

Ideal erscheint in einer wachsenden Zahl von Fällen die informelle und zeitökonomische Absprache im Richterzimmer<sup>88</sup>. Eine Begleiterscheinung wie die im vorliegenden Beitrag umrissene und für verfassungswidrig befundene Erosion strafprozessualer Eingriffsbeschränkungen ist vor diesem Hintergrund kein wirklich provokantes Thema mehr.

## Christine Rölke-Sommer

### Das Asylrecht läßt sich nicht halten?

*Anmerkungen zu einem Artikel in: Die ZEIT Nr. 44 vom 28. 10. 1999:*

*Das Asylrecht läßt sich nicht halten*

Wenn der Bundesminister des Inneren, Otto Schily, vollmundig erklärt: »Ich leiste mir den Luxus des Denkens«, dann ist die Nachfrage erlaubt, ob dies lediglich unbedachter Ausdruck von Arroganz oder ob 200 Jahre nach der Aufklärung das »Denken« tatsächlich zum »Luxus« geworden ist, konnte man bislang »Denken« doch für eine Notwendigkeit halten, geeignet, einfache und komplexe Sachverhalte zu durchdringen.

Dieser Notwendigkeit folgend, stellt sich als erstes die Frage, welchen denkerischen Tiefgang die folgenden Sätze Schily's dokumentieren:

1. »Ein Gast hat Hilfsbereitschaft verdient, aber in allen anderen Ländern außerhalb Deutschlands kann er diese nicht gerichtlich erzwingen.«

Man liest's und wundert sich. Wenn dem so wäre, dann hätte im Juli 1999 ein britisches Gericht nicht urteilen können, daß weder Frankreich noch Deutschland »sichere Drittländer« seien, da sie im Gegensatz zum britischen Asylrecht Verfolgung durch nichtstaatliche Gruppen nicht als Asylgrund anerkennen. Womit also erwiesen wäre, daß auch in »Ländern außerhalb Deutschlands«, mindestens jedoch in Großbritannien, Asylsuchende das Recht haben, Behördenentscheidungen durch die Gerichte überprüfen zu lassen.

2. »Es erscheint in der Tat widersprüchlich, islamischen Fundamentalisten, die in Algerien blutige Mordtaten verüben und deshalb vom algerischen Staat verfolgt werden, Asyl zu gewähren, nicht aber den Opfern dieser Anschläge.«

Dies scheint mir nicht nur widersprüchlich, sondern schlichtweg falsch, und verrät Unkenntnis der Rechtslage. Zutreffend daran ist lediglich, daß (potentielle) Opfer islamistisch motivierter Anschläge bei uns nur schwerlich Schutz erlangen können. Ansonsten sieht das Asylrecht gerade nicht vor, die Täter und aktiven Unterstützer solcher Anschläge als Asylberechtigte anzuerkennen. Alles, was sie zu erwarten haben, ist Abschiebungsschutz nach § 53 AuslG, soweit ihnen die Todesstrafe oder eine grausame und erniedrigende Bestrafung droht. Einem Land, das sowohl das Protokoll Nr. 6 der EMRK (Abschaffung der Todesstrafe) wie auch die Konvention gegen die Folter ratifiziert hat, steht unter Beachtung des Prinzips der Menschenwürde, der auch der schlimmste Terrorist nach unserem Menschenrechtsverständnis nicht verlustig gehen darf, eine solche Entscheidung wohl an.

<sup>88</sup> Beleg hierzu liefert die anschwellende Menge von Stellungnahmen in Schrifttum und veröffentlichter Rechtsprechung; vgl. nur in jüngster Zeit die Grundsatzentscheidung BGHSt 43, 195; Braun, Die Absprachen im deutschen Strafverfahren, 1998; Janke, Verständigung und Absprachen im Strafverfahren, 1997; Landau/Eschelbach, NJW 1999, S. 321 ff.

3. »Die Dauer des Aufenthaltes allein darf nicht zu einem verfestigten Aufenthaltsrecht führen. Denn sonst wäre jeder, der sein Verfahren mutwillig herauszögert, im Vorteil.«

Wahr daran ist, daß Flüchtlinge oft jahrelang auf eine Gerichtsentscheidung warten müssen. Dies aber nicht, weil sie durch Betreiben oder Nichtbetreiben (dagegen gibt es die Betreibensaufforderung) irgend etwas herauszögerten, mutwillig gar, sondern weil je nach örtlich zuständigem Verwaltungsgericht von einer Verfahrensdauer von mindestens zwei, wenn nicht erheblich mehr Jahren auszugehen ist. So hat das VG Berlin für alle in den letzten zehn Jahren entschiedenen – nicht etwa für alle in diesem Zeitraum anhängig gewordenen! – Verfahren eine durchschnittliche Verfahrensdauer von vier Jahren ermittelt. Nimmt man die anhängig gewordenen und noch nicht entschiedenen Verfahren hinzu, kommt man leicht bei fünf, sechs Jahren durchschnittlicher Dauer an – vom Einzelfall der zehn Jahre zwischen Klageerhebung und das Asylrecht zusprechender Entscheidung ganz zu schweigen. Wie dies zustande kommt? Bestimmt nicht dadurch, daß, wie bei belastenden Verwaltungsakten die Regel, auch die Klage gegen die Ablehnung eines Asylantrages aufschiebende Wirkung hat. In Anbetracht dessen, daß es im Zweifel um eine Entscheidung über Leben oder Tod geht, ist der Suspensiveffekt der Klage im Asylverfahren vielleicht nicht ganz falsch. Was uns hier allerdings fehlt, ist eine monatliche Pressemitteilung durch das BMI, wie viele Verfahren durch (das Asylrecht zusprechende) gerichtliche Entscheidungen beendet wurden – ein notwendiges Korrektiv zur monatlichen Pressemitteilung des BMI über die Anzahl der von BAfI positiv wie negativ entschiedenen Fälle!

4. »( . . . ), in der deutschen Asyldiskussion schwingen seit jeher viele Emotionen mit. Doch in der Politik muß man zwischen dem individuellen Schicksal und dem gesellschaftlichen Problem unterscheiden.«

Nun, zum gesellschaftlichen Problem gehört, daß Verfolgung, Flucht und Vertreibung seit jeher auch die Emotionen berühren, gelegentlich auch beschädigen. Da ist ein klein bißchen Empathie im Umgang mit der Asyl- und Flüchtlingsproblematik vielleicht nicht gänzlich unangebracht.

5. »Ich leiste mir den Luxus des Denkens und prüfe deshalb, ob eine Rechtsnorm in der Wirklichkeit das einlöst, was sie verspricht.«

Das sollten Juristen im besonderen, aber auch alle, die ansonsten mehr oder weniger mittelbar an der Gesetzgebung beteiligt sind, immer vor Augen haben. Es muß dann auch möglich sein, eine Rechtsnorm so auszugestalten, daß sie für möglichst viele zu einer verbesserten Wirklichkeit führt, nicht dagegen zum Ausschluß eines bisherigen Teils der Wirklichkeit aus derselben qua Rechtsnorm. Vielleicht gerät dann auch wieder in den Blick, daß nicht allein Art. 16a GG und das AsylVfG die Wirklichkeit gestalten, sondern auch das Jahrhundertwerk Ausländergesetz '90 sein gerüttelt Maß dazu beiträgt, die »notwendige Differenzierung zwischen Asylsuchenden, Bürgerkriegsflüchtlingen und Migranten aus anderen Beweggründen« zu behindern, nicht zu reden von Teilen anderer Gesetzeswerke, die uns den Blick auf die möglichen Motive einer angemessenen Migrationspolitik verstellen.

6. »Ohne eine enge Auslegung des Begriffs »politische Verfolgung« wäre der Zustrom von Flüchtlingen vor allem in diesem Jahrzehnt nicht mehr zu steuern gewesen.« Sachlich und auch rechtstechnisch falsch: Gesteuert wurde der »Zustrom« über andere Instrumente wie z. B. das Beförderungsverbot für Fluggesellschaften; die enge Auslegung des Begriffs »politische Verfolgung« diente und dient allenfalls dazu, den »Abstrom« zu beeinflussen.

7. »Wer diesen Widerspruch sieht, muß sich fragen lassen, ob und wie wir eine

flexiblere Praxis der Asylgewährung erreichen können. Mit unserem gegenwärtigen Rechtsanspruch auf Asyl ist das schwierig. Die Sache droht sonst auszuufeln.«

Herr Minister Schily, die »Sache« ist nach wie vor eindeutig eingegrenzt, nämlich in der Genfer Flüchtlingskonvention, der europäischen und der internationalen Menschenrechtskonvention und in noch einigen anderen wie z. B. der gegen Folter oder der zum Schutz der Rechte des Kindes. Wenn's denn nicht nur aus Gründen der Mode war, daß die BRD diese und andere Konventionen ratifiziert hat, dann geben diese uns einen sehr klaren Begriff davon, daß und wie eine/r jede/r Schutz vor Verletzung der Menschenrechte erwarten können muß, so es ihr/ ihm gelungen ist, in die »Festung Europa« hineinzugelangen. Und machen wir uns nichts vor: Die größten Flüchtlings- und/oder Migrantenströme bewegen sich nicht nach Europa, sondern vorzugsweise in einem anderen, wesentlich ärmeren Kontinent.

Da nun also »Denken« ein »Luxus« geworden ist, erlaube ich mir gleich noch ein paar luxuriöse Vorschläge, die geeignet sind, den Umgang mit unserem Asylrecht für uns selbst wie auch für unsere Nachbarn und die Flüchtlinge zu entspannen:

1. Das Amt des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten, der das Recht hat, gegen Entscheidungen des BAFI und der Gerichte Rechtsmittel einzulegen, wird sofort ersatzlos abgeschafft!

Diese Verschlinkung im bundesrepublikanischen Asylrecht könnte u. a. dazu beitragen, die Verfahrensdauer erheblich zu senken, denn nicht zuletzt die Anfechtungsklagen etc. des Buben »müllen« die Verwaltungsgerichtsbarkeit zu und blockieren oft jahrelang die Entscheidung in gleich- oder ähnlichgelagerten Fällen – abgesehen davon, daß nicht einzusehen ist, warum eine nach Einsatz der geballten Denkkraft eines Einzelentscheiders ergangene positive Entscheidung der Überprüfung durch eine weitere Behörde, und auf deren Klage hin durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit bis hinauf zum Bundesverwaltungsgericht, bedarf. Damit verbunden wäre die Herstellung von Rechtsfrieden in weit größerem Maße als in der gegenwärtigen Situation, in der die Anfechtungsklage des »Buben« Asylberechtigte oftmals jahrelang am Genuß des Asyls hindert. Und sollte das BAFI der Auffassung sein, die Zuerkennung der Asylberechtigung durch ein Verwaltungsgericht sei nicht gerechtfertigt – nun, dann müßte eben das jeweilige Prozeßreferat aus der Hüfte kommen und binnen vierzehn Tagen eine Berufungszulassungsbeschwerde begründen.

2. Man ringt sich – wozu haben wir sie ratifiziert? – endlich dazu durch, die Genfer Flüchtlingskonvention bei der Prüfung des § 51 I AuslG in vollem Umfang umzusetzen durch die Übernahme des dortigen Begriffes des Flüchtlings und der politischen Verfolgung (Gerichtsentscheidungen, die dies wohlbegründet tun, gibt es nachlesbar im Informationsbrief für Ausländerrecht)!

Manch ein Asylantrag bliebe ungestellt, manch ein Verfahren könnte, auf § 51 I AuslG beschränkt, dann vielleicht auch wieder von den Ausländerbehörden entschieden werden.

Dies, verbunden mit der Entrümpelung all der Vorschriften, den Angehörigen den Nachzug und das Zusammenleben mit Flüchtlingen zu erschweren (mit der Folge oft überflüssiger Asylanträge, denen oft überflüssige bis lebensgefährliche Einschleusungen vorangingen) könnte ganz schnell dazu führen, daß die »Sache« Behörden und Gerichten und auch dem BGS wesentlich weniger Arbeit macht als bisher.

3. Der jetzt bei BAFI zum Einsatz gelangende Fragenkatalog wird sofort wieder abgeschafft!

Abgesehen davon, daß mir bis heute keiner erklären konnte, welche asylrechtliche

Relevanz der Frage nach den Namen der Großväter bei der Prüfung des Asylbehrens zukommt, ist dieser Fragenkatalog wenig geeignet, Licht in das Dunkel eines Verfolgungsschicksals zu bringen. Bevor man, so etwa ab Frage Nr. 25, zum Eigentlichen kommt, muß der Flüchtling neben den oft komplizierten Fluchtwegen noch so einiges darlegen, so daß die Schilderung des Verfolgungsschicksals darüber oft aus Gründen der Erschöpfung und Ermüdung (auch der AnhörerInnen!) zu kurz ausfällt. Soweit dieser Fragenkatalog wichtige Fragen enthält, könnten diese sicherlich auch in einem anderen Zusammenhang als ausgerechnet dem der Anhörung zu den Fluchtgründen ausreichend gestellt und befriedigend beantwortet werden.

4. Als oberster Dienstherr des BAFl verfügt der BMI sofort, daß die Mitarbeiter des BAFl Erkenntnisse über (vermeintliche) Straftaten, die sie im Asylverfahren erlangen, wenn überhaupt, dann nur unter striktester Beachtung der GFK an die Strafverfolgungsbehörden weiterleiten!

Damit blieben uns viele Verfahren wegen vermeintlicher mittelbarer Urkundenfälschung, die unter Mißachtung von Art. 31 I GFK durch das BAFl eingeleitet wurden, für die Zukunft erspart. Alternativ dazu müßte die Rechtsbelehrung durch BAFl grundlegend geändert werden – denn schließlich muß ein Verdächtiger sich nicht selbst belasten! Wie dann jedoch das rechtliche Gehör im Asylverfahren noch gewährleistet sein soll – nun, da ist der Minister gebeten, sich ein paar anwaltliche Gedanken zu machen.

5. Die Bundesregierung bringt sofort zwei Gesetzesnovellen ein: die Altfallregelung und das Einwanderungsgesetz, dies verbunden mit der Änderung all der Vorschriften, die Migranten und vor allem Flüchtlinge in ihrer Freizügigkeit einschränken und an der Erwerbstätigkeit (unter Inanspruchnahme der Hilfen, die auch Deutschen zustehen) hindern!

Die großzügige Erteilung von Arbeitsgenehmigungen würde auch für die nun entschiedenen Gegner in Ländern und Kommunen die Aufnahme von Einwanderern und Flüchtlingen attraktiver machen als die derzeitige Gesetzeslage, welche uns neben anderen Belastungen nur den nie endenwollenden Streit um die Aufnahmequoten für künstlich geschaffene Sozialhilfeempfänger beschert hat. Eingedenk der alten Regel, daß man lieber nimmt als gibt, wäre dies fiskalisch ausgesprochen vernünftig. Und da Deutsche in aller Regel wenig darauf erpicht sind, z. B. Dönerspieße in mühsamer Kleinarbeit herzustellen, wäre auch die dramatische Zunahme deutscher Arbeitsloser nicht zu besorgen.

6. Man beschließt endlich – wozu gibt es Bundesbildungsminister? –, den muttersprachlichen Unterricht für jedes Kind zu gewährleisten!

Und auch sonst könnte ein Blick nach Schweden weiterhelfen und uns zu manch integrativer Maßnahme anleiten.

Nach alledem wäre immer noch nicht zu besorgen, daß *alle* Migranten dieser Erde nun nach Europa, vor allem nach Deutschland, strömen. Man hätte aber Standards gesetzt, die dem »Denken« 200 Jahre nach der Aufklärung zur Ehre gereichen und die all dem gerecht werden, was zu schützen wir in zahlreichen Konventionen nicht müde wurden zu versprechen.

Und dann . . ., dann könnten wir noch einmal neu darüber nachdenken, ob Migranten unser Grundrecht auf Asyl noch brauchen oder ob der Schutz vor Menschenrechtsverletzungen bei uns auch anders ausreichend gewährleistet ist.