

5. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz
Menschenrechte und internationaler Schutz
Die Bedeutung der Menschenrechte für den Schutz von Flüchtlingen
20. und 21. Juni 2005, Französische Friedrichstadtkirche
Gendarmenmarkt, Berlin-Mitte

Vom Verlust des guten Glaubens
*Vorstellung des Memorandum II: Zur derzeitigen Situation
des deutschen Asylverfahrens*

Meine Damen und Herren,

Menschenrechte haben zu Recht einen hohen Stellenwert in der deutschen Politik. Flüchtlingsschutz ist *extraterritorialer* Menschenrechtsschutz. Ob Menschenrechte im konkreten Alltag Gestalt gewinnen, kann man deshalb am besten an der Behandlung von Flüchtlingen und Asylsuchenden ablesen.

Kurt Tucholsky hatte 1929 den einprägsamen Gedanken formuliert, man könne *Recht*

*„nur in bedrohten Lagen erkennen; wenn es da nichts gilt, taugt es nichts.
Im Alltag, wo nichts vor sich geht, kann jeder ein Rechtsbewahrer sein.“*

Man kann diese Erkenntnis auf den Flüchtlingsschutz anwenden. Menschenrechte sind Antworten auf konkrete historische Unrechtserfahrungen in einer Gesellschaft. Als solche war der *alte Asylrechtsartikel* konzipiert worden. Doch in der als Bedrohung empfundenen Dynamik, ausgelöst durch kollektive Ängste vor Migrationsschüben aus dem Osten nach dem Ende des Kalten Krieges, löste er sich auf. Ganz offensichtlich war versäumt worden, das deutsche Asylrecht im System des universellen Flüchtlingsschutzes zu verankern und es so über stürmische Gezeiten zu retten.

Mein Damen und Herren,

unsere verstörende Nachricht lautet: Das Asylrecht ist erneut in einer ernsthaften *Krise*. Der *gesellschaftliche Konsens*, der das Asylverfahren tragen muss, droht zu zerbrechen, treffender ausgedrückt: droht sich unmerklich zu verflüchtigen. Anders als Anfang der 1990er Jahre wird die Krise heute nicht mehr als solche empfunden. Die jetzige Krise handelt vom *Verlust des guten Glaubens* an Flüchtlinge und Asylsuchende unter Bedingungen, unter denen dieser Verlust nicht bemerkt wird. Diese Krise ist *gesichtslos*, hat keine gesellschaftlichen und politischen Reibungsflächen.

Wir möchten einen bescheidenen Anfang machen, uns der Krise begrifflich anzunähern. Wir legen eine Denkschrift vor, keine empirisch abgesicherte Untersuchung. Es sind jedoch langjährige Erfahrungen der nichtstaatlichen Organisationen und vieler Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte mit der asylrechtlichen Praxis, die sich in der vorgelegten Zustandsbeschreibung widerspiegeln. Wir zeigen tiefreichende strukturelle Mängel auf.

Gewiss, das Bundesamt redet mit Anwälten und nichtstaatlichen Organisationen, geht Beschwerden in Einzelfällen nach. Doch das reicht nicht! Etwas läuft grundlegend schief bei uns. Wir müssen gemeinsam in einem transparenten, gesellschaftlich offenen Verfahren die strukturellen Defizite, die menschenrechtlich inakzeptabel sind, identifizieren und abstellen.

Wir haben uns die asylrechtliche Ermittlungspraxis angeschaut und zugleich versucht, deren gesamtgesellschaftlichen Kontext zu verstehen. Uns interessiert, wie gesellschaftliche Vorbehalte in die Ermittlungs- und Entscheidungspraxis eindringen. Es sind nicht so sehr die innerstaatlichen Normen, die internationale Menschenrechte umsetzen, vielmehr zielt unser Interesse auf die administrative Basis des universellen Überbaus. In welcher Verfassung ist die deutsche Asylverwaltung? Ist sie in der Lage, internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik umzusetzen? Was wir gefunden haben, verstört, gibt Kunde davon, dass das Individuelle, das Herz des Menschenrechtsschutzes, weg rationalisiert worden ist

Meine Damen und Herren,

Flüchtlingsschutz setzt voraus, dass jedenfalls prinzipiell der Glaube vorherrscht, dass das System funktioniert. Doch die Entwicklungen des letzten Vierteljahrhunderts haben dazu geführt, dass das Asylverfahren zu einem „Ort des verdichteten Misstrauens“ geworden ist. Inzwischen scheinen aber Gleichgültigkeit und Interesselosigkeit Misstrauen zu überlagern.

Warum konnte unser Recht nicht verhindern, dass der gute Glaube durch Misstrauen zerfressen wird? Taugt es noch zur Konfliktlösung? Die Flüchtlingsentscheidung beruht auf dem guten Glauben, dass die vorgebrachte Verfolgungsfurcht auf Tatsachen beruht. Spezifisches Länderwissen, sach- und fallbezogenes Erfahrungswissen, sachgerechte Handhabung der Rechtsinstrumente, gute Menschenkenntnisse und Wohlwollen sind für die Statusentscheidung unerlässlich. Auch wir Anwälte wissen, dass nicht alle Fluchtgeschichten stimmen. Haben aber 2004 wirklich 96,7 % aller angehörten Asylsuchenden gelogen?

Flüchtlingsschutz beruht auf der *begründeten Verfolgungsfurcht*. Es ist der Antragsteller, der allein die Frage beantworten kann, ob aufgrund seiner Lebensgeschichte, aufgrund dessen, was er an Verfolgungen erlebt hat, die Verfolgungsfurcht begründet ist. Der Rechtsanwender muss sich also in den Flüchtling hineindenken und von hier aus versuchen zu überprüfen, ob die Erzählungen erlebnisfundiert sind. Das zentrale Element des Flüchtlingssschutzes, der Begriff der Verfolgungsfurcht, wurde bei uns jedoch bereits in den fünfziger Jahren durch den „vernünftig denkenden besonnenen Dritten“ verdrängt. Das was der „normalempfindliche Durchschnittsbürger“ zu Recht oder zu Unrecht in der konkreten Verfolgungssituation an Furcht empfunden hätte, wird ermittelt. Das Flüchtlingsrecht beruht jedoch auf internationalen Sachverhalten, erfordert ein interkulturelles Verständnis. Wird die Erlebnisfundiertheit des Vorbringens jedoch primär durch die Brille des Rechtsanwenders geprüft, fließen unbemerkt gesellschaftliche Vorbehalte in die Rechtsentscheidung. Gleichwohl kommt derartige Rechtserkenntnis im „objektiven Gewande“ daher:

1980 spaltete das Bundesverfassungsgericht den objektiven Verfolgungsbegriff der Verfassung vom Begriff der Verfolgungsfurcht ab. Seitdem wurde in der Rechtsprechung die Darlegungs- und Beweislast der Asylantragsteller in nahezu unerfüllbare Höhen hochgeschraubt. *Objektive Gewissheit über ein subjektiv erlebtes Verfolgungsgeschehen* ist der Maßstab, an dem zahllose Anträge zerschellen. Objektive Gewissheit ist indes ein Mythos, aber wirkungsmächtig. In dieser prozessualen Fiktion verdichten sich die gesellschaftlichen Vorbehalte der letzten Jahrzehnte; sie eröffnet metajuristischen Faktoren

Eingang in die Rechtsentscheidung. Prüfung der Glaubhaftigkeit vorgebrachter Fluchtgründe ist mithin kein keimfreier, rein analytischer, sondern ein höchst voraussetzungsvoller Prozess: Ob wir bereit sind, einen unterbreiteten Sachverhalt als erlebnisfundiert oder standardisiert, Ungereimtheiten und Widersprüche als wesentlich oder unerheblich zu werten, ist Rechtsfindung in einem gesellschaftlicher Prozess, in dem sich unmerklich die Beurteilungsmuster verändert haben.

Ob die Verfolgungsfurcht begründet ist oder nicht, wird danach im soziokulturellen Kontext der Bundesrepublik unter Bedingungen und anhand von prozeduralen Regeln entschieden, die die soziokulturelle Lebenswirklichkeit der Asylsuchenden nur reduziert, wenn überhaupt, in sich aufnehmen können. Ein Positionspapier von Psychologen bringt diesen Tatbestand auf den Punkt:

„Das notwendige Bemühen, Missbrauch zu vermeiden, verbindet sich im Asylverfahren zutiefst mit xenophobisch projektiven Ängsten, Vorurteilen und politischen Vorgaben. So findet sich mancher, der als Opfer von Menschenrechtsverletzungen aus seiner Heimat nach Deutschland geflohen ist, unversehens in eine gerichtliche Prozedur hinein gestellt, die ihn in erster Linie als vermeintlichen Asylbetrüger zu entlarven versucht.“

Misstrauen resultiert aus enttäuschem Vertrauen, beendet also nicht den Diskurs. Jedenfalls prinzipiell können Vertrauensbeziehungen wieder aufgebaut, kann guter Glaube wieder hergestellt werden. Der Tod des Rechts ist jedoch *Gleichgültigkeit*.

Inzwischen wird das Asylverfahren von administrativen Standards beherrscht, die Gleichförmigkeit der Ermittlungstechniken im Interesse möglichst hoher Erledigungszahlen und damit Gleichgültigkeit befestigen. Kunde hiervon geben:

1. der phantasielose Einsatz von Textbausteinen, die mit dem Sachvorbringen in keinem Zusammenhang stehen,
2. organisatorische Verfahrensabläufe, wie die ausschließlich an einer optimalen Auslastung der Behörde ausgerichtete zunehmende Trennung zwischen Ermittler und Entscheider, mit der Folge allgemeiner, abstrakter Beweiswürdigung, die sich vom individuellen Sachvorbringen gelöst hat,
3. die euphemistisch als „Qualitätskontrolle“ bezeichnete Verfahrensoptimierung, die anders als der Name verspricht, nicht auf eine inhaltliche Verbesserung der Ermittlungspraxis, sondern auf eine Optimierung des out-put zielt.
4. Häufig erschöpfen sich die behördlichen Ermittlungen auf die Entgegennahme der Erzählungen des Asylsuchenden. Vorhalte zur Vertiefung der Sachverhaltsschilderung unterbleiben regelmäßig; wenn sie gemacht werden, zielen sie eher auf für den Antragsteller ungünstige Tatsachen und Umstände.
5. Die auf schnelle Erledigung zielenden Vorgaben zwingen dazu, die Ermittlungen auf die der Ausreise unmittelbar vorgelagerten Ereignisse zu konzentrieren. Dadurch bleibt der Gesamtkontext dieser Ereignisse jedoch zumeist ausgeblendet. Die den Verfolgungsdruck auslösenden Umstände bleiben deshalb häufig unverständlich, der entsprechende Vortrag erscheint als unglaubhaft.

6. Der Antragsteller reagiert auf Fragen, weiß nicht, was er von sich aus erzählen muss. Ein loyale und verständnisvolle Anleitung unterbleibt zumeist.
7. Die Protokollierung übernimmt der Ermittler, fasst zusammen, verwendet Begriffe, die dem Asylsuchenden nicht verständlich sind, ihm von den Verwaltungsgerichten aber gleichwohl zugerechnet werden.
8. Versuche, die 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.
9. Ungeachtet der bereits bei der ersten Durchsicht ins Auge springenden behördlichen Verfahrensfehler wird das Protokoll der behördlichen Anhörung zumeist 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.
10. 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.

Wen verwundert es da, dass das deutsche Asylverfahren eine seelenlose Maschine geworden ist. Effizienz des Verwaltungshandelns und technokratisch optimal funktionierende Verwaltungsabläufe werden als hohe Ziele definiert und systematisch durchgesetzt. Für den geduldigen, verständnisvollen Blick auf den Antragsteller, für das von Neugier und Interesse beherrschte Suchen nach den Fluchtgründen, für das zeitaufwändige, geduldige, loyale, aber doch kritische Aufspüren der Wahrheit lässt der effiziente Betrieb der Verwaltung kaum Raum. Die angewandten Ermittlungsmethoden sind deshalb prinzipiell nicht mehr geeignet, eine plausible und Richtigkeitsgewähr vermittelnde Entscheidung vorzubereiten.

Statt Misstände abzustellen, vorgebrachte Verbesserungsvorschläge umzusetzen, treibt das Bundesamt die Entwicklung auf die Spitze, führt eine normative Rechtsfigur des Strafrechts in das Verfahren ein, indem es sich rühmt, dass „die Durchführung von Widerrufsverfahren“, vor allem bei den Ländern Serbien und Montenegro und *Irak*, *abschreckende Wirkung*“ habe. Die Funktion der Genfer Flüchtlingskonvention wird hier in ihr Gegenteil verkehrt. Nicht die Frage, unter welchen Voraussetzungen der internationale Schutz entzogen werden kann, plagt die Verantwortlichen in der Verwaltung, sondern die optimale generalpräventive Handhabung internationaler Schutzinstrumente.

Meine Damen und Herren,

Otto Kirchheimer hat in seiner großen Untersuchung über die politische Justiz auf die *Schwächen des politischen Asyls* hingewiesen und kam zu dem Schluss, es werde häufig nur deswegen wirksam, weil die Menschen die Fähigkeit, sich zu schämen, nicht gänzlich eingebüßt hätten. Den Blick auf das Individuelle haben wir uns jedoch versperrt. Wie kann da

Scham aufkommen? Wie kann da das System überhaupt noch funktionieren? Es ist eine bittere Erkenntnis, heraus gebrochen aus langjährigen schmerzhaften Erfahrungen: Menschen, die Schutz bei uns suchen, werden von der Gesellschaft an den Rand, aus ihrem Bewusstsein verdrängt. Und das Asylverfahren liefert die Legitimation für diesen Verdrängungsprozess, indem es aus Schutzbedürftigen Illegale macht.

Eine schnelle Lösung der Krise ist nicht in Sicht. Denn die verfahrensrechtlich verfestigten strukturellen Defizite sind Ausdruck gesellschaftlicher Entwicklungen. Allein durch administrative Weisungen kann die Krise deshalb wohl kaum gelöst werden. Doch irgendwo müssen wir ja anfangen.

Wir wollen, dass das Asylverfahren transparent wird und Verfahrensgerechtigkeit gewährleistet. Es ist eine selbstverständliche Forderung, dass im freiheitlichen Rechtsstaat auch Asylsuchende Anspruch darauf haben, am Prozess der Rechtserkenntnis gleichberechtigt teilzuhaben. Diesem Ziel dienen unsere Vorschläge.

Es läuft etwa schief bei uns, etwas das wir nicht hinnehmen dürfen. Am Beispiel des Asylverfahrens können wir beobachten, wie sich Recht vom Individuum löst, konkrete Notlagen verdrängt. Es geht um unser Recht, das hier seiner Funktion beraubt wird. Wenn wir für Menschenrechte und Flüchtlinge kämpfen, führen wir deshalb einen sehr konkreten Kampf, für unser Rechtssystem.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

101
102
103
104
105
106
107
108
109
110
111
112
113
114
115
116
117
118
119
120
121
122
123
124
125
126
127
128
129
130
131
132
133
134
135
136
137
138
139
140
141
142
143
144
145
146
147
148
149
150
151
152
153
154
155
156
157
158
159
160
161
162
163
164
165
166
167
168
169
170
171
172
173
174
175
176
177
178
179
180
181
182
183
184
185
186
187
188
189
190
191
192
193
194
195
196
197
198
199
200