

# Das systematische Verdrängen der Gefahren für Flüchtlinge

Woran das Zuwanderungsgesetz nichts geändert hat

von Konrad Kramer

## Grober Einstieg

Eigentlich geht es jeweils um die Frage, ob ein Flüchtling hier bleiben darf. Wenn das Gegenteil unzumutbar im Sinne von unmenschlich wäre, so könnte die allen einleuchtende Antwort lauten. Aber die Antwort wird mit ausgeklügelten Methoden in zahlreiche Bestandteile zerlegt und letztlich hinausgeschoben, soweit es geht. Unter Umständen bis zum unmittelbaren Zwang anwendenden Grenzpolizisten „am Ende einer Kette organisierter Verantwortungslosigkeit“, wie Pro Asyl im Zusammenhang mit dem Strafverfahren wegen des getöteten sudanesischen „Schüblings“ formulierte<sup>1</sup>. Daran beteiligt ist keineswegs nur die zweite Gewalt. Und das deutsche Volk, von dem alle Staatsgewalt ausgeht und in dessen Namen geurteilt wird, kann nur staunen, denn auch die vierte, an der politischen Willensbildung mitwirkende „Gewalt“ der Medien durchschaut es nicht. Und die es durchschauen, benutzen diese Klaviatur offenbar ohne Gespür für die Deformierung der Verfassung und Gesetze, des Rechtsschutzes und des Sprachverständnisses, unmusikalisch eben. So weit der Rundumschlag (Ausnahmen

vorbehalten), nun die Belege (Ergänzungen vorbehalten).

## Einschränkungen der Asylberechtigung

Ganz früher, als das Asylverfahren im Ausländergesetz 1965 mitgeregelt war und dort die allerersten gemächlichen Beschleunigungen erfuhr (Ausschluss des Widerspruchsverfahrens, bei offensichtlich unbegründeten Klagen Ausschluss des Berufungsverfahrens – noch nicht des Revisionsverfahrens), hieß es in § 28 noch:

„Als Asylberechtigte werden auf Antrag anerkannt:

...

1. Flüchtlinge im Sinne von Artikel 1 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge,
2. sonstige Ausländer, die politisch Verfolgte nach Artikel 16 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes sind ...“

Derart Positives ist den Asylverfahrensgesetzen (seit 1982) nur noch schlüssig und zwischen Regelungen über diverse Arten ablehnender Entscheidungen zu entnehmen. Missbrauchsbekämpfung

stand im Vordergrund und verbleibende Schutzbedürftigkeit geriet aus dem Blickfeld, insbesondere bei den aufkommenden Bestrebungen zur Einschränkung oder Abschaffung des so lästig großzügigen Asylgrundrechts. So auch beim zunächst einleuchtend erscheinenden Ausschluss der Asylberechtigung durch den im Januar 1987 in das Asylverfahrensgesetz 1982 eingefügten

„§ 1a

*Nachfluchtgründe*

*Umstände, mit denen ein Ausländer seine Furcht vor politischer Verfolgung begründet, bleiben bei der Entscheidung unberücksichtigt, wenn sich aus bestimmten Tatsachen ergibt, dass der Ausländer sie im Geltungsbereich dieses Gesetzes zu dem Zweck herbeigeführt hat, die Voraussetzungen seiner Anerkennung zu schaffen.“*

Die befürchtete Überreaktion des provozierten Heimatstaats reichte also nicht für eine Asylanerkennung, deshalb konnte die Verfolgungsgefahr auf sich beruhen. Was aber, wenn hiernach der Asylantrag abgelehnt wurde und wirklich politische Verfolgung drohte? Und wie lässt sich dies damit vereinbaren,

dass laut Grundgesetz politisch Verfolgte Asylrecht genießen? Die Antworten darauf gehören in andere Abteilungen (vgl. Einstieg); auch wir stellen sie erst mal getrost zurück, denn es kommt noch besser:

---

### **Während des Verfahrens überholte das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber**

---

Während des Verfahrens zu dieser Änderung überholte das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber mittels einschränkender Auslegung des Grundgesetzes durch folgende „allgemeine – nicht notwendig abschließende – Leitlinie“ (Beschl. v. 26.11.1986, BVerfGE 74, 66), die das BVerfG daraufhin flugs den tragenden und deshalb angeblich bindenden Entscheidungsgründen zurechnete, um damit seine gefestigte gegenteilige Rechtsauffassung aufzugeben<sup>2</sup>:

„Bei subjektiven Nachfluchtatbeständen, die der Asylbewerber nach Verlassen des Heimatstaates aus eigenem Entschluss geschaffen hat, kann eine Asylberechtigung in aller Regel nur dann in Betracht gezogen werden, wenn sie sich als Ausdruck und Fortführung einer schon während des Aufenthalts im Heimatstaat vorhandenen und erkennbar betätigten festen Überzeugung darstellen.“

Immerhin wurde im letzten Halbsatz der Gründe noch lapidar festgestellt, das OVG sei willkürfrei davon ausgegangen, dass dem Beschwerdeführer politische Verfolgung nicht drohe. Dies allerdings hätte als tragender Entscheidungsgrund ausgereicht und lässt uns mit der Frage zurück, warum zuvor das Asylgrundrecht auf zehn weit in die Geschichte ausgreifenden Seiten einschränkend ausgelegt wurde. Wir greifen auch das später wieder auf und kommen zu den nächsten Abteilungen:

Mit einschränkender Auslegung bei systematischer Folter in der Türkei hätte der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg<sup>3</sup> für das Asylverfahren die Feststellung entbehrlich gemacht, ob der Flüchtling von Folter bedroht ist – wenn die Sache nicht an ihn zurückverwiesen worden wäre<sup>4</sup>. Dass damit

aber noch nicht über eine Rückkehr in die Türkei entschieden gewesen wäre, blieb bei der großen Empörung über die Kurzformel „Folter ist noch kein Asylgrund“ teilweise außer Betracht. Umgekehrt wiederum fehlte in der Öffentlichkeit das Verständnis dafür, dass viele abgelehnte Asylbewerber nicht abgeschoben wurden. Der Präsident des Verwaltungsgerichtshofs erweckte gar in seiner Pressekonferenz vom Januar 1989 den Eindruck, als würden die Asylrichter demotiviert, weil sich ihre mühsam gewonnenen Entscheidungen als völlig unnötig erwiesen. Hiergegen wandten sich in einem Pressegespräch Stuttgarter Verwaltungsrichter, denen es gelungen ist, in einige Zeitungen zu bringen, dass abgelehnte Asylbewerber teilweise deshalb nicht in ihre Heimatländer abgeschoben werden, weil

- sie dort der Gefahr von Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt sind, etwa nach der Europäischen Menschenrechtskonvention
- sie dort der Gefahr politischer Verfolgung ausgesetzt sind und die ausnahmsweise nicht zur Asylberechtigung führt, weil sie bereits in einem anderen Land vor politischer Verfolgung sicher waren oder die Verfolgungsgefahr erst in der Bundesrepublik herbeigeführt haben
- sie Angehörige von Asylberechtigten sind, ohne einen eigenen Asylantrag zu haben
- hier schutzwürdige Bindungen entstanden sind (etwa Eheschließungen mit Deutschen)
- im Heimatland Krieg oder Bürgerkrieg herrscht
- sonstige Härtefälle vorliegen.

---

### **Unabhängig von politischer Verfolgung sind die Flüchtlinge durch andere Normen vor Abschiebung geschützt**

---

Das Asylverfahrensgesetz 1992 ist Zeugnis dieser Erkenntnis, denn es übertrug dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge die Zuständigkeit auch für die Feststellung ausländerrechtlicher Abschiebungshindernisse und für die Abschiebungsandrohungen. Dadurch wurden gleichzeitig die Sachkunde und Ermittlungs-

ergebnisse des Amtes sinnvoll genutzt und zur so dringend verlangten Verfahrensbeschleunigung ohne Nachteile für die Flüchtlinge beigetragen; andere Beiträge will ich hier aussparen. Die damit zunächst abgewendete Einschränkung des Asylgrundrechts ließ aber im Zuge der zur „Überschwemmung“ ausgearteten „Asylantenflut“ nicht lange auf sich warten und verunstaltet seit 1993 das Grundgesetz mit Vorschriften in Artikel 16a Abs. 4:

„Die Vollziehung aufenthaltsbeendender Maßnahmen wird in den ... Fällen, die offensichtlich unbegründet sind oder als offensichtlich unbegründet gelten, durch das Gericht nur ausgesetzt, wenn ernsthafte Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Maßnahme bestehen; der Prüfungsumfang kann eingeschränkt werden und verspätetes Vorbringen unberücksichtigt bleiben. Das Nähere ist durch Gesetz zu bestimmen.“

Damit wird gleichzeitig die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG modifiziert und der Gesetzgeber ermächtigt zu bestimmen, welcher nicht offensichtlich unbegründete Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt werden muss (so geschehen in acht Tatbeständen nach § 30 Abs. 3 bis 5 AsylVfG, durch das Zuwanderungsgesetz erweitert auf neun), damit im Zweifel der Aufenthalt beendet werden kann. Dummerweise hilft der ganze Aufwand wiederum nicht in den zuvor aufgezählten Fällen, die nicht von politischer Verfolgung handeln und deshalb einer weiteren Prüfung unterliegen. „Schlimmer“ noch: Unabhängig von politischer Verfolgung, also auch bei offensichtlich unbegründeten Asylanträgen sind die Flüchtlinge durch andere Normen des Grundgesetzes (Art. 1, 2 Abs. 2, 4 Abs. 1 und 6 Abs. 1) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (insbes. Verbot unmenschlicher Behandlung nach Art. 3) vor Abschiebung geschützt, ohne dass Art. 16a Abs. 4 GG und § 30 AsylVfG greifen. Diese Erkenntnis ist im Laufe des Jahrzehnts der jugoslawischen Bürgerkriegsflüchtlinge gewachsen und hat sich auch im Bericht der Zuwanderungskommission vom 4.7.2001 niedergeschlagen<sup>5</sup>, nicht aber in den Änderungen des Asylverfahrensgesetzes durch das Zuwanderungsgesetz vom 30.7.2004 (BGBl. I S. 1949).

## Einschränkungen bei Folgeanträgen

Niedergeschlagen hat sich allerdings die Erkenntnis, dass der Abschiebungsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention diejenigen Fälle auffängt, für die – ungeachtet politischer Verfolgung – die Asylberechtigung eingeschränkt wurde. Demzufolge erweitert nun das Zuwanderungsgesetz den Ausschluss der Asylberechtigung nach § 28 AsylVfG, der die o.g. Nachfluchtentscheidung des BVerfG umsetzte. Hiernach bleiben subjektive Nachfluchtgründe bei sog. Folgeanträgen (erneute Asylanträge nach Abschluss eines Asylverfahrens) „in der Regel“ auch für die Feststellung politischer Verfolgung außer Betracht.

---

### Abschiebehindernisse scheinen für Folgeanträge in Vergessenheit geraten zu sein

---

Wie immer dies mit der Genfer Flüchtlingskonvention in Einklang zu bringen sein mag, die weiteren Abschiebungshindernisse sind davon nicht erfasst. Sie schienen überhaupt bei den diffizilen Regelungen für Folgeanträge in § 71 AsylVfG<sup>6</sup> wieder in Vergessenheit geraten zu sein, obwohl man sie doch in das Entscheidungsprogramm des Bundesamts aufgenommen hatte. Für eine erneut beantragte Feststellung von Abschiebungshindernissen gelten nämlich die eingeschränkten Wiederaufgreifungsgründe nach § 71 AsylVfG nicht, so dass die Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes anzuwenden sind und auch eine Ermessensentscheidung über die Rücknahme der bisherigen (negativen) Feststellung gebieten können. Insoweit sind daher die für Folgeanträge aufgestellten Zulässigkeitschürden und auch die schneidigen Vorgaben für die Abschiebungsandrohung und den vorläufigen Rechtsschutz rechtlich bedeutungslos.

Vergessen wurde ferner offenbar der vorläufige Rechtsschutz überhaupt in den Fällen, in denen die Abschiebung ohne weitere Androhung und Fristsetzung vollzogen werden kann, sobald das Bundesamt der Abschiebebehörde mitteilt, dass die Zulässigkeitsvoraussetzungen für den Folgeantrag nicht

erfüllt sind. Hierzu findet sich zwar in der Bundestags-Drucksache 12/4450 (S. 27) zum „Asylkompromiss“ 1993 die seltsame Behauptung, es gebe ausschließlich nach § 123 VwGO einstweiligen Rechtsschutz gegen die Bundesrepublik Deutschland mit dem Ziel, das Bundesamt zur Mitteilung zu verpflichten, dass vor einer erneuten Mitteilung die Abschiebung nicht vollzogen werden dürfe. Damit wäre dem Flüchtling, der bereits zum Flughafen gebracht wird, wahrscheinlich nicht mehr zu helfen, woraus sich schon zwingend ergibt, dass diese Auffassung mit Art. 19 Abs. 4 GG nicht zu vereinbaren wäre. Wie gegen wen vorläufiger Rechtsschutz bei unzutreffender oder noch fehlender Mitteilung des Bundesamts zu erlangen ist, entscheiden die obligatorischen Einzelrichter ohne Beschwerdemöglichkeit in verschiedener Weise. Das Zuwanderungsgesetz nimmt dies hin und klärt nichts, verschärft die Situation nur dadurch, dass nun bei allen Folgeanträgen sofort nach der Mitteilung an die Abschiebebehörde ohne weitere Androhung abgeschoben werden darf.

---

### Nach dem Zuwanderungsgesetz kann bei allen Folgeanträgen ohne weitere Androhung sofort abgeschoben werden

---

Etwas ganz Besonderes bietet dafür die Neuregelung des § 20 AsylVfG mit der Anordnung, dass ein erster Asylantrag wie ein Folgeantrag behandelt wird, wenn der Asylbewerber einer Weiterleitung an eine Aufnahmeeinrichtung vorsätzlich oder grob fahrlässig nicht rechtzeitig Folge leistet. Das bedeutet, dass der verspätet Eingetroffene mit seinem Asylvorbringen ausgeschlossen ist und nur noch die seit Ablauf der Frist entstandenen Verfolgungsgründe geltend machen kann. Zum Entwurf – damals ohne die Einschränkung auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit – ist in der Stellungnahme der NRV ausgeführt worden:

„Die Vorschrift geht offenbar von der irri- gen Vorstellung aus, mit der Verkürzung der Prüfung auf neue Verfolgungsgründe (die meist fehlen oder nach § 28 Abs. 2 ebenfalls ausgeschlossen werden, jedenfalls schneller zu klären sind) habe

es sein Bewenden. Folgender Aufwand ist aber ins Auge zu fassen:

- vorausgehende weitere Belehrung aller Asylsuchenden in den ihnen verständlichen Sprachen mit entsprechender Dokumentation
- Anträge auf Verlängerung der ‚Befol- gungsfrist‘ nach deren Ablauf; Ent- scheidungen darüber unter dem Ge- sichtspunkt, ob es ‚unbillig wäre, die durch den Fristablauf eingetretenen Rechtsfolgen bestehen zu lassen‘ (§ 31 Abs. 7 VwVfG), was die Einbe- ziehung gerade der präkludierten Ver- folgungsgründe wegen der behaupteten gravierenden Folgen erfordert; entsprechende Erweiterung des Streit- stoffes für den gerichtlichen – insbe- sondere vorläufigen – Rechtsschutz
- unvermeidbare Nachholung der Prü- fung präkludierter Asylgründe über § 51 Abs. 5 VwVfG unter dem Ge- sichtspunkt der Abschiebungshinder- nisse, die in § 71 AsylVfG nicht gere- gelt sind.“

Nun darf man auch noch Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit prüfen, um sich im Falle der Bejahung zusätzlich den Ab- schiebungshindernissen zuzuwenden, die – wie gesagt – bei den Verschär- fungen für Folgeanträge aus dem Blick geraten sind.

## Einschränkungen der Abschiebungshindernisse

Kommen wir somit immer wieder zurück auf die Erkenntnis, dass bei Verneinung politischer Verfolgung noch Abschie- bungsschutz zu prüfen ist, so schützt aber auch diese Prüfung nicht vor „Ab- schiebung“ in eine nächste Abteilung. Dafür ist nun die deutsche Verwaltungs- rechtsprechung verantwortlich:

Nach Art. 3 EMRK darf niemand un- menschlicher Behandlung unterworfen werden. Das Bundesverwaltungsgericht meint, damit sei nur ein zielgerichtetes Handeln verboten, das dem (Ziel-)Staat zuzurechnen ist<sup>7</sup>. Beim berufenen Europäischen Gerichtshof für Men- schenrechte ist davon nicht die Rede, vielmehr kann bereits die Abschiebung selbst eine unmenschliche Behandlung sein. Was anderes soll denn der schliche- te Wortlaut und Sinn des Verbots auch

hergeben, stellt man sich etwa eine Abschiebung in ein radioaktiv verseuchtes Land oder die (anhängig gewesenen) Fälle vor, in denen hilflose Menschen in desolate Verhältnisse gleichsam ausgesetzt werden.

Dennoch wird das Erfordernis des zielgerichtet handelnden Zielstaats seit vielen Jahren landauf, landab dem BVerwG ebenso nachgebetet wie die nun darzustellende größte Meisterleistung juristischen Leerlaufs, die den ziellos weitgereichten Flüchtling erwarten kann, wenn seine Heimat keinen solchen Zielstaat aufweist, sondern beispielsweise „nur“ einen Bürgerkrieg oder marodierende Banden. Auslöser der Inspiration ist

„§ 53 Abs. 6 AuslG (Ausländergesetz, jetzt § 60 Abs. 7 Aufenthaltsgesetz = AufenthG):

Von der Abschiebung eines Ausländers in einen anderen Staat kann (§ 60 Abs. 7 AufenthG: soll) abgesehen werden, wenn dort für diesen Ausländer eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht. Gefahren in diesem Staat, denen die Bevölkerung oder die Bevölkerungsgruppe, der der Ausländer angehört, allgemein ausgesetzt ist, werden bei Entscheidungen nach § 54 (§ 60 Abs. 11 AufenthG) berücksichtigt.“

---

### **Abschiebeschutz wird dem Ermessen der Ausländerbehörde überantwortet**

---

Erstaunlich ist bereits, dass der Abschiebungsschutz dem Ermessen der Ausländerbehörde überantwortet wurde. Satz 1 lässt nach seinem Wortlaut zu, dass trotz der erheblichen konkreten Gefahr eben nicht von der Abschiebung abgesehen wird. Aus Satz 2 folgert die Verwaltungsrechtsprechung sogar, dass bei Angehörigen einer Bevölkerungsgruppe nicht einmal das Ermessen nach Satz 1 eröffnet ist, sondern auch erhebliche konkrete Gefahren nur nach Maßgabe einer Anordnung der obersten Landesbehörde berücksichtigt werden. Wenn aber eine solche Anordnung nicht existiert oder einer Bevölkerungsgruppe den Abschiebungsschutz versagt? Das

BVerfG, das diese Auslegung nicht für zwingend hält<sup>8</sup>, hat der angenommenen Sperre des Satzes 2 die verfassungsrechtliche Sperre entgegengesetzt, derzufolge niemand „sehenden Auges“ extremen Gefahren wie dem sicheren Tod oder schwersten Verletzungen ausgesetzt werden darf<sup>9</sup>.

Kann jemand den Unterschied zwischen diesen poetisch umschriebenen Gefahren und den juristisch bezeichneten erheblichen konkreten Gefahren einem ehrenamtlichen Richter vermitteln und an einem praktischen Beispiel herausarbeiten? Läge es nicht statt solcher Feinarbeit näher, in verfassungskonformer Auslegung die angenommene einfachgesetzliche Sperre wegzuräumen und die Anwendbarkeit des § 53 Abs. 6 Satz 1 AuslG (jetzt § 60 Abs. 7 AufenthG) auch Angehörigen einer Bevölkerungsgruppe zuzubilligen? Nicht für hochklassige Juristen, denen es gar nichts ausmacht, beispielsweise der Bevölkerungsgruppe der Roma, auf die es im Kosovo trotz großer internationaler Sicherheitskontingente im März 2004 pogromartige Überfälle albanischer Volkszugehöriger gab, zunächst den Schutz nach Satz 1 abzusprechen und dann mit sehendem Auge zu prüfen, ob dies zu einer verfassungswidrigen Schutzlücke führt, um schließlich zu einem Ergebnis zu kommen, das bei einer Wertung nach Satz 1 in der Praxis kaum anders ausfiele.

Noch schöner aber ist es, auch diese existentiellen Gefahren bei der Feststellung von Abschiebungshindernissen (§ 31 Abs. 3 AsylVfG) offen zu lassen, wenn die Bevölkerungsgruppe auf Veranlassung der obersten Landesbehörde geduldet wird (§ 54 AuslG, § 60 Abs. 11 AufenthG) und deshalb keine Schutzlücke besteht<sup>10</sup>. Für die Zeit nach der Duldung allerdings bleibt die Ausländerbehörde an die Feststellung gebunden, dass kein Abschiebungshindernis besteht (§ 42 Satz 1 AsylVfG). Nun müsste der kundige Gruppenzugehörige rechtzeitig dafür sorgen, dass er nicht durch die nahende Schutzlücke fällt, indem er die bereit stehende Möglichkeit nutzt, das Verfahren wegen geänderter Verhältnisse wieder aufgreifen zu lassen und durch einstweiligen Rechtsschutz die nach wie vor nur ausgesetzte Abschiebung zu verhindern. Denn er wird

nicht damit rechnen können, dass die Ausländerbehörde von sich aus diese Gedankengänge entwickelt und die Abschiebung weiterhin aussetzt, wenn die für sie verbindliche Verneinung von Abschiebungshindernissen gerichtlich bestätigt wurde.

Und das Zuwanderungsgesetz? Es klärt auch hierzu nichts, ersetzt nur „kann“ durch „soll“, was aber weiterhin bedeutet, dass in Ausnahmefällen – und bei Bevölkerungsgruppen generell – trotz erheblicher konkreter Gefahr abgeschoben werden dürfte (vgl. § 60 Abs. 7 AufenthG). Aber: Im Regelfall „soll“ bei einer solchen Gefahr anders als bisher auch eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen erteilt werden, übrigens ebenso wie bei drohender unmenschlicher Behandlung (§ 25 Abs. 3 S. 1 AufenthG).

Folgen wir also der Kreisbewegung wieder zurück: Wäre es nicht auch unmenschliche Behandlung im Sinne des Art. 3 EMRK, Romas „sehenden Auges“ durch die Abschiebung in Lebensgefahr zu bringen (s.o.)? Dass diese Gefahr nicht dem Zielstaat oder den im Kosovo an seine Stelle getretenen Akteuren zugerechnet werden müsste, liegt besonders deshalb nahe, weil die „Staatslehre“ (hier im Sinne von „Staatlichkeit“ der Verfolgung) auch bei der Frage nach politischer Verfolgung zurückgedrängt wird<sup>11</sup>. Denn überraschend heißt es nunmehr in § 60 Abs. 1 Satz 4 AufenthG, dass die Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention ausgehen kann von

- a) dem Staat,
- b) Parteien oder Organisationen, die den Staat oder wesentliche Teile des Staatsgebietes beherrschen oder
- c) nichtstaatlichen Akteuren, sofern die unter a) und b) genannten Akteure einschließlich internationaler Organisationen erwiesenermaßen nicht in der Lage oder nicht willens sind, Schutz vor der Verfolgung zu bieten, und dies unabhängig davon, ob in dem Land eine staatliche Herrschaftsmacht vorhanden ist oder nicht ...

Das Original dieser Formulierung, nämlich Art. 6 der bis 10.10.2006 umzusetzenden Qualifikationsrichtlinie des Rates der EU vom 29.4.2004<sup>12</sup>, bezieht sich

allerdings nicht nur auf die Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention, sondern auch auf „ernsthaften Schaden“ als Voraussetzung für ergänzenden „subsidiären Schutz“, nämlich nach Art. 15 auf

- die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe
- Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung ... oder
- eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts.

### Einschränkungen bei innerstaatlicher Fluchtalternative

Der soeben wiedergegebene § 60 Abs. 1 Satz 4 AufenthG enthält am Schluss noch den Vorbehalt „es sei denn, es besteht eine innerstaatliche Fluchtalternative“. Wer eine solche hat, braucht schon nach bisher ständiger Rechtsprechung kein Asyl und auch keinen Schutz vor Abschiebung in seinen Heimatstaat, und – was wiederum das Schönste daran ist – es kann offen bleiben, ob dort überhaupt Gefahren in einem Landesteil lauern. Die Abschiebungsandrohung muss, ja darf nicht einmal auf den Teil des Zielstaats beschränkt werden, in dem die Fluchtalternative besteht<sup>13</sup>, denn es soll eben „der Staat“ bezeichnet werden (§ 50 Abs. 2 AuslG, § 59 Abs. 2 AufenthG). Hiernach muss die Abschiebebehörde klären, wohin die Reise gefahrlos gehen kann, obwohl sie davon eigentlich durch das ganze vorausgehende Prüfungsprogramm einer spezialisierten Behörde nach einem eigens dafür geschaffenen umfangreichen Gesetz entbunden werden sollte. Dabei betrifft diese Konstellation einen großen Teil der bisherigen Asylverfahren, so Kurden aus dem Irak und der Türkei, Tamilen aus Sri Lanka und Albaner aus dem ehemaligen Jugoslawien, gleichzeitig übrigens Bevölkerungsgruppen, deren Angehörige angeblich nicht einmal vor konkreten Gefahren geschützt werden müssen (s.o.). Der Versuch des Bundesamtes, bei der Abschiebungsandrohung das Abschiebeziel mit der Formulierung „in den Irak (Nordirak)“ oder „in die Bundesrepublik Jugoslawien

(Kosovo)“ vorzugeben, wird nur als unverbindlicher Hinweis gewertet<sup>13</sup>. Er war auch keineswegs hilfreich, als die Formulierung etwa bei Romas verwendet wurde, die sich gerade vor Albanern im Kosovo fürchteten.

### Grobes Fazit

All dies lässt erahnen, warum sich Schüblinge trotz gebotenen Rechtsschutzes (von Betriebsunfällen wie versäumte Rechtsbehelfe wegen der kleintlichen Fristen und großzügigen Zustellungsfiktionen ganz zu schweigen) gegen ihre Abschiebung wehren könnten, wenn sie nicht untergetaucht oder ins „Kirchenasyl“ geflüchtet sind. Und um das makaber gewordene Bild von der „Asylantenflut“ nochmals aufzugreifen: Die Welle ist zurückgegangen, hat einiges an Rechtskultur mitgenommen und nicht wieder freigegeben. Brauchen wir für die Aufräumarbeiten eine Antwort darauf, woher sie kommt, die Flucht vor der eingangs gestellten Frage, ob ein Flüchtling hier bleibt?

**Die „Asylantenflut“ ist zurückgegangen; hat einiges an Rechtskultur mitgenommen und nicht wieder frei gegeben**

Auch die Antwort auf diese Frage zerfällt in viele Teile, unter denen man sich wieder das herausuchen kann, wofür man nicht verantwortlich ist. Ich möchte sie hier offen lassen (!) und nur dazu beitragen, dass sich alle ihrer speziellen Verantwortung bewusst sind, auch die, denen Verantwortung zugewachsen ist, weil sie nun „sehenden Auges“ geworden sind. Hier mein stichwortartiges Programm für die verschiedenen Akteure:

- **Gesetzgeber:** Qualifikationsrichtlinie großzügig umsetzen, Schaffung einer einheitlichen, an der Zumutbarkeit ausgerichteten Flüchtlingsanerkennung mit einheitlichem Aufenthaltstitel entsprechend dem Vorschlag der NRV ([www.nrv-net.de](http://www.nrv-net.de)) und der holländischen Lösung, Abschaffung des prozessualen Sonderrechts neben dem inzwischen gestrafften Verfahren

nach der VwGO (namentlich Fristen, Beschwerdeausschluss) einschl. der Minimalvergütung für Anwälte, die aber auch mehr als Minimalleistung bringen müssen

- **Exekutive:** Verbleibende Verantwortung für den Flüchtlingsschutz auch nach (unvollkommenem) Rechtsschutz wahrnehmen, effektiven Rechtsschutz ermöglichen
- **Rechtsprechung:** Qualifikationsrichtlinie als Auslegungsmaßstab für die Genfer Flüchtlingskonvention und Europäische Menschenrechtskonvention berücksichtigen, Konzentration auf die Gefahren, nicht auf deren (insbes. staatliche) Zurechnung, kein vorrangiges Rechtsprinzip „Dahinstehen lassen“, einschlägige Entscheidungen an [Konrad.Kramer@nrv-net.de](mailto:Konrad.Kramer@nrv-net.de) und / oder [Christine.Nordmann@nrv-net.de](mailto:Christine.Nordmann@nrv-net.de) (Fachgruppe Verwaltungsrecht / Ausländer- und Asylrecht) zur Verbreitung unter [www.nrv-net.de](http://www.nrv-net.de) mailen!

### Anmerkungen

- <sup>1</sup> „Den letzten beißen die Hunde – das machen wir nicht mit“ begründete der Vorsitzende das außergesetzlich milde Urteil des Landgerichts Frankfurt/M. vom 18.10.2004 laut FAZ vom 19.10.2004.
- <sup>2</sup> Dazu BJ Nr. 10 (Juni 1987) S. 54 mit Nachtrag in Nr. 11 (September 1987 S. 123).
- <sup>3</sup> Beschl. v. 27.5.1982 – A 13 S 641/81 –: „allgemeines Phänomen“.
- <sup>4</sup> Ur. v. 17.5.1983, BVerwGE 67, 184.
- <sup>5</sup> III. 1.1 S. 125 ff.
- <sup>6</sup> Der Abdruck würde hier zu weit führen.
- <sup>7</sup> Ur. v. 17.10.1995, BVerwGE 99, 331.
- <sup>8</sup> Beschl. v. 21.12.1994, InfAuslR 1995, 251 m.w.N.
- <sup>9</sup> Vgl. Beschl. v. 2.5.1984, BVerfGE 67, 43 S. 57 f.
- <sup>10</sup> Zu alledem BVerwG, Ur. v. 12.07.2001, BVerwGE 114, 379.
- <sup>11</sup> Vgl. schon BVerfG, Beschl. v. 10.8.2000 – 2 BvR 260/98 – NVwZ 2000, 1165 und InfAuslR 2000, 521.
- <sup>12</sup> ABl. L 304/12 v. 30.9.2004.
- <sup>13</sup> BVerwG, Ur. v. 16.11.1999, BVerwGE 110, 74 in DVBl. 2000, 424.

### Der Autor



**Konrad Kramer** ist Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht in Stuttgart  
[Konrad.Kramer@nrv-net.de](mailto:Konrad.Kramer@nrv-net.de)