steuerungsmaßnahmen ergriffen werden, um trotz des das Asylverfahren belastenden psychologischen Gesamtklimas verfassungsrechtlich geforderten

Verfahrensprinzipien nach Möglichkeit zum Durchbruch zu verhelfen.

Insgesamt sind die administrativen und institutionellen Maßnahmen der letzten Jahre jedoch vorrangig auf die integrationsrechtlichen Aufgaben ausgerichtet worden. Dies hat neben den beschriebenen strukturellen Verfahrensdefiziten dazu geführt, dass das Amt den traditionellen Aufgaben kaum gerecht wird. Vielmehr wird darüber berichtet, dass der auf die Erzielung hoher Erledigungszahlen gerichtete Druck hoch sei und darunter die inhaltliche Entscheidungsqualität leide. Während der Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 27. Oktober 2004 stellte der Präsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge fest, dass sein Amt

»sich auf die Integration als herausragende Zukunftsaufgabe« konzentriere und dennoch das »klassische Aufgabengebiet nicht aus dem Blick« verliere, sondern eine »Optimierung« angestrebt werde, um das »Verfahren zu beschleunigen, die Entscheidungsziffern zu erhöhen und die Qualität der Entscheidungen zu verbessern.«

Aufgrund unserer Erfahrungen und aufgrund von Äußerungen Bediensteter in den Außenstellen ist hingegen festzustellen, dass die Prioritätensetzung zu Lasten des Kernbereichs geht und bei der Trias des Aufgabenprogramms im Kernbereich der Fokus auf der Optimierung der Entscheidungsziffern und nicht auf der Verbesserung der Entscheidungsqualität liegt. Es drängt sich der Eindruck auf, dass im Zentrum des Arbeitsprogramms die neuen integrationsrechtlichen Aufgaben stehen und der traditionelle Kernbereich stark vernachlässigt wird. Fortbildungsveranstaltungen zum asylrechtlichen Bereich sind in den letzten Jahren kaum noch durchgeführt worden. Obwohl am 1. Januar 2005 das Zuwanderungsgesetz und damit auch § 60 Abs. 1 AufenthG in Kraft getreten ist, der zunächst als innerstaatliche Umsetzungsnorm für die Qualifikationsrichtlinie der Europäischen Union vom 29. April 2004 (Richtlinie Nr. 83/2004) konzipiert ist, sind bislang offensichtlich kaum hierauf bezogene Fortbildungsveranstaltungen für Einzelentscheider durchgeführt worden, sodass in den Außenstellen kaum Kenntnisse über die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für

die asylrechtliche Feststellungspraxis vorhanden sind.

II. Mangelhafte Qualität der Entscheidungsfindung

Das Ziel der Optimierung von Entscheidungsziffern bei der Ausführung der asylrechtlichen Kernaufgaben scheint dazu geführt zu haben, dass die Überprüfung der Entscheidungsqualität geringeres Gewicht im Aufgabenprogramm des Bundesamtes erhalten hat. Um die aufgezeigten strukturellen Verfahrensdefizite zu beheben, müssen nicht nur die Bescheide als solche, sondern ist insbesondere der Sachentscheidung vorgelagerte Prozess der Tatsachenermittlung und Entscheidungsfindung einer kontinuierlichen und wirksamen Kontrolle zu unterziehen. An einer derartigen Kontrolle scheint es zu fehlen. Auffallend ist etwa die zunehmende Ersetzung der Prüfung individueller Fluchtgründe durch die Verwendung von Textbausteinen, auf welche die vorausgegangene persönliche Anhörung des Asylsuchenden bereits zugeschnitten ist. Darüber hinaus werden häufig ausschließlich abstrakte Textbausteine verwendet und wird das individuelle Sachvorbringen überhaupt nicht gewertet, obwohl eine ausführliche Anhörung zu den Fluchtgründen durchgeführt worden ist. Dies betrifft insbesondere die Herkunftsländer, zu denen umfassende Herkunftsländer-Leitsätze und entsprechende Textbausteine bestehen. Aufgrund der logischen Struktur vieler Bescheide sowie der in die-

sen verwendeten Begründungsmuster drängt sich der Eindruck auf, dass durch die jahrelange Übung bei der Verwendung von Textbausteinen viele Einzelentscheider kaum noch in der Lage sind, konsistente und in sich stimmige Entscheidungen zu treffen, die das konkrete Sachvorbringen sachgerecht und wohlwollend sowie unter Verwertung zugänglicher und zutreffender Erkenntnisquellen würdigen.

Schließlich rechtfertigt die weit verbreitete Praxis des Auseinanderfallens von persönlicher Anhörung und Sachentscheidung, welche in den letzten Jahren durch die Einführung der elektronischen Akte noch um ein Vielfaches zugenommen hat, die Schlussfolgerung, dass kaum Interesse an einer wirklichkeitsgerechten Sachentscheidung besteht. Die persönliche Anhörung ist das zentrale Herzstück des Asylverfahrens. Denn im auf die Prüfung individueller Verfolgungsbehauptungen angelegten Verfahren ist die persönliche Anhörung von maßgebender Bedeutung.²² Das wichtigste Erkenntnismittel ist der Antragsteller selbst. Mit Rücksicht darauf kommt dem persönlichen Vorbringen und dessen Würdigung im Asylverfahren gesteigerte Bedeutung zu.²³ Der Asylsuchende

befindet sich typischerweise in Beweisnot. Er ist als »Zeuge in eigener Sache« zumeist das einzige Beweismittel. Auf die Glaubhaftigkeit seiner Schilderung kommt es entscheidend an.²⁴ Die Art der persönlichen Einlassung des Asylsuchenden, seine Persönlichkeit, insbesondere seine Glaubwürdigkeit spielen bei der Würdigung und Prüfung der Tatsache, ob er gute Gründe zur Gewissheit der Behörde dargetan hat, eine entscheidende Rolle.²⁵ Durch ein Gespräch zwischen dem Asylsuchenden und dem Einzelentscheider kann am besten sichergestellt werden, dass der Sachverhalt umfassend aufgeklärt, die Stichhaltigkeit des Asylgesuchs überprüft und etwaigen Unstimmigkeiten oder Widersprüchen im Sachvorbringen auf der Stelle nachgegangen wird.²⁶

Angesichts dieser asylverfahrensrechtlichen Besonderheiten kann eine wirklichkeitsgerechte Sachentscheidung grundsätzlich nur durch den Einzelentscheider getroffen werden, der die persönliche Anhörung durchgeführt und den Verlauf der Anhörung in unmittelbarer Erinnerung hat. Demgegenüber fallen persönliche Anhörung und Sachentscheidung ungeachtet der auch von den Gerichten vorgebrachten Kritik zuneh-

22 BVerfGE 54, 341 (359) = EZAR 200 Nr. 1 = NJW 1980, 2641; BVerwG, DVBl. 1963, 145; Hess.VGH, ESVGH 31, 259; OVG Hamburg, InfAuslR 1983, 187.

23 BVerfGE 71, 180 (182) = InfAuslR 1985, 244 = BayVBl. 1985, 567; BVerwG, NVwZ 1990, 171 = InfAuslR 1989, 349

24 BVerfGE 94, 166 (200 f.) = EZAR 632 Nr. 25 = NVwZ 1976, 678.

25 BVerwG, DVBl. 1963, 145.

26 Hess.VGH, ESVGH 31, 259

mend auseinander und scheint der anhörende Einzelentscheider nur noch in Ausnahmefällen mit dem entscheidenden Einzelentscheider identisch zu sein. Offensichtlich besteht vorrangig Interesse an einer optimalen Auslastung der un-

terschiedlichen Teilmittlungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge und an einer Erhöhung der Entscheidungsziffern, nicht jedoch an einer wirklichkeitsgerechten Sachentscheidung.

F. Zusammenfassung

Es kann nach dieser Analyse der Praxis der asylrechtlichen Tatsachenfeststellung nicht mit guten Gründen behauptet werden, dass aus einem Vergleich der Zahl der unanfechtbar anerkannten Asylberechtigten und Flüchtlinge mit der Zahl der abgelehnten Asylbegehren eine Aussage über die Legitimität von Fluchtgründen erschlossen werden könnte. Der Verdacht liegt vielmehr nahe, dass die verfahrensrechtlichen Einbruchstellen für das allgemeine gesellschaftliche Klima des institutionalisierten Misstrauens gegen Asylsuchende und Flüchtlinge dazu geführt haben, dass viele Schutzbedürftige im Asylverfahren nicht erkannt und sie anschließend Teil der großen heterogenen Menge der auf ihre Abschiebung wartenden erfolglosen Asylsuchenden werden.

Hier materialisieren sich die rechtlichen Folgen der politischen Kampagnen in der Vergangenheit gegen das Asylrecht. Entgegen dem in Art. 31 der Genfer Flüchtlingskonvention zum Ausdruck kommenden spezifischen flüchtlingsrechtlichen Gedanken, schlägt Asylsuchenden und Flüchtlingen intensives Misstrauen wegen ihrer illegalen Einreise ohne Reisedokumente entgegen. Der gute Glaube an die Legitimität der Fluchtgründe ist überwiegend abhanden gekommen. Das vorrangige Interesse des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zielt auf die neuen integrationsrechtlichen Aufgaben. Der traditionelle asylrechtliche Kernbereich fristet hingegen ein Schat-

tendesein im Aufgabenprogramm des Amtes. Dort liegt der Fokus insbesondere auf der Erhöhung der Entscheidungsziffern und scheinen die gebotenen zureichenden Vorkehrungen zur Verbesserung der behördlichen Entscheidungsfindung und -qualität kaum getroffen zu werden. Verschärfend kommt hinzu, dass mit einer mit international anerkannten Grundsätzen unvereinbaren Wiederrufspraxis systematisch die Zahl der Flüchtlinge reduziert wird.

Die aufgezeigten und dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wiederholt zur Kenntnis gebrachten strukturellen Ermittlungsdefizite scheinen nicht angegangen zu werden. Vorschläge zur Verbesserung der Ermittlungspraxis im Interesse der Asylantragsteller werden nicht aufgegriffen. Die von Wohlfahrtsverbänden, Menschenrechtsorganisationen und anderen an der Verbesserung des Flüchtlingsschutzes interessierten Organisationen im Februar 2003 unterbreiteten zahlreichen Vorschläge zur Verbesserung des Verfahrens²⁷ sind nicht umgesetzt worden.

Die aufgezeigten Defizite der asylrechtlichen Ermittlungspraxis wurden in einem langjährigen Prozess der Verfestigung von Vorbehalten und der Abwehr gegen Asylsuchende und Flüchtlinge

²⁷ Gemeinsames Positionspapier von ai, AWO, DPWV, Caritas, Diakonie, DAV, NRV, PRO ASYL zum Entwurf des Zuwanderungsgesetzes, Februar 2003

hervorgebracht. Eine Auflösung dieser in den Strukturen des Asylsystems eingestrieten Abwehrhaltung erscheint kaum oder doch nur unter ganz besonderen Kraftanstrengungen vorstellbar. Es ist politisch unverantwortlich, das deutsche Asylverfahren weiterhin zu vernachlässigen. Um zunächst schadenbegrenzende Maßnahmen einzuleiten, wird vorgeschlagen, durch geeignete Vorkehrungen sicherzustellen, dass der Prozess der Teilhabe der Asylsuchenden an der Asylentscheidung verbessert wird. Dies erfordert, dass ihnen ein effektiver Zugang zu einem asylrechtskundigen unabhängigen Beratungssystem vor der persönlichen Anhörung im Asylverfahren eröffnet wird:

■ Den Asylsuchenden sollte vor der persönlichen Anhörung ausreichend Gelegenheit gegeben werden, sich über ihre Mitwirkungsrechte und -pflichten durch unabhängige und rechtskundige Personen und Organisationen bzw. durch einen Bevollmächtigten ihrer Wahl beraten zu lassen.

■ Rechtzeitig vor der Durchführung der persönlichen Anhörung sollte den Antragstellern zu deren Durchführung und Vorbereitung ein Fragebogen ausgehändigt werden, der in einer ihnen verständlichen Sprache die wesentlichen Fragen der Darlegungslast behandelt und die Asylantragsteller in die Lage versetzt, die aus Sicht des Bundesamtes entscheidungserheblichen Fragen vor der Durchführung der Anhörung schriftlich detailliert und erschöpfend zu behandeln.

■ Die Aufklärung des Reiseweges darf nicht zu Beginn der Anhörung erfolgen. Vielmehr ist sicherzustellen, dass die Ermittlung der Fluchtgründe im Zentrum des Asylverfahrens steht und die Aufklärung des Reiseweges erst im Anschluss an die Asylbefragung durchgeführt wird.

■ Das Bundesamt sollte großzügig die Möglichkeiten der EG Verordnung Nr. 343/2003 (Dublin II - Verordnung) nutzen und von dem eingeräumten Recht Gebrauch machen, Asylverfahren abweichend von der formalen Zuständigkeit im Rahmen des Selbsteintrittsrechtes zu behandeln. Es sollte insbesondere auf Rücküberstellungen verzichtet werden, wenn begründete medizinische oder psychologische Stellungnahmen über eine Traumatisierung oder andere psychische Erkrankung des Asylsuchenden vorgelegt werden.

■ Das Bundesamt hat durch interne effektive Vorkehrungen sicherzustellen, dass die Belehrung der Asylantragsteller nicht nur zu Beginn der Anhörung in genereller Form, sondern darüber hinaus insbesondere auch jeweils sachbezogen im Zusammenhang mit der Ermittlung der einzelnen Sachverhaltselemente entsprechend der verfahrensrechtlichen Fürsorgepflicht erfolgt.

■ Das Bundesamt sollte bedeutend stärker als bisher von Amts wegen oder auf Antrag die »erforderlichen Beweise« erheben.

■ Das Bundesamt hat durch interne effektive Vorkehrungen und insbesondere mit Hilfe der Bescheidkontrolle sicherzu-

stellen, dass ablehnende Begründungen nur auf Sachverhaltselemente gestützt werden, die in der persönlichen Anhörung zur Sprache gekommen sind und auf deren unzulängliche oder widersprüchliche Darlegung die Antragsteller ausdrücklich durch Vorhalt hingewiesen worden sind.

■ Werden während der persönlichen Anhörung oder im weiteren Verlauf des Verfahrens Anzeichen bekannt, die auf eine Traumatisierung oder erhebliche psychische Belastung des oder der Asylsuchenden wegen erlittener Folterbehandlung oder sexueller Gewalt hinweisen, so sollte auf Antrag oder von Amts wegen das Verfahren ausgesetzt und Gelegenheit gegeben werden, zur therapeutischen Behandlung und zu Beweis Zwecken fachärztliche Hilfe in Anspruch zu nehmen. Ergeben sich derartige Anzeichen während des anhängigen Verwaltungsstreitverfahrens, so sollte das Bundesamt von Amts wegen das Verfahren mit dem Ziel der Klaglosstellung erneut aufgreifen. In allen Fällen sollte den betroffenen Personen bereits während des Asylverfahrens eine Aufenthaltserlaubnis mit der Möglichkeit des erleichterten Zugangs zum Arbeitsmarkt erteilt werden.

■ Im Flughafenverfahren sollten diese Vorschläge entsprechend umgesetzt werden. Insbesondere erscheint es dringend geboten, dass die asylrechtskundige unabhängige Beratung nicht erst wie derzeit nach der Bekanntgabe des ablehnenden Verwaltungsbescheids, sondern vor der persönlichen Anhörung durch das Bundesamt erfolgt sowie dem

Asylsuchenden von Amts wegen während der Anhörung ein kostenloser Rechtsbeistand beigeordnet wird. Durch geeignete gesetzgeberische Maßnahmen sollte Vorsorge getroffen werden, dass Asylsuchenden, die schlüssig auf erlittene Folterungen oder sexuelle Gewalt hinweisen, unverzüglich die Einreise zur Durchführung des Asylverfahrens gestattet wird. Darüber hinaus sollte gesetzlich geregelt werden, dass protokollierte Angaben des Asylsuchenden beim Bundesgrenzschutz vom Bundesamt nicht zu seinen Lasten gewertet werden sowie das Verwaltungsgericht im Eilrechtsschutzverfahren den Asylsuchenden persönlich anhören muss, wenn es den begehrten Eilrechtsschutz versagen will.

Aus den dargestellten Gründen besteht eine nicht aufschiebbare Notwendigkeit, das deutsche Asylsystem grundlegend im Sinne des internationalen Flüchtlingsschutzes umzugestalten. Deshalb wollen die diesen Aufruf tragenden nichtstaatlichen Organisationen die Öffentlichkeit darüber informieren, dass grundlegende Fehlentwicklungen eingeleitet oder zugelassen worden sind, die mit dem Anspruch eines demokratischen Rechtsstaates und dem darauf beruhenden Gebot einer fairen und gerechten Behandlung von Schutzersuchen unvereinbar sind. Notwendig ist eine offene und umfassende Auseinandersetzung in Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit mit den strukturellen Fehlentwicklungen sowie auch den dafür maßgebenden Rahmenbedingungen.

Anhang

Gemeinsames Positionspapier zum Entwurf des Zuwanderungsgesetzes, Februar 2003

von

- amnesty international, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V.
- Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V.
- Arbeitsgemeinschaft Ausländer- und Asylrecht im Deutschen Anwaltverein
- Deutscher Caritasverband (Referat Migration und Integration)
- Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband
- Diakonisches Werk der EKD
- Neue Richtervereinigung
- PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge

Dieses Positionspapier verfolgt den Zweck, für die bevorstehende zweite Runde der Zuwanderungsdiskussion zentrale gemeinsame Forderungen für die Verbesserung des Flüchtlingsschutzes in die Diskussion um gesetzgeberische Maßnahmen einzubringen. Inzwischen hat die Bundesregierung den Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes in den Bundesrat eingebracht (Bundesrat, Drucksache 22/03 vom 16. Januar 2003). Die Mehrzahl der nachfolgenden Forderungen waren der Öffentlichkeit bereits in der ersten Runde der Zuwanderungsdiskussion als gemeinsame Eckpunkte der nichtstaatlichen Organisationen für die Verbesserung des Flüchtlingsschutzes vorgestellt worden. Eine Reihe von diesen waren im Zuwanderungsgesetz vom

20. Juni 2002 berücksichtigt worden. Sie waren geeignet, die Bundesrepublik Deutschland aus der selbst verursachten internationalen Isolierung im Flüchtlingsrecht herauszuführen und befördern auch weiterhin das Ziel, die Isolierung der Bundesrepublik im Flüchtlingsrecht aufzuheben. Der jetzt vorgelegte neue Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes lässt ebenso wie das gescheiterte Zuwanderungsgesetz viele drängende Fragen offen. Im Blick auf das Asylverfahren sind ebenso wie im ersten Zuwanderungsgesetz neben wichtigen Verbesserungen auch gravierende Verschärfungen vorgesehen. So sieht der Entwurf eine erhebliche Verschlechterung insbesondere der Situation von Personen ohne Aufenthaltstitel vor.

Folgende Eckpunkte sollten im Rahmen der bevorstehenden Gesetzesberatung Berücksichtigung finden:

I. Flüchtlingsanerkennung nach der Genfer Flüchtlingskonvention

1. Die Rechtsstellung der *Flüchtlinge* nach der Genfer Flüchtlingskonvention ist der Rechtsstellung der Asylberechtigten *uneingeschränkt* anzugleichen.

2. Der deutsche Gesetzgeber muss die *Genfer Flüchtlingskonvention* uneingeschränkt in das innerstaatliche Recht einbeziehen und zur maßgeblichen Entscheidungsgrundlage im Asylverfahren machen.

3. Verfolgungen durch *nichtstaatliche Täter* müssen in Übereinstimmung mit der Genfer Flüchtlingskonvention unabhängig davon gesetzlich anerkannt werden, ob im Herkunftsland des Flüchtlings effektive zentralstaatliche Strukturen bestehen und der Staat schutzunfähig ist. Dies ist durch eine gesetzliche Klarstellung, wie sie in § 60 Abs. 1 ZuwG enthalten ist, sicherzustellen.

4. Verfolgungen aufgrund des *Geschlechts* stellen heute ein besonders aktuelles Problem dar. Sie müssen deshalb als eigenständiger Verfolgungsgrund gesetzlich anerkannt werden.

5. *Nachfluchtgründe* werden von der Genfer Flüchtlingskonvention uneingeschränkt anerkannt. Der Gesetzentwurf sieht hier ebenso wie das gescheiter-

te Zuwanderungsgesetz eine erhebliche Verschärfung vor: Nachfluchtgründe werden im Asylfolgeantragsverfahren nicht mehr als Verfolgungsgründe anerkannt, sondern begründen lediglich noch ausländerrechtlichen Schutz. Dies stellt eine Verletzung der Konvention dar, die den Flüchtlingen auch dann uneingeschränkt Schutz gewährt, wenn ihnen aufgrund exilpolitischer Aktivitäten Verfolgung droht.

6. Der Gesetzgeber muss klarstellen, dass es sich bei der Regelüberprüfung von Statusentscheidungen lediglich um eine kurze Anprüfung, ob die Voraussetzungen für die Statusentscheidung fortbestehen, und nicht um eine Einzelfallprüfung handelt.

II. Asylverfahren

Der Gesetzgeber sollte durch eine *effektive Gestaltung des asylrechtlichen Verwaltungsverfahrens* dafür Sorge tragen, dass Verwaltungsentscheidungen eine höheres Maß an Plausibilität und Richtigkeitsgewähr für sich beanspruchen können und dadurch zugleich auch die Verwaltungsgerichte entlastet werden. Zu diesem Zweck werden folgende Verbesserungen des Asylverfahrens ange-regt:

7. Dem Asylsuchenden ist vor der persönlichen Anhörung ausreichend Gelegenheit zu geben, sich über seine Mitwirkungsrechte und -pflichten durch unabhängige und rechtskundige Personen und Organisationen bzw. durch einen

Bevollmächtigten seiner Wahl beraten zu lassen.

8. Rechtzeitig vor der Durchführung der persönlichen Anhörung ist dem Antragsteller zu deren Vorbereitung und Durchführung ein Fragebogen auszuhändigen, der in einer ihm verständlichen Sprache die wesentlichen Fragen der Darlegungslast behandelt und den Antragsteller in die Lage versetzt, die aus Sicht des Bundesamtes entscheidungserheblichen Fragen vor der Durchführung der Anhörung schriftlich detailliert und erschöpfend zu behandeln.

9. In allen Verfahrensphasen, insbesondere nach einer ablehnenden Asyler Entscheidung, ist Asylsuchenden die Möglichkeit einzuräumen, einen Rechtsbeistand oder Rechtsanwalt zu Fragen im Zusammenhang mit ihrem Asylbegehren zu konsultieren. Mittellosen Asylsuchenden ist in allen Verfahrensphasen kostenlos eine qualifizierte Rechtsberatung und -vertretung zu gewährleisten. Die nach geltendem Recht mögliche Inanspruchnahme von Beratungs- und Prozesskostenhilfe hat sich als völlig unzureichend erwiesen und muss entsprechend ergänzt werden. In diesem Zusammenhang sollte auch die im Rechtsberatungsgesetz verankerte Beschränkung für die Verfahrensberatung bezogen auf das Ausländer- und Asylrecht aufgehoben werden.

10. Die *Weisungsunabhängigkeit* der Einzelentscheiderinnen und -entscheider ist beizubehalten. Die Prüfung der Glaub-

würdigkeit des einzelnen Asylsuchenden kann nicht durch Weisungen ersetzt werden, die den Einzelfall nicht im Blick haben.

11. Die Institution des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten wird durch den Gesetzentwurf zu Recht abgeschafft. Das Bundesamt verfügt über ausreichende interne Steuerungsmittel, um hinsichtlich der Beurteilung genereller Fragen eine einheitliche Rechtsanwendung sicherzustellen.

12. Das Bundesamt sollte bedeutend stärker als bisher von Amts wegen oder auf Antrag die erforderlichen Beweise erheben.

13. Werden während der persönlichen Anhörung oder im weiteren Verlauf des Verfahrens Anzeichen bekannt, die auf eine *Traumatisierung* oder erhebliche psychische Belastung des oder der Asylsuchenden wegen erlittener Folterbehandlung oder sexueller Gewalt hinweisen, so ist auf Antrag das Verfahren auszusetzen und Gelegenheit zu geben, zur therapeutischen Behandlung und zu Beweis Zwecken fachärztliche Hilfe in Anspruch zu nehmen. Ergeben sich derartige Anzeichen während des anhängigen Verwaltungsstreitverfahrens, so hat das Bundesamt von Amts wegen das Verfahren mit dem Ziel der Klaglosstellung erneut aufzugreifen. In allen Fällen ist den betroffenen Personen bereits während des Asylverfahrens eine Aufenthaltserlaubnis mit der Möglichkeit des erleichterten Zugangs zum Arbeitsmarkt zu erteilen.

14. *Mitwirkungspflichten* im Asylverfahren verfolgen auch den Zweck, den geltend gemachten Schutzanspruch optimal zu verwirklichen. Der Gesetzentwurf verschärft ebenso wie das erste Zuwanderungsgesetz die Mitwirkungspflichten in sinnwidriger Weise, indem deren Verletzung zur Folge hat, dass Verfolgungsgründe nicht mehr vorgebracht werden können. Dies läuft dem Schutzzweck der Mitwirkungspflichten sowie dem Völker- und Verfassungsrecht zuwider.

III. Flughafenverfahren

Das *Flughafenverfahren* ist nicht akzeptabel. Sollte es beibehalten werden, sind die in Abschnitt II bezeichneten Vorschläge entsprechend umzusetzen. Insbesondere erscheint es dringend geboten,

15. dass die asylrechtskundige unabhängige Beratung nicht erst nach der Bekanntgabe des ablehnenden Verwaltungsbescheids, sondern vor der persönlichen Anhörung durch das Bundesamt erfolgt sowie dem Asylsuchenden von Amts wegen während der Anhörung ein für den Asylsuchenden kostenloser Rechtsbeistand beigeordnet wird,

16. durch geeignete gesetzgeberische Maßnahmen Vorsorge dafür zu treffen, dass Asylsuchenden, die schlüssig auf erlittene Folterungen und andere Gewalthandlungen hinweisen, unverzüglich die Einreise zur Durchführung des Asylverfahrens gestattet wird,

17. dass Angaben des Asylsuchenden gegenüber der für das Asylverfahren

nicht zuständigen Grenzbehörde im Asylverfahren nicht zu seinen Lasten gewertet werden,

18. dass das Verwaltungsgericht den Asylsuchenden im Eilrechtsschutzverfahren persönlich anhören muss, wenn es den begehrten Eilrechtsschutz versagen will,

19. dass auch bei Abschiebungshindernissen nach § 60 Abs. 7 AufenthG ein zwingendes Zurückweisungsverbot eingeführt wird.

IV. Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

20. *Unbegleitete minderjährige Flüchtlingskinder* genießen den vollen Schutz der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen. Der ausländerrechtlich begründete Vorbehalt der Bundesrepublik ist unverzüglich zurückzunehmen. Die internationalen Verpflichtungen der Konvention sind im Zuwanderungsgesetz effektiv umzusetzen. Die Behörden haben deshalb eine besondere Fürsorgepflicht für diesen Personenkreis. Deshalb darf das Asylbegehren Minderjähriger nicht im Flughafenverfahren behandelt werden. Darüber hinaus ist die Handlungsfähigkeit im Asylverfahren entsprechend der europäischen Praxis auf 18 Jahre anzuheben.

V. Abschiebungsschutz

21. Schutz vor Abschiebung und Zurückweisung nach der *Europäischen Menschenrechtskonvention* muss auch dann gewährt werden, wenn Übergriffe durch

nichtstaatliche Täter drohen. Dies entspricht der gefestigten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Der Gesetzentwurf bleibt insoweit ebenso wie das gescheiterte Zuwanderungsgesetz unklar. Daher hat der Gesetzgeber Sorge dafür zu tragen, dass Schutz vor Abschiebung und Zurückweisung auch gegen Übergriffe durch nichtstaatliche Täter garantiert wird.

22. Der *menschenrechtliche Abschiebungsschutz* (ausländerrechtliche Abschiebungshindernisse) ist weitgehend der Rechtsstellung der Flüchtlinge anzugleichen. Die Erlangung der Abschiebungsschutzes und die daran anknüpfende Aufenthaltsgewährung darf insbesondere nicht in das behördliche Ermessen gestellt werden. Dies muss auch dann gelten, wenn einer unbestimmten Vielzahl von Personen Menschenrechtsverletzungen drohen. Die verfahrensrechtliche Sperrwirkung ist daher ersatzlos zu streichen.

23. Auf dringende *humanitäre individuelle Härtefälle* muss das Gesetz mit der Gewährung einer Aufenthaltserlaubnis antworten. Die Härtefallregelung des früheren Zuwanderungsgesetzes ist daher beizubehalten. Der Gesetzgeber muss klarstellen, dass die Bundesländer gesetzlich verpflichtet sind, eine Härtefallstelle nach § 25 Abs. 5 des Aufenthaltsgesetzes einzurichten.

24. Humanitäre und völkerrechtliche Gründe stehen einer Ausweisung »*faktischer Inländer*« entgegen. Der Gesetzgeber wird daher aufgefordert, in geeig-

netter Weise dafür Sorge zu tragen, dass Ausländern, die im Bundesgebiet geboren oder als Minderjährige eingereist sind, ein absoluter Ausweisungsschutz zuteil wird.

25. Personen, die nicht abgeschoben werden können, dürfen nicht jahrelang auf eine Duldung oder Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung verwiesen werden. Vielmehr ist ihnen eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn ihre Abschiebung nicht nur vorübergehend unmöglich ist.

VI. Aufenthaltsbedingungen

26. Die sachlich nicht gebotene *Residenzpflicht* (Beschränkung der Bewegungsfreiheit) ist aufzuheben.

27. Es wird weiterhin die unverhältnismäßige, bis zu 18 Monate dauernde *Abschiebungshaft* abgelehnt. Zumindest ist die Höchstdauer deutlich zu reduzieren und gesetzlich sicherzustellen, dass sie höchstens vier Wochen dauern darf, wenn nicht feststeht, dass die Abschiebung durchgeführt werden kann. Darüber hinaus ist gesetzlich sicherzustellen, dass gegen Minderjährige, Kranke, Alte, schwangere und stillende Mütter und Kleinkinder keine Abschiebungshaft angeordnet wird.

28. Auf die Einrichtung von *Ausreiseeinrichtungen* ist zu verzichten, da eine derartige Zwangsunterbringung in unverhältnismäßiger Weise die Rechte der Betroffenen verletzt.

29. Die vollständige *Versagung des Zugangs zum Arbeitsmarkt* ist aufzuheben. Dies sieht der Gesetzentwurf ebenso wie das gescheiterte Zuwanderungsgesetz für Personen ohne Aufenthaltstitel grundsätzlich vor. Aus menschenrechtlicher Sicht ist es allenfalls zumutbar, Ausländern aus dringenden Gründen kurzfristig eine Arbeitserlaubnis zu verweigern.

30. Personen *ohne legalen Aufenthaltsstatus* müssen vor Ausbeutungspraktiken geschützt werden. Darüber hinaus ist die erforderliche medizinische Versorgung zu gewährleisten. Der Schulbesuch der Kinder ist sicherzustellen. Die Schulen sind gesetzlich von der Meldepflicht gegenüber der Ordnungsbehörde zu befreien.

31. Ärzte sowie Mitarbeiter kirchlicher und sozialer Institutionen dürfen wegen der Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit nicht nach den Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes bestraft werden.

32. Statt den Anwendungsbereich des *Asylbewerberleistungsgesetzes* noch weiter auszudehnen, muss dieses Sonderrecht endlich abgeschafft werden. Das 6. Bundessozialhilfegesetz verfolgt den Zweck, dem Einzelnen ein eigenverantwortliches Leben in Würde zu ermöglichen. Dieses Gebot gilt uneingeschränkt auch für den behördlichen Umgang mit Asylsuchenden und Personen, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abgeschoben werden können.

33. Humanitäre Gründe und der Schutz der Familie nach dem Grundgesetz sowie der Europäischen Menschenrechtskonvention lassen es unabweisbar erscheinen, dass minderjährigen *Kindern* unabhängig von ihrem Alter der *Nachzug zu ihren Eltern* nicht verweigert wird.

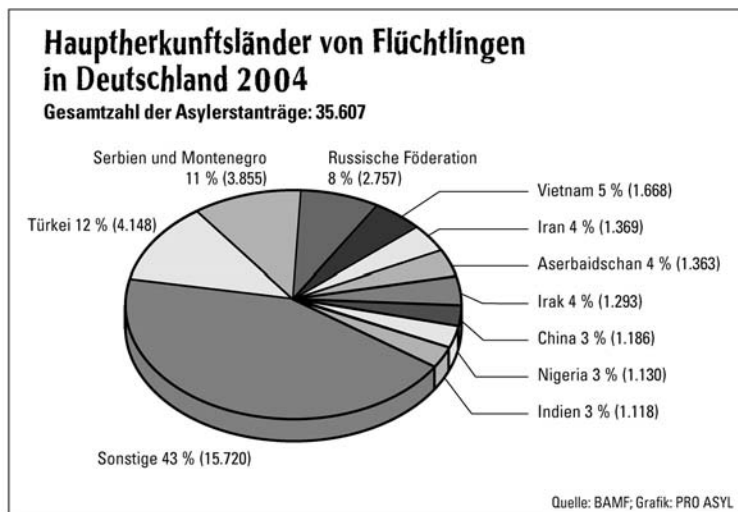
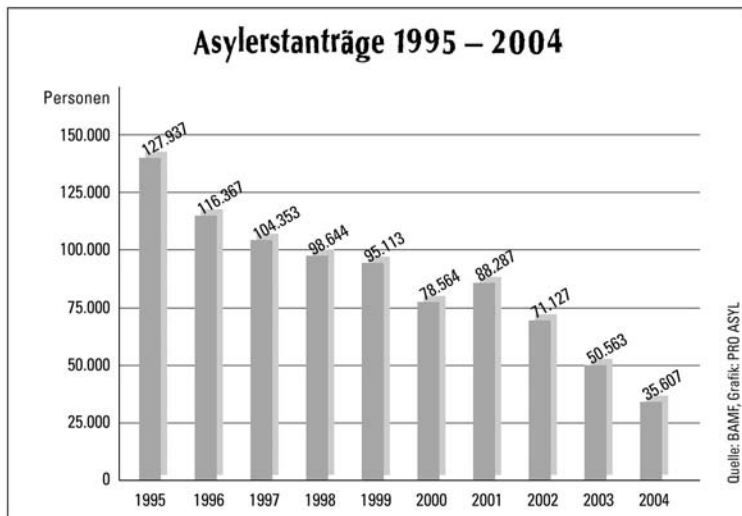
34. Abzulehnen ist der *Ausschluss der Familienzusammenführung*, wie er im gescheiterten Zuwanderungsgesetz für Personen geregelt war, denen wegen der rechtlichen oder tatsächlichen Unmöglichkeit der Abschiebung eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis gewährt worden ist.

VII. Bleiberechts- und Altfallregelung

35. Mit der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes sollte eine Bleiberechts- und Altfallregelung geschaffen werden, die Personen mit längerem Aufenthalt – unabhängig von der Gewährung des Flüchtlingsstatus – sowie besonders Schutzbedürftigen wie unbegleiteten Minderjährigen, traumatisierten Personen und Opfern rassistischer Übergriffe ein sicheres Aufenthaltsrecht gewährt. So muss Personen, die seit fünf Jahren, Familien mit Kindern, die seit drei Jahren und unbegleitete Minderjährige, die seit zwei Jahren im Bundesgebiet leben sowie Personen, die als Folge von Bürgerkrieg und politischer Gewalthandlungen traumatisiert sind, und Opfern rassistischer Übergriffe ein Aufenthaltsstatus eingeräumt werden (Bleiberechts- und Altfallregelung).

Statistiken

Asylerstanträge



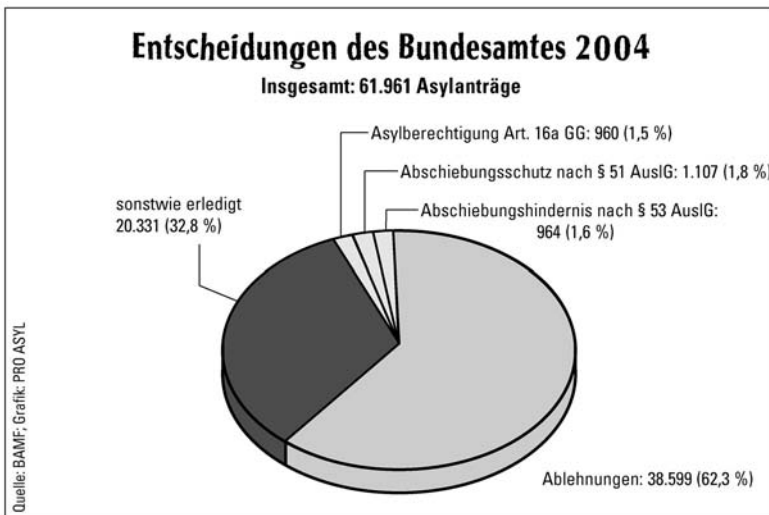
Anerkennungsquoten

Entscheidungen und Entscheidungsquoten

(Diese Zahlen beinhalten ausschließlich Entscheidungen des BAMF über Asylanträge)

Entscheidungen über Asylanträge	im Jahr 2003		im Jahr 2004	
	Absoluter Wert	%	Absoluter Wert	%
Anerkennungen als Asylberechtigte (Art. 16a GG und Familienasyl)	1.534	1.6	960	1.5
Gewährung von Abschiebungsschutz gem. § 51 AuslG	1.602	1.7	1.107	1.8
Abschiebungshindernis gem. § 53 AuslG	1.567	1.7	964	1.6
Ablehnungen	63.002	67.1	38.599	62,3
Sonstige Verfahrenserledigungen	26.180	27.9	20.331	32.8
Entscheidungen insgesamt	93.885	100	61.961	100

Quelle: BAMF



Entscheidungen und Entscheidungsquoten nach Hauptherkunftsländern im Jahr 2004

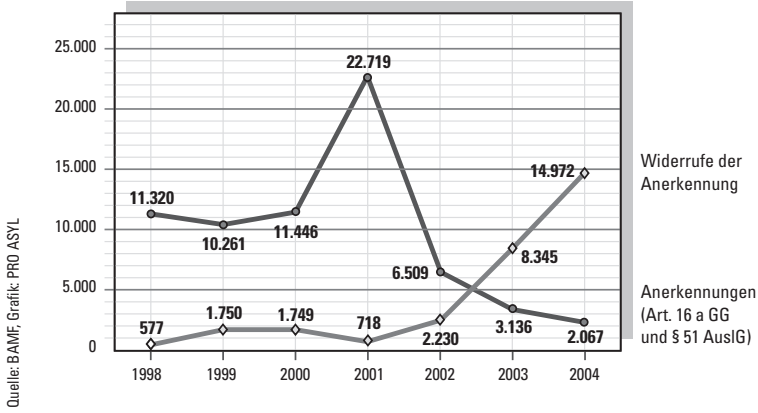
(Diese Zahlen beinhalten ausschließlich Entscheidungen des BAMF über Asylanträge)

Herkunftsland / Nationalität	Entscheidungen insgesamt	Anerkennungen (Art. 16a GG und Familienasyl)	Anerkennungen als Asylberechtigte (Gewährung von Abschiebungs- schutz gem. § 51 AuslG)	Abschiebungshindernis gem. § 53 AuslG	Ablehnungen	Sonstige Verfah- renserledigungen
Türkei	8.201	389 (4.7%)	211 (2.6%)	66 (0.8%)	4.334 (52.8%)	3.201 (39.0%)
Serbien und Montenegro	9.402	4 (0.0%)	1 (0.0%)	77 (0.8%)	3.880 (41.3%)	5.440 (57.9%)
Russische Föderation	3.650	38 (1.0%)	512 (14.0%)	114 (3.1%)	1.766 (48.4%)	1.220 (33.4%)
Vietnam	2.183	1 (0.0%)	3 (0.1%)	32 (1.5%)	1.758 (80.5%)	389 (17.8%)
Iran	3.040	138 (4.5%)	129 (4.2%)	22 (0.7%)	1.668 (54.9%)	1.083 (35.6%)
Aserbaidshan	1.702	25 (1.5%)	19 (1.1%)	14 (0.8%)	1.319 (77.5%)	325 (19.1%)
Irak	3.988	29 (0.7%)	11 (0.3%)	49 (1.2%)	3.327 (83.4%)	572 (14.3%)
China	1.600	17 (1.1%)	43 (2.7%)	0 (0.0%)	1.351 (84.4%)	189 (11.8%)
Nigeria	1.504	0 (0.0%)	0 (0.0%)	10 (0.7%)	1.335 (88.8%)	159 (10.6%)
Indien	1.512	0 (0.0%)	3 (0.2%)	2 (0.1%)	1.122 (74.2%)	385 (25.5%)

Quelle: BAMF

Verhältnis: Anerkennungen/Widerrufe

Entwicklung der Anerkennungen und der Widerrufe



Herausgeber:

amnesty international, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V.

Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V.

Arbeitsgemeinschaft Ausländer- und Asylrecht im Deutschen Anwaltverein

Deutscher Caritasverband e. V.

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband

Diakonisches Werk der EKD

Neue Richtervereinigung

PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge

Republikanischer AnwältInnenverein e.V.

**Die Rechtsberaterkonferenz der mit den Wohlfahrtsverbänden und UNHCR
zusammenarbeitenden Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte**

Veröffentlicht im Juni 2005

Bestelladresse:

PRO ASYL

Postfach 16 06 24

60069 Frankfurt/Main

Fax: 069/23 06 50