

Asylpraxis

Schriftenreihe des Bundesamtes für die
Anerkennung ausländischer Flüchtlinge
Band 2

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
Abkürzungsverzeichnis	9
Dr. Michael Griesbeck: Der Schutz vor politischer Verfolgung und weltweite Migration - Inhalt und Grenzen der Arbeit des Bundesamtes	13
Ursula Gräfin Praschma: Informationsversorgung im Bundesamt	65
Bart Leerschool: Die aktuelle Weltflüchtlingsproblematik und die Antworten von UNHCR	85
Volker Hölting/Günter Schöll: Statistische Daten über Asylverfahren im Bundesamt	105
Stefan Brenner: Politische Lage, Sezessionsbestrebungen und Menschenrechtssituation in Georgien	121
Monika Seiler: Das Bundesamt als Prozeßvertreter der Bundes- republik Deutschland vor den Obergerichten	147
Autorenverzeichnis	167
Literaturverzeichnis	171

Herausgeber: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer
Flüchtlinge, 90343 Nürnberg
verantwortlich: Dr. Michael Griesbeck

Redaktion: Ursula Gräfin Praschma, Helmut Friedrich,
Gerda-Maria Wegmann, Angelika Braunsdorf,
Monika Ittner

Selbstverlag, 2001 / Stand, 1997

2. unveränderte Auflage

Druck und Bindung: Druck und Media GmbH
Güterstr. 8
96317 Kronach

Alle Rechte vorbehalten.

ISBN 3-9805881-1-4

Vorwort



Der im 1. Band ausgesprochene Wunsch einer regen Nachfrage nach der hauseigenen Schriftenreihe hat sich in einer Art und Weise erfüllt, die mich froh stimmt.

Die Resonanz war positiv. Eine 2. Auflage von Band 1 wurde notwendig. Das Fachpublikum hat, wie erhofft, die Publikation angenommen. Ein erstes Ziel ist somit erreicht.

Den eingeschlagenen Weg möchte ich weiter gehen, auch mit dem Gedanken, weiterhin zur fachkundigen Meinungsbildung auf dem Gebiet der Asylpolitik beizutragen.

Hans-Georg Dusch

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort
ADFL	Allianz Demokratischer Kräfte zur Befreiung von Kongo-Zaire
AFIS	automatisches Fingerabdruck- Identifizierungssystem
AuslG	Ausländergesetz
ASYLIS	Asylinformationssystem des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge
ASYLON	System zur Aktenanlage und -verwaltung
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
BAFI	Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge
BB	Brandenburg
BE	Berlin
BESSY	Berichts-, Ergebnis-, Steuerungssystem, / Management-Informationssystem
BGS	Bundesgrenzschutz
BKA	Bundeskriminalamt
BMI	Bundesministerium des Innern
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
CD-ROM	Nur-Lese-Speicher auf CD

CIREA	Centre for Information, Reflexion and Exchange on Asylum Cases
DIAS	System zur Erkennung von Doppelidentitäten von Asylbewerbern
DIN	Deutsche Industrie - Norm
dpa	Deutsche Presseagentur
DRO	Untergrundorganisation in Armenien
DVBL	Deutsches Verwaltungsblatt
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EE-Brief	Einzelentscheider-Brief
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte
EU	Europäische Union
EZAR	Entscheidungssammlung zum Ausländer- und Asylrecht
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten der ehemaligen Sowjetunion
HB	Hansestadt Bremen
HE	Hessen
HH	Hansestadt Hamburg
IGC	Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies
IHF/Wien	Internationale Helsinki-Föderation für Menschenrechte
i. S.	im Sinne

juris-Datenbank	juristisches Informationssystem für die Bundesrepublik Deutschland
IWF	Internationaler Währungsfonds
KSD	Koordinierungsstelle Schengen-Dublin - eine Gruppe des BAFI
LTTE	Liberation Tigers of Tamil Eelam Tigers
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht- Rechtsprechungsreport
NW	Nordrhein-Westfalen
OAU	Organization of African Unity
o. g.	oben genannt
OVG	Oberverwaltungsgericht
rd.	rund
RP	Rheinland-Pfalz
s.a.	siehe auch
SDÜ	Schengener Durchführungs- übereinkommen
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
TH	Thüringen

UN	United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNO	United Nations Organization
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VS-NfD	Verschlusssachen - Nur für den Dienstgebrauch
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
ZDWF	Zentrale Dokumentationsstelle der Freien Wohlfahrtspflege für Flüchtlinge e.V.
ZPO	Zivilprozeßordnung

Der Schutz vor politischer Verfolgung und weltweite Migration - Inhalt und Grenzen der Arbeit des Bundesamtes

Abteilungspräsident Dr. Michael Griesbeck

1. Weltweite Migration am Ende des 20. Jahrhunderts

"Politisch Verfolgte genießen Asylrecht". Dieser Satz, im Grundgesetz, der von den Vätern und Müttern des Grundgesetzes unter dem Eindruck der nationalsozialistischen Herrschaft 1949 ins Grundgesetz in Artikel 16, Abs. 2, Satz 2 aufgenommen wurde und nach der großen Asylrechtsreform zu Artikel 16a, Abs. 1 Grundgesetz wurde, beschreibt Umfang und Grenzen des Asylrechts: Er besagt, daß politisch Verfolgte Asylrecht genießen und bedeutet zugleich, daß eben nur politisch Verfolgte einen Anspruch auf Asyl haben und insbesondere nicht politisch Verfolgten kein Asyl gewährt werden kann. Es ist jedoch eine Tatsache, daß viele Menschen, die nicht politisch verfolgt sind versuchen, den Status des Asylberechtigten zu erlangen und dabei auch viel Geld an Schleuserbanden zahlen.

Das Bundesamt ist in seiner Arbeit auch von allgemeiner Migration, die nicht auf politischer Verfolgung beruht, betroffen. Trotz

der nach der Asylrechtsreform 1993 gestiegenen Anerkennungsquote spiegelt die hohe Ablehnungsquote wieder, daß immer noch sehr viele Menschen aus Gründen kommen, die nicht Asylgründe sind. Die weltweiten Wanderungsbewegungen haben in den vergangenen Jahren zugenommen. Gründe, warum Menschen ihre Heimat verlassen, sind wirtschaftliche Not, Zerstörung der Umwelt, wachsender Bevölkerungsdruck, Zerfall sozialer Strukturen oder auch zunehmende Bürgerkriege in Herkunftsländern. Von diesen Wanderungsbewegungen sind andere Kontinente noch viel stärker als Europa betroffen.¹ Sie schlagen sich aber auch in der Arbeit des Bundesamtes nieder, da viele dieser Flüchtlinge - ohne politisch verfolgt zu sein - beim Bundesamt um Asyl nachsuchen.

Es ist sicher verständlich, daß sich Menschen auf den Weg machen, um der Not im Herkunftsland zu entfliehen und in Europa und dort in Deutschland eine neue Zukunft zu suchen. Allerdings ist dies eben gerade kein Sachverhalt, dem im Rahmen des Asylrechts, das ja nur für schutzbedürftige politisch Verfolgte gilt, Rechnung getragen werden kann. Das Bundesamt wird also mit der allgemeinen Wanderungssituation in der Welt, mit den Auswirkungen wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer

¹Zur weltweiten Migration mit Zahlen des UNHCR vgl. Hoppenstedt, Wolfram: Flüchtlinge in der Welt und in Deutschland, in: Asylpraxis, Band 1, Nürnberg 1997, S. 61 ff.; sowie Beitrag von Leerschool, Bart: Die aktuelle Weltflüchtlingsproblematik und die Antworten von UNHCR, in diesem Band; s.a.; Opitz, Peter J.: Flucht, Vertreibung, Migration 1945-1995 in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44-45/96, 25.10.1996, S. 3 ff.

Umwälzungen konfrontiert und natürlich auch mit den Aktivitäten von Schleuserbanden, die Bestandteil international agierender, organisierter Kriminalität sind. In der Arbeit des Bundesamtes spiegeln sich weltweite Wanderungsbewegungen und tatsächlich vorliegende politische Verfolgung wieder. Die Entscheider stehen dabei vor einer schwierigen Aufgabe. Da das Bundesamt bei Nichtvorliegen von Asylgründen zugleich über Abschiebungshindernisse entscheidet, stellen sich dem Einzelentscheider drei Hauptaufgaben:

1. die Prüfung, ob asylrelevante Gründe vorgetragen werden, verbunden mit der Entscheidung über Asyl (Gewährung des Art.16a Grundgesetz)

2. die Prüfung der Glaubwürdigkeit des Asylantragstellers, insbesondere: kommt der Antragsteller aus dem behaupteten Herkunftsland und stimmt das vorgetragene Verfolgungsschicksal?

3. und, falls dies nicht der Fall ist, also kein Asyl gewährt werden kann, die Frage, ob ein Abschiebungsverbot oder Abschiebungshindernisse vorliegen.

In Erfüllung dieser Aufgaben werden von den Einzelentscheidern und den Service - Abteilungen des Bundesamtes nicht nur

umfassende Kenntnisse des Asyl- und Ausländerrechts verlangt, sondern auch Informationen über die Herkunftsländer und über typisches Vorbringen von Asylbewerbern. Damit werden sie auch zu Experten, was Fluchtursachen und Reisewege betrifft.

2. Entwicklung der Asylbewerberzahlen und des Asylrechts

2.1 Die Entwicklung bis 1992

In der Zeit von 1953 bis 1960 stellten etwa 26.000 Menschen in der Bundesrepublik Deutschland einen Asylantrag. Hinzu kamen ca. 15.000 ungarische Flüchtlinge, die im Zusammenhang mit den Ereignissen des Budapester Aufstandes im Jahre 1956 in der sogenannten "Ungarn-Aktion" als ausländische Flüchtlinge Aufnahme fanden. Waren in der Asylbewerberstatistik bis zum Jahre 1965 meist nur Flüchtlinge aus den früheren Ostblockstaaten erfaßt, so zeigen die Veränderungen der Asylbewerberzahlen und Herkunftsländer der Flüchtlinge ein Bild von den politischen und wirtschaftlichen Umwälzungen in der gesamten Welt. Kriege, Bürgerkriege, Menschenrechtsverletzungen und die Zunahme von staatlicher oder staatlicherseits geduldeter Gewalt, schlugen sich in steigenden Asylbewerberzahlen nieder. So führten in den Jahren 1968/69 die Niederwerfung des "Prager Frühlings" in der Tschechoslowakei, 1979/80 die innenpolitischen Auseinandersetzungen in der Türkei und nach 1992 der

Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien zu steigenden Asylbewerberzahlen. Aber auch die ständig wachsende Armut und soziale Verelendung in der Dritten Welt und der wirtschaftliche Zusammenbruch im Osten Europas sowie der unbestreitbar vorhandene Sogeffekt des wirtschaftlichen Wohlstands in der Bundesrepublik Deutschland, veranlaßten immer mehr Menschen zum Verlassen ihrer Heimat. Die Bundesrepublik Deutschland war vor der Asylrechtsreform von 1993 aufgrund ihrer geografischen Lage, ihrer wirtschaftlichen Prosperität und ihrer einzigartigen verfassungsrechtlich verankerten Asylgarantie einem ständig stärker werdenden Zuwanderungsdruck unter Mißbrauch des Asylrechts ausgesetzt. Rund zwei Drittel aller Asylbewerber, die in den Bereich der Mitgliedstaaten der EG kamen, stellten ihren Asylantrag in Deutschland. Die Zahl der Asylsuchenden stieg von 57.000 Personen in 1987 auf über 193.000 in 1990 und erreichte 1992 mit 438.000 Personen ihren Höchststand. Nur ein Bruchteil derer, die sich auf Asyl beriefen, war politisch verfolgt und wurde daher als Asylberechtigter bzw. Flüchtling im Sinne der Genfer Konvention anerkannt. Die Anerkennungsquote beim Bundesamt lag unter 5 %. Der überwiegende Teil der Asylbewerber kam aus Gründen, die nicht zu einer Anerkennung als Asylbewerber führten, nach Deutschland.

2.2 Die Neuregelung des Asylrechts

Aufgrund dieser Sachlage entstand das dringende Bedürfnis nach einer Novellierung des Asylverfahrensrechts. Von 1978 bis 1991 waren bereits mehrere Verordnungen und Gesetzes-änderungen zur Straffung und Beschleunigung des Asylverfahrens ergangen, die jedoch die weitere Zuwanderung unter Mißbrauch des Asylrechts nicht nachhaltig stoppen konnten.

Im Jahr 1993 gab es zwei wesentliche Änderungen des Asylrechts in der Bundesrepublik Deutschland. Am 01. April 1993 trat die sogenannte 2. Stufe des Gesetzes zur Neuregelung des Asylverfahrens vom 01. Juli 1992 in Kraft. Nachdem damit auch die organisatorischen Voraussetzungen für eine wesentliche Beschleunigung des Asylverfahrens geschaffen waren - insbesondere die Verteilung der Asylsuchenden vor der Antragstellung, die Einrichtung von "Aufnahmeeinrichtungen für Asylbewerber" in unmittelbarer Nähe der Außenstellen des Bundesamtes und die erkennungsdienstliche Behandlung - wurden im Bundesamt u.a. die beschleunigte Verbescheidung (innerhalb einer Zwei-Wochen-Frist) insbesondere der als "offensichtlich unbegründet" (o. u.) prognostizierten Asylanträge eingeführt. Ein Asylbegehren ist "o. u.", wenn es sich von vornherein als eindeutig aussichtslos darstellt. Konsequenz einer Ablehnung als "o. u." ist insbesondere die Verkürzung der Klagefrist von zwei Wochen auf eine Woche, sowie die der Ausreisefrist von einem Monat auf ebenfalls eine Woche. Die Regelung dient auch der Bekämpfung von Mißbrauch.

Bei Ausländern, die wesentliche Mitwirkungspflichten gröblich verletzen, oder bei groben Mißbrauchfällen ist ein unbegründeter Asylantrag als "offensichtlich unbegründet" (o. u.) abzulehnen. Dies ist z.B. der Fall, wenn der Asylbewerber über seine Identität täuscht oder gleichzeitig unter mehreren Identitäten einen Asylantrag stellt, um so mehrfach Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu beziehen. Dasselbe gilt, wenn ein Ausländer seinen Antrag nur gestellt hat, um einer drohenden Ausweisung wegen einer besonders schweren Straftat zu entgehen.

Nach intensiven Verhandlungen kam am 06.12.1992 schließlich der sogenannte Asylkompromiß zustande, der die Grundlage für die am 01.07.1993 in Kraft getretene Asylrechtsreform bildete und zu dem neuen Art. 16 a des Grundgesetzes führte. Eckpfeiler für die Asylrechtsreform sind die Regelungen über sichere Drittstaaten und sichere Herkunftsstaaten sowie die Flughafenregelung.

Seit 01. Juli 1993 kann sich ein Ausländer, der aus einem sogenannten "sicheren Drittstaat" einreist, nicht mehr auf das Grundrecht auf Asyl berufen. In diesem Fall ist ihm bereits an der Grenze durch die Grenzbehörden die Einreise zu verweigern, ohne daß er ins Asylverfahren aufgenommen wird. "Sichere Drittstaaten" sind nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften sowie weitere europäische Staaten, in denen die Einhaltung der Genfer

Flüchtlingskonvention und der Menschenrechtskonvention sichergestellt ist. Dies sind: Norwegen, Polen, die Schweiz und die Tschechische Republik.

Im Fall der Einreise aus einem dieser Staaten besteht kein vorläufiges Bleiberecht des Antragstellers in der Bundesrepublik Deutschland. Die Rückführung in den sicheren Drittstaat kann unabhängig von einem eingelegten Rechtsbehelf vollzogen werden. Der Ausländer kann ein gerichtliches Verfahren vom sicheren Drittstaat aus betreiben. Der Hintergrund dieser Regelung besteht darin, daß eine aktuelle Verfolgung nicht mehr besteht, wenn der Ausländer bereits einen anderen Staat erreicht hat, in dem er gleichfalls Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention erhalten kann.

Darüber hinaus gibt es Neuregelungen im Asylverfahren für Asylbewerber, die aus "sicheren Herkunftsstaaten" einreisen. Dies sind Staaten, bei denen aufgrund der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet ist, daß dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Diese Vermutung besteht, solange ein Ausländer aus einem solchen Staat nicht glaubhaft Tatsachen vorträgt, die die Annahme begründen, daß er entgegen dieser Vermutung doch politisch verfolgt wird. Zu den "sicheren Herkunftsstaaten" zählen Bulgarien, Ghana, Polen, Rumänien, Slowakische Republik, Senegal, Tschechische Republik und Ungarn.

Die sogenannte Flughafenregelung gilt für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten sowie für ausweislose Asylbewerber, die über einen Flughafen einreisen wollen und bei der Grenzbehörde um Asyl nachsuchen. Hier wird das Asylverfahren vor der Einreise im Transitbereich des Flughafens durchgeführt, soweit der Ausländer dort untergebracht werden kann. Damit wird gewährleistet, daß - im Falle der Ablehnung des Asyl-antrages als offensichtlich unbegründet - die Rückführung in den Staat des Abflughafens problemlos erfolgen kann. Das Asyl-verfahren einschließlich des gerichtlichen Eilverfahrens muß allerdings binnen einer Frist von 19 Tagen abgeschlossen sein. Ist dies nicht der Fall, ist dem Ausländer die Einreise in die Bundesrepublik Deutschland zur weiteren Durchführung seines Asylverfahrens zu gestatten.

2.3 Die Auswirkungen der Neuregelung

Die Asylrechtsreform ist geeignet, einerseits den Mißbrauch des Asylrechts zu verhindern und andererseits wirklich politisch Verfolgten Asyl zu gewähren. Die Zahlen zeigen dies deutlich. Die Zahl der Asylsuchenden ging von 438.000 in 1992 auf nur noch ca. 116.000 in 1996, also um fast 75 % zurück. Gleichzeitig ist die Zahl der als asylberechtigt anerkannten Ausländer gestiegen. Waren es 1992 nur 9.189, so wurden 1996 vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge 14.389 Personen als Asylberechtigte anerkannt. Dies zeigt deutlich die Schutzwirkung

des neuen Asylrechts. Die von 4,3 % in 1992 auf 7,4 % in 1996 gestiegene Anerkennungsquote ist auch auf die andere Zusammensetzung der Hauptherkunfts-länder zurückzuführen und beweist, daß sich die Asylrechtsreform zum Vorteil der wirklich politisch Verfolgten ausgewirkt hat. Die Zahl der Asylbewerber aus den sicheren Herkunftsstaaten Rumänien, Ghana und Bulgarien ist drastisch zurückgegangen, wie dies vom Gesetzgeber beabsichtigt war. Statt dessen stehen nun Herkunftsländer an der Spitze, in denen politische Verfolgung im Einzelfall tatsächlich vorkommt, wie z.B. Irak, Iran und Afghanistan.

Das Bundesverfassungsgericht hat durch die Entscheidungen vom 14.05.1996² eindrucksvoll bestätigt, daß die für den Erhalt des inneren Friedens unverzichtbare Neuregelung des Asylrechts verfassungsgemäß ist, und damit die Kritiker widerlegt, die von einer Verfassungswidrigkeit sprachen. Diese Urteile sind von außerordentlicher Bedeutung. Verwaltung und Justiz können nunmehr auf unbestreitbarer Rechtsbasis das geltende Recht konsequenter anwenden³.

Als der Petitionsausschuß des Bayerischen Landtags am 01. Juli 1997 auf den Tag genau vier Jahre nach dem Inkrafttreten der großen Asylrechtsreform und fast 14 Monate nach ihrer

² BVerfG, NJW 1996, S. 1665, 1666

³ Schelter, Kurt/Maaßen, Hans-Georg: Das deutsche Asylrecht nach der Entscheidung von Karlsruhe, in: ZAR 1996, S. 408-414

Bestätigung durch das Bundesverfassungsgericht die Zentrale des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Nürnberg besuchte, stellte der Vorsitzende, MdL Dr. Helmut Ritzer (SPD) nach einem vierstündigen Informationsaustausch fest: "Hier wird sehr sorgfältige Arbeit geleistet". Besonders beeindruckt war der Petitionsausschuß von der umfangreichen Informations- und Dokumentationsstelle des Bundesamtes, in der Informationen über alle Länder dieser Erde gesammelt, analysiert und den Mitarbeitern, die in den Außenstellen des Bundesamtes über die Asylanträge von Menschen entscheiden, die ein persönliches Verfolgungsschicksal in ihrem Heimatland vortragen, zu Verfügung gestellt werden.

3. Aufnahme, Anhörung und Entscheidung

Am Beginn des Verfahrens steht die Aufnahme der Personalien und Fotos des Asylbewerbers und die Abnahme von Fingerabdrücken zur Verhinderung von Asylmißbrauch durch Mehrfachanträge unter falschem Namen. Schon die Notwendigkeit dieses ersten Schritts macht deutlich, daß das Asylrecht für politisch Verfolgte eben auch von vielen benutzt wird, die auf diese Art und Weise mehrfach vom deutschen Sozialsystem profitieren wollen. Diesem Umstand wurde vom Gesetzgeber durch die Befugnis zur erkennungsdienstlichen Behandlung Rechnung getragen. Das schon 1992 beim Bundes-

kriminalamt in Betrieb genommene IT System AFIS übernimmt die schnelle Auswertung der Fingerabdruckblätter. Seit 1996 werden diese eingescannt und statt wie früher auf dem Kurierweg nun digitalisiert übermittelt. Durch diese technische Neuerung ist nunmehr eine zügige erkennungsdienstliche Behandlung der Asylbewerber gewährleistet. Damit können mißbräuchliche Mehrfachantragstellungen in der Regel bereits binnen 24 Stunden aufgedeckt werden. Früher dauerte dies bis zu fünf Tagen oder wurde gar nicht erkannt. Dies ist ein weiterer wichtiger Baustein für die Eindämmung des Asylmißbrauchs und trägt damit zur Vermeidung mißbräuchlicher Doppel- und Mehrfachantragstellungen maßgeblich bei.

Hauptbestandteil des Asylverfahrens ist die Anhörung, in der Asylbewerber die Gründe für ihren Asylantrag darlegen und von den weisungsunabhängigen Einzelentscheidern des Bundesamtes, in der Regel berufserfahrene Beamte oder Juristen, zum vorgetragenen Verfolgungsschicksal befragt werden. Der Asylbewerber muß selbst die Tatsachen vortragen, die seine Furcht vor politischer Verfolgung begründen, und die erforderlichen Angaben machen. Zu den erforderlichen Angaben gehören auch solche über Wohnsitze, Reisewege, Aufenthalte in anderen Staaten und darüber, ob bereits in anderen Staaten oder im Bundesgebiet ein Verfahren mit dem Ziel der Anerkennung als ausländischer Flüchtling oder ein Asylverfahren eingeleitet oder durchgeführt ist. Ebenso hat er alle sonstigen Tatsachen und Umstände anzugeben, die einer Abschiebung oder einer Abschiebung in einen bestimmten Staat entgegenstehen. Über

das wesentliche Vorbringen in der Anhörung wird ein Protokoll gefertigt, das dem Antragsteller rückübersetzt und in Kopie übergeben wird.

In den meisten Fällen erfolgt die Anhörung mittels Dolmetscher. Das Bundesamt setzt rund 4.000 Dolmetscher freiberuflich im Rahmen von Werkverträgen ein, für die allein 1996 Kosten in Höhe von über 24 Mio DM entstanden. Das Bundesamt ist bestrebt, Dolmetscher einzusetzen, die die Sprache und möglichst den Dialekt des Asylbewerbers sprechen.

Je nachdem, wie detailliert der Asylbewerber sein Schicksal vorträgt und wie viele Nachfragen erforderlich sind, kann eine Anhörung mehrere Stunden dauern. Vom Einzelentscheider wird großes Einfühlungsvermögen gefordert. Deshalb werden die Einzelentscheider nicht nur in rechtlichen Fragen und Herkunftsländerinformationen geschult, sondern erhalten auch eine psychologische Schulung. Darüber hinaus schult das Bundesamt u.a. in Zusammenarbeit mit einem Psychologen der Universität Erlangen und der Hilfsorganisation Refugio aus dem Kreis der ca. 450 Einzelentscheider über 100 Sonderbeauftragte für die Befragung von Frauen, die ein geschlechtsspezifisches Verfolgungsschicksal vortragen sowie von unbegleiteten Minderjährigen und Folteropfern.

Der Einzelentscheider trifft aufgrund der Anhörung, ggf. weiterer von ihm veranlaßter Ermittlungen zur Aufklärung des Sachverhalts sowie mit Hilfe von Erkenntnissen aus der Informations-

und Dokumentationsstelle des Bundesamtes die Entscheidung über den Asylantrag. Maßgeblich ist grundsätzlich das individuelle Einzelschicksal. Ist der Einzelentscheider nach der Anhörung zu dem Ergebnis gelangt, daß der Asylantrag unbegründet ist, hat er weiter zu prüfen, ob auf Grund der Situation im Heimatland des Asylbewerbers möglicherweise ein Abschiebungsverbot wegen politischer Verfolgung oder Abschiebungshindernisse vorliegen. Liegen hinsichtlich des Herkunftsstaates Abschiebungshindernisse vor, steht dies der Androhung der Abschiebung in einen Drittstaat, z.B. ein Durchreiseland, nicht entgegen. Die Prüfung, ob die angedrohte Abschiebung in einen Drittstaat tatsächlich durchführbar ist, obliegt allein der zuständigen Ausländerbehörde.

Die Entscheidung erfolgt meistens innerhalb weniger Tage. Die Verfahrensdauer wird jedoch auch von möglicherweise notwendigen Recherchen im Heimatland beeinflusst, die dort durch die deutsche Botschaft vorgenommen werden. Die Entscheidungen werden schriftlich begründet und den Beteiligten mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zugestellt.

4. Die Glaubwürdigkeitsprüfung

Von besonderer Bedeutung ist die Glaubwürdigkeitsprüfung. Sie erstreckt sich auf alle vom Asylbewerber vorgetragene(n) Tatsachen. Oftmals sind die Angaben zum behaupteten Verfolgungsschicksal pauschal und ungenau. Teilweise werden in sich widersprüchliche Angaben gemacht. Die Glaubwürdigkeitsprüfung beim vorgetragenen Verfolgungsschicksal kann sich auch darauf erstrecken, nach der Lage des behaupteten Gefängnisses oder dessen baulichen Gegebenheiten zu fragen, auch Entfernungen schätzen zu lassen und Städtebeschreibungen zu erfragen. Bei oftmals vorgetragener Verfolgung wegen Zugehörigkeit zu einer religiösen Minderheit ist es naheliegend, Kenntnisse der Glaubensgrundsätze dieser Minderheit abzufragen oder nach Namen von hochgestellten Würdenträgern dieser Kirche in diesem Land zu fragen.

Die Anhörung erfordert auf Seiten der Entscheider umfassende Kenntnisse über das Asylrecht und das jeweils zu bearbeitende Herkunftsland sowie ein hohes Maß an Einfühlungsvermögen. Deshalb werden die Entscheider auch darin geschult, Indikatoren für Glaubwürdigkeit unter Berücksichtigung von Ausdrucksmerkmalen wie Sprache und Körpersprache unter Einbindung kultureller Merkmale zu erkennen. Bei den Schulungsmaßnahmen wirken auch externe Experten, z.B. Mitarbeiter des UNHCR, des Max-Planck-Instituts, Verwaltungsrichter, ein Lehrstuhlinhaber für Psychologie sowie Mitarbeiter von seriösen Hilfsorganisationen mit.

Der Einzelentscheider prüft auch, ob das Vorbringen zum Reiseweg glaubhaft ist. Wenn eine Einreise per Flugzeug vorgetragen wird, kommt es häufig vor, daß Ticket oder Bordkarte nicht vorgelegt werden und behauptet wird, der Schlepper habe die Unterlagen zurückgefordert.

Die Frage nach den Reisewegen, insbesondere ob Land- oder Luftweg, ist wichtig im Hinblick auf die Drittstaatenregelung des Art. 16a Abs. 2 Grundgesetz, nach der ein Ausländer, der aus einem sicheren Drittstaat einreist, sich nicht mehr auf das Grundrecht auf Asyl berufen kann. Sichere Drittstaaten sind nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften sowie weitere europäische Staaten, in denen die Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention und der Menschenrechtskonvention sichergestellt ist. Da dazu auch Polen, Tschechien und die Schweiz gehören, ist Deutschland von sicheren Drittstaaten umgeben. Der Hintergrund der Drittstaatenregelung besteht darin, daß eine aktuelle Verfolgung nicht mehr besteht, wenn der Ausländer bereits einen anderen Staat erreicht hat, in dem er gleichfalls Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention erhalten kann.

Das Vorbringen, man sei in einem verschlossenen Fahrzeug gekommen und wisse nicht, welche Transitstaaten durchquert wurden, führt nicht zur Unanwendbarkeit der Drittstaatenregelung. Nach der Rechtsprechung hat ein Ausländer, der auf dem Landweg nach Deutschland eingereist ist, auch dann keinen Asylanspruch, wenn nicht feststeht, aus welchem Anrainerstaat er

eingereist ist. Entscheidend ist nach dem Wortlaut der Verfassung, daß er aus "einem" sicheren Drittstaat eingereist ist; nicht erforderlich ist der Nachweis, aus welchem. Damit führt der Versuch einer Verschleierung des Reisewegs durch Vortrag von Nichtwissen nicht zu einer Anerkennung.⁴

Immer häufiger kommt es vor, daß Antragsteller angeben, daß sie keine Papiere besitzen, daß ihnen diese abgenommen wurden oder daß sie sie verloren haben. Solche Antragsteller können, wenn ihr Asylantrag abgelehnt wird und keine Abschiebungshindernisse entgegenstehen, nur dann in ihr Heimatland zurückgeführt werden, falls von dessen Botschaft Papiere ausgestellt werden.

Es ist immer wieder festzustellen, daß Antragsteller ohne Papiere als Herkunftsland einen Staat angeben, der als Verfolgerstaat relativ unumstritten ist, um ihre Chancen auf Asyl zu erhöhen. Steigende Zahlen von "ungeklärter Staatsangehörigkeit" belegen dies (1996 schon 2.751 Personen gegenüber 1.895 in 1995). Auf diese Einordnung wird zurückgegriffen, wenn der Entscheider erhebliche Zweifel an der vorgetragenen Staatsangehörigkeit hat, sich die eigentliche Staatsangehörigkeit jedoch nicht feststellen läßt. Wenn der Asylbewerber keine Papiere vorlegt oder vorlegen kann und vorträgt, die Papiere seines Heimatstaates wären verloren, vernichtet u.ä., umfaßt die Glaubwürdigkeitsprüfung auch Fragen nach Sachverhalten des Herkunftslandes, die jeder

⁴ mit Nachweis der Rechtsprechung bei Bell, Roland: Asylrecht im Wandel, in: Asylpraxis, Band 1, Nürnberg 1997, S. 36 ff.

Bürger dieses Landes leicht beantworten können müßte, z. B. Name der Hauptstadt, Aussehen von Autokennzeichen, Geldscheinen, Telefonzellen usw.

Die Glaubwürdigkeitsprüfung ist für die Entscheider eine große Belastung. Immer wieder stellen sie fest, daß sie von den Antragstellern belogen werden und daß vorbereitete Geschichten vorgetragen werden. Unter Asylbewerbern kursieren sogar schriftliche Anweisungen, wie man sich gegenüber dem Einzelentscheider zu verhalten und wie man auf seine Fragen zu antworten habe. Das Bewußtsein, nicht Menschen, die unter politischer Verfolgung leiden, helfen zu können, sondern ausgenutzt zu werden, um einen Aufenthaltstatus in Deutschland zu erlangen, ist für viele Einzelentscheider eine bittere Erkenntnis.

5. Umfassende Informationsvermittlung als Voraussetzung einer kompetenten Entscheidung

Die Unterstützung der Entscheider durch die Informations- und Dokumentationsstelle des Bundesamtes und dessen Datenbanksystem, in dem online mehrere hunderttausend Informationen über Hauptherkunftsländer und Rechtsprechung abgefragt werden können, ermöglichen eine kompetente Entscheidung.

Insgesamt rund 120 Länderreports mit umfassender Darstellung und Analyse der aktuellen, politischen, rechtlichen, ethnischen, religiösen und sozialen und ökonomischen Situation eines Staates und Expertisen zu aktuellen Fragestellungen, z.B. der Verfolgungssituation bestimmter Minderheiten sowie der Einzelentscheiderbrief, ein Fachblatt für die am Asylverfahren Beteiligten mit neuesten Informationen, helfen den Einzelentscheidern bei ihrer Tätigkeit. Das Asylinformationssystem ASYLIS enthält ca. 30.000 Datensätze zu Parteien, Gewerkschaften, Ethnien und religiösen Gruppen, ca. 6.500 ausländische Rechtsvorschriften, fast 10.000 ausgewählte Gerichtsentscheidungen, einen Überblick über 12.000 Monographien sowie ca. 190.000 Nachrichtenmeldungen der dpa. Monatlich werden in der Informations- und Dokumentationsstelle über 500 Fragen von internen und externen Benutzern beantwortet, täglich wird ein Pressespiegel erstellt. Zur Erleichterung der Bescheid-erstellung werden Texthandbücher zu den Hauptherkunftsländern gefertigt. Die Mitarbeiter des Bundesamtes wie auch externe Benutzer können derzeit Informationsmaterial aus rd. 15.000 Bänden und 170 abonnierten Zeitschriften abrufen.

Zu den Erkenntnisquellen zählen neben Auskünften und Lageberichten des Auswärtigen Amtes auch Auskünfte und Berichte des UNHCR, von amnesty international, Gutachten wissenschaftlicher Institute (z.B. Max-Planck-Institut), die Rechtsprechung zum Asylrecht, Monographien mit asylrechtlichem Bezug sowie einschlägige Presseartikel. Zur Erhaltung

des hohen Kenntnisstandes finden im Bundesamt regelmäßig Schulungen und Informationsveranstaltungen für Einzelentscheider zu bestimmten Herkunftsländern und Themen statt.⁵

6. Folgen der Entscheidungen

Wird ein Antragsteller vom Bundesamt unanfechtbar als Asylberechtigter anerkannt, ist ihm von der Ausländerbehörde eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Asylberechtigte genießen die Rechtsstellung nach der Genfer Konvention, die u.a. zur Ausstellung eines internationalen Reiseausweises verpflichtet. Daneben werden Asylberechtigten eine Anzahl arbeits-, berufs- und sozialrechtlicher Vergünstigungen eingeräumt. Seine Stellung entspricht in weiten Bereichen des Rechts-, Sozial- und Wirtschaftslebens derjenigen eines Deutschen.

Eine Aufenthaltsgestattung ist der Aufenthaltsstatus, den Asylbewerber zur Durchführung des Asylverfahrens in der Bundesrepublik Deutschland erhalten. Als Ausfluß des Grundrechts auf Asyl verbürgt er einen rechtlich gesicherten, vorläufigen Aufenthalt bis zum Abschluß des Asylverfahrens.

Wird der Antrag abgelehnt, kann der Asylbewerber gegen den Bescheid klagen und ihn in mehreren Instanzen überprüfen

⁵ausführlich siehe Beitrag von Gräfin Praschma, Ursula: Informationsversorgung im Bundesamt, in diesem Band

lassen. Die Gerichte bestätigen in den meisten Fällen die Entscheidung des Bundesamtes.

Gegen die Entscheidung des Bundesamtes kann jeder Asylbewerber Klage beim örtlich zuständigen Verwaltungsgericht erheben. Der weitere Instanzenzug ist von den hierin getroffenen Entscheidungen der Gerichte abhängig. Ein Urteil des Verwaltungsgerichts, mit dem die Klage als offensichtlich unbegründet bzw. als offensichtlich unzulässig abgelehnt wird, ist unanfechtbar. In den übrigen Fällen (Klageabweisung als einfach unbegründet) kann ein Antrag auf Zulassung der Berufung beim Verwaltungsgericht gestellt werden. Gibt das Oberverwaltungsgericht bzw. der Verwaltungsgerichtshof diesem Antrag statt, wird eine Berufungsverhandlung vor diesem Obergericht durchgeführt. Gegen dieses (Berufungs-) Urteil kann das Obergericht selbst die Revision zum Bundesverwaltungsgericht - etwa wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Sache - zulassen. Die in der Berufung unterlegene Partei kann einen Antrag auf Zulassung der Revision zum Bundesverwaltungsgericht stellen. Lässt das Bundesverwaltungsgericht die Revision zu, ist die Entscheidung mit seinem Urteil - vorbehaltlich einer Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht - unanfechtbar.

Bestätigt das Gericht die Ablehnung und das Nichtvorliegen von Abschiebungshindernissen, ist der Asylbewerber in der Regel zur Ausreise verpflichtet. Stellt das Gericht dagegen das Vorliegen der Voraussetzungen einer Anerkennung bzw. von Abschiebehindernissen fest, hebt es den Bescheid des Bundesamtes auf

und verpflichtet das Bundesamt zur Anerkennung bzw. zur Feststellung von Abschiebungshindernissen.

Zunehmend wird versucht, nach Rücknahme oder unanfechtbarer Entscheidung durch das Stellen eines Folgeantrages und das Vorbringen im Erstverfahren nicht vorgetragener, neuer Asylgründe, die Dauer des Aufenthalts weiter zu verlängern. Gerade die Zahl der Folgeanträge hat erheblich zugenommen: waren im Januar 1996 noch ca. 18 % der Antragsteller Folgeantragsteller, so belief sich im Juni 1997 ihr Anteil bereits auf 35 %.

Deutschland besitzt das aufwendigste Verfahren Europas. Vieles, was im deutschen Verfahren als unzureichend kritisiert wurde und wird, von der Ausführlichkeit der Anhörung und der Erstellung des Bescheids bis hin zum Einsatz von Dolmetschern, liegt weit über dem Standard unserer westlichen Nachbarn, deren Rechtsstaatlichkeit von niemandem bestritten wird.

Die Kosten sind hoch: Auf eine parlamentarische Anfrage antwortet die Bundesregierung, daß für Asylbewerber in der Bundesrepublik allein für Unterbringung, Verpflegung und Betreuung 1993 rd. 9,7 Mrd., 1994 rd. 8,0 Mrd. und 1995 rd. 5,0 Mrd. ausgegeben wurden.⁶ Dem Bund entstehen Kosten durch die Erledigung der Aufgaben des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge. Die Gesamtausgaben des Bundesamtes betragen 1995 rd. 370 Mio. DM und 1996

⁶ BT- Drs. 13/5223

358 Mio. DM. Außerdem entstanden dem Bund bei den obersten Gerichten, Bundesverfassungsgericht und Bundesverwaltungsgericht, soweit diese mit Asylverfahren befaßt waren, Kosten. In Berlin sind 1995 insgesamt 573,4 Mio. DM an Berechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ausgezahlt worden.⁷ Hessen hat 1996 rd. 663 Mio DM für Asylbewerber ausgegeben.⁸

Den Aufwand machen auch folgende Zahlen deutlich: Bundesweit gingen 1995 in erster Instanz 102.842 Asylklagen (1994: 148.404) und 29.137 sonstige Rechtsschutzanträge (1994: 49.708) ein. In zweiter Instanz waren es 25.864 Berufungen und Nichtzulassungsbeschwerden (1994: 24.391) sowie 225 sonstige Rechtsschutzanträge (1994: 460).⁹

Rund die Hälfte der bei den Verwaltungsgerichten in Bayern eingehenden Fälle sind Asylfälle. Dazu kommen weitere Verfahren des Ausländerrechts. "Normale Verfahren", zum Baurecht beispielsweise, bestimmen nach Aussage des Präsidenten des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, Johann Wittmann, nur noch zu 40 % die Arbeit der Richter.¹⁰

7. Schleuserkriminalität und Asyl

Die Asylpraxis und insbesondere die niedrige Anerkennungsquote kann nicht isoliert betrachtet werden, sondern muß immer auch das immer mehr zunehmende Schleuserunwesen in

⁷ FAZ vom 29.07.1997, S. 1

⁸ dpa-Meldung vom 16.07.1997, 09:07

⁹ Pollern, Hans-Ingo von: Die Entwicklung der Asylbewerberzahlen, in: ZAR 1997, Heft 2, S.95

¹⁰ Nürnberger Zeitung vom 21.06.1997

Betracht ziehen. Es ist festzustellen, daß die Migration nach Westeuropa zunehmend gesteuert wird, da sich hier ein Markt für kriminelle Schleuserbanden etabliert hat. Die Zahl der Asylbewerber wäre niedriger, die Anerkennungsquote wäre höher und die Ablehnungsquote niedriger, wenn nicht so viele, die aus wirtschaftlicher Not den Willen zur Migration haben, von Schleusern veranlaßt würden, sich nach Deutschland zu begeben und dort um Asyl nachzusuchen. Viele Asylbewerber würden sich bei Kenntnis der rechtlichen und tatsächlichen Situation in Deutschland möglicherweise gar nicht auf den Weg machen. Kriminelle Schleuserbanden werben ihre Opfer unter wohlwärtigem Vorwand und Vortäuschung falscher Tatsachen in den jeweiligen Herkunftsländern an und versprechen Wohlstand oder ein besseres Leben in Deutschland.

Von sehr vielen Asylbewerbern wird angegeben, mit Hilfe von Schleusern nach Deutschland gekommen zu sein. Die dafür erforderlichen Schleuserlöhne in Höhe von meist mehreren tausend DM werden oftmals unter Einsatz sämtlicher eigener Mittel und finanzieller Hilfe von Verwandten, die dem Betreffenden eine bessere Zukunft in Europa verschaffen wollen, aufgebracht oder bleiben geschuldet.¹¹ Diese Tatsache weist auch darauf hin, daß nicht die Ärmsten sich auf den Weg machen, sondern die, die es schon zu einem bescheidenen Wohlstand gebracht haben und diesen nun in Europa verbessern

¹¹ s.a. Annette Ramelsberger: Denen werden einfach Märchen erzählt, in: Süddeutsche Zeitung vom 5.8.1997

wollen. Insbesondere, wenn angegeben wird, für den Schleuserlohn seien Haus und Hof oder Produktionsmittel verkauft worden, liegt die Annahme nahe, hier handle es sich um Mitglieder des möglichen Mittelstands, der das Land in seiner Entwicklung hätte voranbringen können. Auch ein Blick auf Alter und Schulbildung der Migranten läßt den Schluß zu, daß durch die von Schleusern aus Gewinnstreben geförderte Migration den Herkunftsländern Entwicklungspotentiale entzogen werden, da sich vielfach junge, ausgebildete Männer der Mittel- oder sogar Oberschicht auf den Weg nach Europa machen, die für die Entwicklung ihres Landes dringend notwendig wären.

Ein immer größer werdender Anteil der illegal nach Deutschland einreisenden Ausländer bedient sich der Hilfe von skrupellosen Menschenhändlern. Im Jahre 1996 wurden insgesamt 7.364 eingeschleuste Personen durch die deutschen Grenzbehörden ermittelt. Zu den Nationalitäten, die in dem fraglichen Zeitraum am häufigsten festgestellt wurden, gehören die Hauptherkunftsländer von Asylersantragstellern 1996, nämlich Bundesrepublik Jugoslawien (1.200 festgestellte Geschleuste), Türkei (738 festgestellte Geschleuste), Irak (662 festgestellte Geschleuste) und Afghanistan (477 festgestellte Geschleuste). Unter den festgestellten Geschleusten befinden sich auch Staatsangehörige aus weiteren Hauptherkunftsländern, so Armenier (337), Sri Lanker (300) und Inder (215).¹²

¹² BT-Drs. 13/8232

Bereits der Weg über die Transitstaaten geschieht meistens unter menschenunwürdigen oder sogar lebensbedrohlichen Umständen. So berichten Meldungen immer wieder von tagelangen Fahrten in verschlossenen Containern ohne ausreichende Luftzufuhr. Die international operierenden Organisationen setzen die Geschleusten zum Abarbeiten des hohen Schlepperlohnes häufig für ihre kriminellen Machenschaften, z.B. als Drogendealer, ein oder zwingen sie mit erpresserischen Methoden in finanzielle Abhängigkeit. Dies trägt zur Kriminalitätsbelastung bei: Geschleuste müssen durch Raub, Einbruch und Diebstahl oder durch Drogenhandel den noch ausstehenden Teil des Schleuserlohns erwirtschaften. Frauen werden zur Prostitution im Rotlichtmilieu gezwungen. Dabei muß man sich bewußt sein, daß es sich bei der Schleuserkriminalität um einen Zweig des international agierenden organisierten Verbrechens handelt, das ohne Rücksicht auf die Geschleusten allein gewinnorientiert handelt.

Da das Gewinnstreben allerdings Motiv der international organisierten Schleuser ist, ist von einer genauen Gegenüberstellung von Aufwand und Ertrag auszugehen. Um das eigene Risiko zu minimieren und den Gewinn zu erhöhen, werden die Transit- und Zielländer sehr genau beobachtet und auf rechtliche oder tatsächliche "Lücken" hin analysiert. Dabei spielt nicht nur die Grenzsicherung und die Gefahr, beim Überschreiten der Grenze entdeckt zu werden eine Rolle, sondern auch das

Ausländer- und Asylrecht und die Asylpraxis.¹³ Die große Asylrechtsreform, die das Asylrecht wieder mehr auf die tatsächlich Schutzbedürftigen konzentrierte, trug auch deshalb zum Asylbewerberückgang bei, weil sie den Schleusern ihr Geschäft erschwerte. Aber auch auf kleinere Änderungen, wie z.B. die Änderung der Visaerteilungspraxis, reagieren die Schleuser: So ging die Zahl von Asylbewerbern aus Togo stark zurück, als durch die Einführung der Visumpflicht zum 7. Dezember 1994 der Weg, der von kriminellen Schleusern über Moskau organisiert worden war, verschlossen wurde. Die Zahl fiel von 3.488 in 1994 auf 994 Erstantragsteller im Jahr 1995.

Den Geschleusten wird zum Teil eine neue Identität gegeben, in manchen Fällen wird sogar eine andere Staatsangehörigkeit vorgetäuscht. Anfang des Jahres 1995 häuften sich die Asylanträge aus dem Herkunftsland Myanmar (Burma) um ein vielfaches. So wurden 1990 bis einschließlich 1994 nur 131 Asylanträge aus Burma gestellt, in den ersten acht Monaten des Jahres 1995 dagegen insgesamt 176. Aufgrund von vorgefundenen Unterlagen und gleichgelagertem Vorbringen der Antragsteller drängte sich der Verdacht auf, daß es sich in Wirklichkeit um Staatsangehörige von Bangladesch handelte, die mit falschen Papieren und offensichtlich gut vorbereitet ins Asylverfahren gingen. Der Hintergrund war, daß die Chancen auf

¹³ s.a.: Für 2000 Dollar in den goldenen Westen, in: Süddeutsche Zeitung vom 05.08.1997, wo ausgeführt wird, daß Kurden mit bosnischen Papieren versorgt werden, da Bosnier in Europa "mit größerem Entgegenkommen rechnen können".

Anerkennung als Asylberechtigter oder Feststellung eines Abschiebehindernisses bei Burma um ein vielfaches größer sind als bei Flüchtlingen aus Bangladesch. Die Polizei stellte fest, daß es sich hierbei um eine groß angelegte Schleuseraktion handelte. Acht Männer wurden als mutmaßliche Mitglieder einer Schlepperbande vor Gericht gestellt. Ihnen wurde vorgeworfen, für mehrere tausend Mark 60 Menschen aus Bangladesch nach Deutschland geschleust zu haben. In Deutschland erhielten die "Kunden" eine neue Identität und alle nötigen Unterlagen, sowie Anweisungen, wie sie sich gegenüber dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge zu verhalten hätten. In seinem Schlußplädoyer wies der Oberstaatsanwalt darauf hin, daß echte politische Flüchtlinge, die gefoltert worden und dem Tod entronnen seien, wegen solcher Asylbewerber auf Mißtrauen stoßen.¹⁴

Die Schlepperbanden gehen bei ihrem Geschäft des modernen Menschenhandels mit äußerst hoher krimineller Energie vor und nehmen aus bloßem Gewinnstreben sogar den Tod ihrer Opfer in Kauf. Immer wieder werden in Grenznähe oder auf Autobahnparkplätzen Ausländer aufgegriffen, die von Schleppern dort abgesetzt wurden. Ärztliche Versorgung oder Behandlung in einem Krankenhaus wird dann von deutschen Behörden übernommen. So wurden im Februar 1996 43 Bangladescher und vier Srilanker in der Nähe von Freising mit Unterkühlungen bzw. Erfrierungen aufgegriffen, im Dezember 1996 starb eine

¹⁴ Nürnberger Nachrichten vom 26.07.1996 und 02.04.1997; Nürnberger Zeitung vom 07.06.1997

Srilankerin in Ost-Bayern an Erschöpfung bzw. an Erfrierungen.¹⁵

8. Inhalt und Grenzen des Asylrechts: Der Schutz vor politischer Verfolgung

8.1 Politische Verfolgung

Das Asylrecht gewährt Schutz vor politischer Verfolgung und schützt politisch Verfolgte. Politische Verfolgung liegt nach der Rechtsprechung nur vor, wenn sie dem einzelnen in Anknüpfung an asylrelevante Merkmale gezielt Rechtsverletzungen zufügt, die ihn in ihrer Intensität aus der übergreifenden Friedensordnung der staatlichen Einheit ausgrenzen.¹⁶ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts setzt der Begriff "Verfolgung" einen Eingriff in Leben, Gesundheit, Freiheit oder andere Rechtsgüter (wie z.B. Freiheit der Religionsausübung) voraus, der von erheblicher Intensität und dem Staat zuzurechnen ist. Eingriffe in Leben, Gesundheit und die Bewegungsfreiheit (durch Haft) sind in der Regel von erheblicher Intensität. Bei Eingriffen in andere Rechte ist es erforderlich, daß die

¹⁵ zu den einzelnen Fällen vgl. BT-Drs. 13/7376, s.a.: Der Tod an der Grenze: erschöpft, erfroren, ertunken, in: Süddeutsche Zeitung vom 05.08.1997; Gaserow, Vera: Hilf mir, hilf mir, in: Die Zeit vom 10.01.1997, s.a. weitere Fälle in: DER SPIEGEL 2/97, S. 25ff und 10/97, S. 68ff

¹⁶ BVerfG, Beschluß vom 03.07.1996, EE-Brief 11/96, S. 1

Eingriffe nach Intensität und Schwere die Menschenwürde verletzen und über das hinausgehen, was die Bewohner des Heimatstaates aufgrund des herrschenden Systems allgemein hinzunehmen haben. "Politisch" ist die Verfolgung dann, wenn sie dem Einzelnen unter Anknüpfung an asylrelevante Merkmale (Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe, politische Überzeugung) oder Eigenschaften gezielt Rechtsverletzungen zufügt. Politische Verfolgung ist - wie das Bundesverwaltungsgericht formuliert, „der Mißbrauch hoheitlicher Herrschaftsmacht“ durch Ausgrenzung einzelner aus der übergreifenden Friedensordnung wegen unverfügbarer persönlicher Merkmale wie Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder politischer Überzeugung. Da der einzelne ohne den Schutz einer staatlichen Ordnung nicht menschenwürdig existieren kann, bietet ihm das Asylrecht im Falle seiner Verfolgung durch den Heimatstaat eine subsidiäre Zuflucht. Diese Sichtweise begrenzt zugleich den Schutzbereich des Asylgrundrechts aus Artikel 16a, Abs. 1 GG." Das Gericht stellt fest, daß das Asylrecht nach Artikel 16a GG nicht dazu dient, Ausländer davor zu schützen, daß sie in dem Staat, dessen Staatsangehörige sie sind, in wirtschaftlicher Not leben müssen.¹⁷

Vielfach tragen die Asylbewerber selbst vor, daß wirtschaftliche Not der Grund ihrer Flucht ist. Die Darlegung, daß es für sie im

¹⁷ BVerwG, Urteil v. 06.08.1996 - 9C172.95 -, in: DVBl, 1997, Heft 3, S. 182, 183, 185

Heimatland keinerlei Zukunftsperspektive gebe, da die allgemeine ökonomische oder auch ökologische Situation schlecht sei, kann jedoch keinen Asylanspruch begründen. Das Bundesverfassungsgericht¹⁸ stellt fest, daß das Asylrecht politisch Verfolgte schützen soll, aber nicht die Aufgabe hat, all denen Aufnahme zu gewähren, die in ihrer Heimat in wirtschaftlicher Not leben müssen und hoffen, in Deutschland ihre Lebenssituation verbessern zu können. Es hat nicht die Aufgabe, den einzelnen vor krisenhaften Entwicklungen oder allgemeinen Unglücksfolgen zu bewahren. Soweit Schutz und Hilfe vor solchen Unglücksfolgen geboten erscheint, sind sie nach allgemeiner Rechtsauffassung jedenfalls nicht über das Asylrecht zu gewähren.

8.2 Staatliche und quasi-staatliche Verfolgung

Eine weitere Grenze des Asylrechts ergibt sich aus dem Erfordernis der "staatlichen" Verfolgung. Politische Verfolgung bedeutet grundsätzlich ausschließlich staatliche Verfolgung. Verfolgungshandlungen Dritter, die an Asylmerkmale des Verfolgten (wie z. B. seine Ethnie) anknüpfen, sind dem Staat nur dann als politische Verfolgung zuzurechnen, wenn er Einzelne

¹⁸ BVerfG, EZAR 201 Nr. 20

oder Gruppen zu Verfolgungshandlungen anregt oder derartige Handlungen unterstützt oder tatenlos hinnimmt und dadurch dem Betroffenen den erforderlichen Schutz versagt, weil er hierzu nicht willens ist oder trotz vorhandener Schutzkräfte diese nicht einsetzen kann.¹⁹ Die Forderung nach einem lücken-losen Schutz geht an einer wirklichkeitsnahen Einschätzung der Wirksamkeit staatlicher Schutzmöglichkeiten in einem demokratischen Gemeinwesen vorbei. Sie ist daher nicht geeignet, die asylrelevante Verantwortlichkeit des Staates für das Handeln nicht-staatlicher Stellen oder Einzelpersonen wirksam zu begründen.²⁰

Von staatlicher Gewalt kann auch nicht gesprochen werden, wenn das Regime keine Gebietshoheit mehr ausübt. Eine effektive Gebietsgewalt im Sinne hoheitlicher Überlegenheit ist aber Voraussetzung für eine vom Staat ausgehende oder ihm zurechenbare politische Verfolgung.²¹

Asyl ist jedoch auch bei Verfolgung durch eine quasi-staatliche Gewalt zu gewähren. Dem Asylrecht steht nicht entgegen, "daß dem Staat als politischem Verfolger - in Erweiterung des Anwendungsbereichs der Asylgarantie - solche staatsähnlichen Organisationen gleichstehen, die den jeweiligen Staat verdrängt haben oder denen dieser das Feld überlassen hat und die ihn daher insoweit ersetzen. Das kann dann der Fall sein, wenn sich

¹⁹ BVerfG, EZAR 201 Nr. 20

²⁰ BVerwG, EZAR 202 Nr. 5

²¹ BVerfG, Urteil v. 10.07.1989 - 2 BvR 502/86

eine staatsähnliche Herrschaftsmacht auf einem abgegrenzten Gebiet effektiv durchgesetzt und etabliert hat mit der Folge, daß die lebende Bevölkerung nunmehr einer neuen quasi-staatlichen Hoheitsgewalt unterworfen ist. Ersetzt sie in ihrer "Friedensfunktion" den bisherigen Heimatstaat, dann kann sie auch politisch verfolgen und den Verfolgten in eine den Schutz des Asylrechts im Ausland erfordernde Zwangslage versetzen.

Quasi-staatlich ist eine Gebietsgewalt nur, wenn sie auf einer staatsähnlich organisierten, effektiven und stabilisierten Herrschaftsmacht beruht. Effektivität und Stabilität erfordern eine gewisse Stetigkeit und Dauerhaftigkeit der Herrschaft, verkörpert vorrangig in der Durchsetzungsfähigkeit und Dauerhaftigkeit des geschaffenen Machtapparates. Eine nur kurze Zeit, etwa zur Erreichung eines bestimmten Erfolges, ausgeübte Herrschaftsmacht ist keine „Staatsgewalt“.²²

Nicht ausreichend für die Annahme von staatlicher und quasi-staatlicher Gewalt ist jedoch eine Bürgerkriegssituation:

Weil politische Verfolgung nur staatliche Verfolgung sein kann, begründet nach deutschem Asylrecht und ständiger Rechtsprechung eine Bürgerkriegssituation im Herkunftsland keinen Asylanspruch. Asyl kann nur gewährt werden bei staatlicher Verfolgung. Und dies setzt eine staatliche Ordnungsmacht

²² BVerwG, Urteil v. 06.08.1996 - 9C172.95 -, in: DVBl 1997, Heft 3, S. 182, 183

voraus. Voraussetzung für eine vom Staat ausgehende oder zurechenbare Verfolgung ist die effektive Gebietsgewalt des Staates im Sinne wirksamer hoheitlicher Überlegenheit. Daher fehlt es an der Möglichkeit politischer Verfolgung, solange der Staat bei offenem Bürgerkrieg im umkämpften Gebiet faktisch nur noch die Rolle einer militärisch kämpfenden Bürgerkriegspartei einnimmt, als übergreifende effektive Ordnungsmacht aber nicht mehr besteht.

Somalische Asylbewerber tragen vielfach vor, daß die allgemeinen Bürgerkriegsgefahren und -folgen der Grund für das Verlassen des Heimatlandes gewesen seien. Dabei weisen sie auf die fehlende persönliche Sicherheit und die Gefahr, zwischen die Fronten der kämpfenden Milizen zu geraten hin. Nach ständiger Entscheidungspraxis und ständiger höchstrichterlicher Rechtsprechung wird gleichwohl Asyl versagt, da mangels effektiver Gebietsgewalt des Staates eine politische Verfolgung nicht gegeben ist. Allerdings bejahen einige Gerichte das Vorliegen von Abschiebungshindernissen.

8.3 Individuelle oder Gruppenverfolgung

Politische Verfolgung muß staatliche Verfolgung sein. Diese staatliche Verfolgung muß am Individuum anknüpfen. Allerdings ist unumstritten, daß eine Asylberechtigung vorliegt, wenn eine ganze Bevölkerungsgruppe von Verfolgung betroffen ist. Jedoch

setzt die Annahme einer solchen Gruppenverfolgung voraus, daß jedes Mitglied von der Gefahr der Verfolgung bedroht ist.²³

Das Bundesverwaltungsgericht hat entschieden, daß als Gruppenverfolgung nur solche Übergriffe auf Personengruppen angesehen werden können, mit denen das einzelne Gruppenmitglied, allein aufgrund seiner Zugehörigkeit zur Gruppe, ständig als beachtlich wahrscheinlich rechnen muß. Die für diese Annahme erforderliche Verfolgungsdichte setzt voraus, daß jedes im Verfolgungsgebiet lebende Gruppenmitglied nicht nur möglicherweise, sondern wegen der Gruppenzugehörigkeit aktuell gefährdet ist. Hierfür ist die Gefahr einer so großen Vielzahl von Eingriffshandlungen in asylrechtlich geschützte Rechtsgüter erforderlich, daß es sich dabei nicht mehr nur um vereinzelt bleibende individuelle Übergriffe handelt, sondern daß die Verfolgungshandlungen sich auf alle im Verfolgungsgebiet aufhaltenden Gruppenmitglieder zielen und sich in quantitativer und qualitativer Hinsicht so ausweiten, wiederholen und um sich greifen, daß daraus für jeden Gruppenangehörigen nicht nur die Möglichkeit, sondern ohne weiteres die aktuelle Gefahr eigener Betroffenheit entsteht.²⁴

²³ BVerwGE 83, 216, 231; zur Gruppenverfolgung s.a. Bell, Roland: Asylrecht im Wandel, in: Asylpraxis, Band 1, Nürnberg 1997

²⁴ vgl. BVerwG, Urteil v. 05.07.1994 - 9 C 158.94

8.4 Schutzbedürftigkeit

Das Asylrecht hat eine Schutzfunktion. Die Schutzlosigkeit des Asylsuchenden ist Voraussetzung eines Anspruchs auf Asyl und ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal des Artikel 16a GG.²⁵ Asyl kann daher nicht gewährt werden, wenn die Schutzbedürftigkeit in Deutschland nicht vorliegt. Das ist entweder dann der Fall, wenn der Flüchtling auf seinem Weg in die Bundesrepublik Deutschland bereits in einem anderen Staat hätte Schutz finden können. Das ist der Grund der Regelung über sichere Drittstaaten, die vom Bundesverfassungsgericht bestätigt wurde.²⁶ Das Erfordernis der Schutzbedürftigkeit ist auch ratio der Regelung über sichere Herkunftsstaaten, bei denen auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, daß dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Es wird vermutet, daß ein Ausländer aus einem solchen Staat nicht verfolgt wird, solange er nicht Tatsachen vorträgt, die die Annahme begründen, daß er entgegen dieser Vermutung verfolgt wird.

²⁵ BVerwG, Urteil v. 06.08.1996 - 9 C 172.95, in: DVBl 1997, Heft 3, S. 183

²⁶ Maaßen, Hans-Georg / Whyll de, Marion: Folgerungen aus den Asylurteilen des BVerfG vom 14.05.1996 zu Drittstaatenregelungen, in: ZAR 4/96, S. 163

Das Erfordernis der Schutzbedürftigkeit ist auch der Hintergrund für die Rechtsprechung zur innerstaatlichen Fluchtalternative. "Wird jemand von regionaler politischer Verfolgung betroffen, ist er erst dann politisch Verfolgter i. S. von Art. 16a GG und abschiebungsschutzberechtigt nach § 51 Abs. 1 AuslG, wenn er dadurch landesweit in eine ausweglose Lage gerät, weil er auch in anderen Teilen seines Heimatlandes eine zumutbare Zuflucht nicht finden kann", formuliert das Bundesverwaltungsgericht, und fährt fort: „Eine solche inländische Fluchtalternative setzt nach der Rechtsprechung voraus, daß der Verfolgte an einem sonstigen Ort in seinem Heimatland vor erneuter politischer Verfolgung hinreichend sicher ist und daß ihm dort auch keine anderen Nachteile und Gefahren drohen, die nach ihrer Intensität und Schwere einer asylerblichen Rechtsgutsbeeinträchtigung gleichkommen, sofern diese existentielle Gefährdung am Herkunftsort so nicht bestünde".²⁷

Eine innerstaatliche Fluchtalternative wird z.B. angenommen für Tamilen in Sri Lanka und Moslems im Förderationsgebiet von Bosnien-Herzegowina. Kurden in der Türkei steht eine inländische Fluchtalternative in der westlichen Türkei, insbesondere in den dortigen Großstädten, zur Verfügung. Der VGH Mannheim führt aus, für diese Regionen bestehe zum einen keine ernsthaften Zweifel daran, daß Kurden dort vor (erneuter) politischer Verfolgung sicher sind. Ebenso wenig lasse sich feststellen, daß

²⁷ vgl. grundlegend BVerfGE 80, 315 (342ff.) = NVwZ 1990, S.151; BVerwGE 85, 139 (145f.) = NVwZ 1990, 1175 (st. Rspr.), BVerwG, Urteil v. 29.08.1995 - 9 C 1/95 - = NVwZ-RR 1996, Heft 5, S. 293

Kurden bei einer Umsiedlung in den Westen der Türkei mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit anderen Nachteilen und Gefahren ausgesetzt sind, welche nach ihrer Intensität und Schwere einer asylerblichen Rechtsgut-beeinträchtigung aus politischen Gründen gleichkämen und so am Herkunftsort nicht bestünden.²⁸

8.5 Politische Betätigung

Vielfach wird eine regimekritische oder oppositionelle Haltung zur Begründung des Antrages auf Asyl vorgetragen. Eine regimekritische Einstellung ist jedoch für sich kein Asylgrund. Auch die Mitgliedschaft in einer verbotenen Partei, was ebenfalls als Asylgrund vorgetragen wird, führt nicht automatisch zur Anerkennung als Asylberechtigter. So stellte das OVG Rheinland-Pfalz im Verfahren über die Asylberechtigung eines Armeniers, der vortrug, Mitglied der Daschnakzutjun - Partei zu sein, fest, daß die größte oppositionelle Partei in Armenien zwar am 28. Dezember 1994 vorläufig und am 26. Januar 1995 endgültig verboten wurde. Dennoch konnten die Mitglieder der Partei weiter ihre Arbeit fortsetzen, gaben Interviews, beriefen Pressekonferenzen ein und traten gemeinsam mit anderen Oppositionsparteien in Eriwan auf. In einer vom Außenministerium verbreiteten Erklärung sei explizit bestätigt worden, daß normale Parteimitglieder in keiner Form belangt würden. Angesichts der geschätzten Mitgliederzahl der Partei (zwischen

²⁸ VGH Mannheim, Urteil vom 06.09.1993 - A 12 S 1828/91

8.000 und 10.000) müßten Fahndungen nach diesem Personenkreis bekannt werden, falls sie durchgeführt würden. Auch der UNHCR gehe nur von einer Gefährdung führender Parteimitglieder aus, weil sie der Untergrundorganisation DRO zugerechnet würden. Amnesty International meine lediglich, es sei sehr schwierig abzuschätzen, inwieweit Mitglieder in der Partei Verfolgung drohe; dies dürfte unter anderem von der Position der betreffenden Mitglieder in der Partei abhängen. Soweit bekannt, würden sich Verfolgungsmaßnahmen nur gegen einige wenige Mitglieder richten. Die internationale Gesellschaft für Menschenrechte vermöge lediglich "nicht auszuschließen", daß auch einfache Mitglieder verfolgt würden, räume aber auch gleichzeitig ein, dies nicht beweisen zu können. Angesichts dieser Informationen begründet die bloße Mitgliedschaft in der Daschnakzutjun keine beachtliche Verfolgungsgefahr.²⁹

Aus diesem Fall wird ersichtlich, daß jedes Verfolgungsschicksal individuell zu bewerten ist und nicht alleine eine regimekritische Einstellung eine Anerkennung als Asylberechtigter veranlaßt.

8.6 Strafbarkeit von Pflichtverletzungen, z.B. Wehrdienstentziehung

²⁹ OVG Rheinland-Pfalz, Beschluß v. 05.11.1996 - 11 A 12863/96. OVG -, in: Ausländer- u. Asylrecht, Schnelldienst, 6/1997, S. 68

Vielfach wird auch Wehrdienstentziehung und Desertion als Asylgrund vorgetragen. Auch hier ist festzustellen, daß Kriegsdienstverweigerung für sich alleine gesehen, nach ständiger Rechtsprechung und Spruchpraxis des Bundesamtes, keinen Asylgrund bedeutet.

Die Strafbarkeit einer Wehrdienstverweigerung ist nur dann ein Asylgrund, wenn der Charakter der Maßnahme des Herkunftsstaates nicht nur der Aufrechterhaltung der Verteidigungsfähigkeit und der Sicherung der allgemeinen Wehrpflicht dient. Im asylrechtlichen Sinne verfolgt ist der Antragsteller nur dann, wenn es die erkennbare Absicht des Staates ist, von der Zielrichtung der Strafe her nicht nur die Einhaltung der Wehrpflicht zu sichern, sondern darüber hinausgehend eine in der Wehrdienstverweigerung zum Ausdruck kommende abweichende Geisteshaltung zu eliminieren, den Andersdenkenden zu disziplinieren und einzuschüchtern bzw. eine Umerziehung erreichen zu wollen.³⁰

Der Fall eines Kosovo-Albaners, der vom OVG Nordrhein-Westfalen entschieden wurde, mag dies verdeutlichen:

In den Gründen führt das Gericht aus, daß dahinstehen kann, ob das Vorbringen des Asylbewerbers zu den Umständen, die Anlaß für seine Flucht waren, uneingeschränkt glaubhaft sei. Zweifel ergäben sich insoweit wegen teilweise widersprüchlicher Angaben, so etwa zur Dauer der jährlichen Wehrübungen. Selbst

³⁰ vgl. BVerwGE 81, 41 (42)

wenn die Angaben des Beigeladenen als zutreffend angesehen würden, käme seine Anerkennung als Asylberechtigter jedoch nicht in Betracht. Der vom Asylbewerber bei seiner Anhörung durch das Bundesamt angegebene Umstand, vor seiner Ausreise zweimal auf der Polizeidienststelle wegen der Rückgabe seines Führerscheins und seines Ausweises gewesen und dort verhört und fast geschlagen worden zu sein, sei schon im Hinblick auf die von ihm dafür angegebenen Gründe (Schmuggel von Waren aus der Türkei und von Sprit aus Mazedonien) nicht als politische Verfolgung einzustufen. Im übrigen fehle es den Maßnahmen ersichtlich an der erforderlichen Eingriffsintensität für eine asylrechtlich relevante Verfolgung. Das Vorbringen des Asylbewerbers, er habe sein Heimatland verlassen, weil er weiteren Einberufungen zu Wehrübungen nicht habe Folge leisten wollen, rechtfertigen nicht die Annahme der politischen Verfolgung. Die Heranziehung zum Wehrdienst - auch von Reservisten - sei nur dann asylrechtlich relevante politische Verfolgung, wenn sie darauf gerichtet ist, den Betroffenen wegen eines asylerheblichen Merkmals zu treffen, beispielsweise ihn als Andersdenkenden zu disziplinieren, einzuschüchtern oder umzu-erziehen. Daß dies beim Asylbewerber der Fall war, sei von ihm nicht geltend gemacht worden und auch ansonsten nicht ersichtlich. Es lägen keine Anhaltspunkte dafür vor, daß albanische Volkszugehörige aus dem Kosovo zum Zeitpunkt der Ausreise des Asylbewerbers in Anknüpfung an ihre Volkszugehörigkeit oder eine vermutete politische Gegnerschaft vorrangig einberufen worden seien. Den Einberufungen

albanischer Volkszugehöriger sei keine geordnete Praxis zugrunde gelegen, vielmehr erfolgte sie unsystematisch und lückenhaft. Albanische Volkszugehörige seien zumal als Reservisten eher selten zum Wehrdienst einberufen worden. Weiter führt das Gericht aus, daß, auch wenn albanische Volkszugehörige in großer Anzahl einberufen worden seien, dies nicht schon für eine Anknüpfung an deren Volkszugehörigkeit, deren Religion oder politische Auffassung spreche. Für die Behauptung, daß Albaner grundsätzlich an vorderster Front eingesetzt worden wären, lägen keine substantiierten Erkenntnisse vor. Daß Albaner nicht für ein aus ihrer Sicht fremdes Land kämpfen wollten, sei asylrechtlich unerheblich. Für die Einordnung einer staatlichen Maßnahme als politischer Verfolgung sei nicht die Motivation des betreffenden Dienstpflichtigen für die Wehrdienstverweigerung oder Entziehung entscheidend, sondern die objektive Motivation oder Zielrichtung des Staates; ob nämlich an asylerhebliche Persönlichkeitsmerkmale des einberufenen Staatsbürgers angeknüpft werde.³¹

8.7 Geschlechtsspezifische Verfolgung

Immer wieder wird die Anerkennung "geschlechtsspezifischer Verfolgung" als eigener Asylgrund gefordert.

Geschlechtsspezifische Verfolgung ist jedoch kein eigenständiger Asylgrund. Grund dafür ist, daß bereits nach der geltenden

³¹ OVG NRW, Urteil v. 25.04.1996 - 13 A 698/94.A

Rechtslage geschlechtsspezifische Menschenrechtsverletzungen zu Asylberechtigungen führen, wenn sie Ausdruck politischer Verfolgung sind. Politische Verfolgung ist jedoch grundsätzlich staatliche Verfolgung. Gewalt gegen Frauen kann daher nur dann als Asylgrund in Betracht kommen, wenn sie vom Staat oder von Dritten, gegen die der Staat die ihm an sich verfügbaren Mittel nicht einsetzt, bzw. auf deren Einsatz er in ihm zurechenbarer Weise verzichtet, als Mittel politischer Verfolgung ausgeübt wird.³² Die Bundesregierung hat in diesem Zusammenhang bereits mehrfach die Forderung zurückgewiesen, das Asylrecht generell auf "geschlechtsspezifische Verfolgung" als einen für sich eigenständigen Asylgrund auszudehnen.³³

Es würde eine Abkehr von dem durch das Grundgesetz geprägten Asylbegriff bedeuten, sollten unter "geschlechtsspezifischer Verfolgung" auch Beeinträchtigungen verstanden werden, die nicht dem Staat angelastet werden können. Asyl ist nach allgemeinem Verständnis nicht Schutz schlechthin (vor Familie und Gesellschaft), sondern Schutz vor dem Zugriff des Staates. Dies bedeutet jedoch keineswegs, daß schwere Verletzungen der Menschenwürde im Rahmen des Asylverfahrens keine Berücksichtigung finden. Eine befürchtete asylrechtliche Lücke zum Nachteil von Frauen besteht mithin nicht. Liegen die Voraussetzungen einer Asylanerkennung gem. Art. 16a, Abs. 1 GG nicht

³² so auch die Erklärung des Bundesministers des Innern bezüglich Vergewaltigungen als Mittel sog. ethnischer Säuberungen im Bericht des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 12/4984 S. 48

³³ BT-Drs., 12/2198, 12/3015, 12/4086

vor, und besteht auch kein Anspruch auf Abschiebungsschutz gem. § 51 Abs. 1 AuslG infolge nicht gegebener politischer Verfolgung, so ist Menschenrechtsverletzungen an Frauen bzw. geschlechtsspezifischen Verfolgungshandlungen nicht politischer Art, nach dem geltenden Ausländerrecht, im Rahmen der Prüfung von Abschiebungshindernissen gem. § 53 AuslG Rechnung zu tragen.

9. Das Abschiebungsverbot des § 51 AuslG und die Abschiebuhindernisse des § 53 AuslG

Falls aufgrund des Vortrags des Asylbewerbers und seiner gewissenhaften Prüfung Asyl gemäß Artikel 16a GG nicht gewährt werden kann, ist vom Entscheider das Vorliegen des Abschiebungsverbots von § 51 AuslG und der Abschiebuhindernisse von § 53 AuslG zu prüfen. Bei Bejahung des Vorliegens erhält der Ausländer eine (befristete) Aufenthaltserlaubnis bzw. eine Duldung, die ihm einen Aufenthalt in Deutschland bis zum Wegfall des Abschiebungshindernisses ermöglicht.

Eine Duldung ist keine Aufenthaltsgenehmigung und verschafft kein Aufenthaltsrecht, sondern ist lediglich die zeitweise Aussetzung der Abschiebung. Die Wirkung der Duldung besteht daher nur darin, daß die Behörde die vollziehbare Ausreisepflicht nicht im Wege der Abschiebung durchsetzen darf, wenn der Ausländer nicht freiwillig ausreist.

Nach § 51 AuslG darf ein Ausländer nicht in einen Staat abgeschoben werden, in dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht ist. Dies kann dann der Fall sein, wenn die Anerkennung nach Artikel 16a GG wegen der anderweitigen Sicherheit vor Verfolgung oder wegen der asylrechtlichen Unbeachtlichkeit selbstgeschaffener Nachfluchtgründe nicht erfolgen konnte. Die Frage, wann Verfolgungsmaßnahmen den Charakter politischer Verfolgung aufweisen, ist im Rahmen der Prüfung der Voraussetzungen des § 51 AuslG in gleicher Weise zu beurteilen wie bei Artikel 16a Abs. 1 GG.³⁴

Ein besonderes Problem in diesem Zusammenhang ist das der selbstgeschaffenen Nachfluchtgründe. Viele Asylbewerber legen dar, daß ihr Engagement in einer exilpolitischen Vereinigung eine Abschiebung verbiete, da ihnen deswegen im Heimatstaat politische Verfolgung drohe. Allerdings ist für den Entscheider oft nicht nachprüfbar, ob - falls der Vortrag des politischen Engage-

³⁴ BVerwG EZAR 231 Nr. 3

ments stimmt- diese exilpolitische Betätigung nicht nur wegen des Wunsches, in Deutschland zu bleiben, begonnen wurde. Für die Annahme einer Verfolgungsgefahr und die daraus resultierende Feststellung eines Abschiebungsverbots ist die Motivation jedoch auch irrelevant. Allerdings führt nicht jede exilpolitische Betätigung zur Annahme einer Verfolgungsgefahr.³⁵

Insbesondere große Medienaufmerksamkeit, die z.B. durch Unterstützerguppen bewußt auf einen bestimmten, abgelehnten Asylbewerber gelenkt wird, kann dazu führen, daß vorgetragen wird, die Medienberichterstattung würde bei einer Abschiebung zu politischer Verfolgung führen.

In einem Fall hat ein Gericht die Abschiebung einer kurdischen Familie ausgesetzt und das Bundesamt verpflichtet, das Asylbegehren unter Berücksichtigung der intensiven Berichterstattung in den Medien nochmals zu prüfen. In der Entscheidung führt das Gericht aus, daß ihm bisher keine Fälle bekannt sind, in denen abgeschobene türkische Asylbewerber nach ihrer Rückkehr von staatlichen Verfolgungsmaßnahmen betroffen worden seien, weil über ihren Fall in den deutschen bzw. türkischen Medien berichtet werde. Dennoch sei im vorliegenden Fall eine nochmalige Überprüfung des Asylbegehrens unter Berücksichtigung dieser jüngsten Vorgänge vorzunehmen, weil über das Verfolgungsschicksal der Antragsteller in einer Weise

³⁵ s.a. Huzel, Erhard: Relevanz exilpolitischer Betätigung von Togoern, in: EE-Brief 4/97, S. 2

berichtet worden sei, die geeignet sein könne, türkischen Staatsorganen öffentlich erhebliche asylrelevante Übergriffe gegen die Antragsteller vorzuwerfen. Angesichts der bei einer Rückkehr routinemäßig durchgeführten Einreisekontrollen und der Möglichkeit einer Bestrafung wegen Verunglimpfung des türkischen Staates sei es denkbar, daß die öffentliche Behauptung von massiven Übergriffen die Antragsteller in das besondere Blickfeld der Sicherheitskräfte gebracht habe.

In ihrer Entscheidung weisen die Richter allerdings unmißverständlich darauf hin, daß es keinen Anlaß gebe, von den bisherigen gerichtlichen Entscheidungen in den früheren Asylverfahren abzuweichen und das bisherige Asylvorbringen der Antragsteller neu zu bewerten. In den früheren Verfahren hätten die Antragsteller nämlich die Gründe für ihr Asylbegehren mehrfach gewechselt bzw. gesteigert. Ihre Glaubwürdigkeit sei durch die Vorlage eines nachweislich gefälschten Haftbefehls sowie die Vorlage eines asylrechtlich irrelevanten Dokumentes weiter nachhaltig erschüttert worden. Für nicht nachvollziehbar halten die Verwaltungsrichter auch das Verhalten der Ehefrau, die ihre behaupteten Asylgründe erst mehr als sieben Jahre nach ihrer Einreise präzisiert und zudem erstmals gegenüber den Medien und nicht gegenüber den für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständigen Behörden und Gerichten offenbart habe.³⁶

³⁶ Pressemitteilung des VG Neustadt vom 03.09.1996

Ein Ausländer darf gem. § 53 Abs. 1, 2 und 4 AuslG nicht in einen Staat abgeschoben werden, in dem ihm Folter, Todesstrafe oder menschenrechtswidrige Behandlung mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit droht. Voraussetzung hierfür ist, daß diese Gefährdung vom Staat oder einer quasi-staatlichen Organisation ausgeht oder diesen zumindest mittelbar zuzurechnen ist und die Verfolgung individuell, konkret und zudem landesweit gegen den Ausländer gerichtet wird. Ferner ist von einer Abschiebung gem. § 53 Abs. 6 AuslG abzusehen, wenn dem Ausländer eine erhebliche, individuelle und konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit droht, wobei es hier nicht darauf ankommt, von wem die Gefahr ausgeht und wodurch sie hervorgerufen wird. Gefährdungen, von denen die gesamte Bevölkerung gleichermaßen betroffen ist, sind bei einer Aussetzung von Abschiebungen, die von den obersten Landesbehörden aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung der politischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland gem. § 54 AuslG angeordnet werden kann, zu berücksichtigen.³⁷

10. Exkurs: Kirchenasyl und das Problem der Akzeptanz staatlicher Entscheidungen

³⁷ zu alledem Wenzl, Angelika: Probleme der Interpretation und Anwendung des § 53 AuslG, in: Asylpraxis, Band 1, Nürnberg 1997

Die Einzelentscheider des Bundesamtes hören gewissenhaft an und gelangen nach Einbeziehung aller möglichen Erkenntnisquellen und ggf. Einholung von Auskünften aus dem Heimatstaat des Antragstellers schließlich zu einer Entscheidung über Asylgewährung und das Vorliegen oder Nichtvorliegen von Abschiebungshindernissen, in der Gesetz und Rechtsprechung abgebildet werden. Wenn diese Entscheidungen in mehreren Gerichtsinstanzen bis hin zum Verfassungsgericht bestätigt werden, stellt sich angesichts von gleichwohl von Unterstützern und Medien vorgetragener Kritik, die bis hin zu persönlichen Anfeindungen gegen den Einzelentscheider reicht, oftmals die Frage, ob die Entscheidungen des demokratisch gewählten Gesetzgebers, der rechtsstaatlich handelnden, vollziehenden Gewalt und der unabhängigen Gerichte nur noch akzeptiert werden, wenn sie Sympathisanten-Gruppen gefallen, und mißachtet werden, z.B. im Wege des sog. Kirchenasyls, wenn rechtskräftig festgestellt wird, daß weder Asylgründe noch Abschiebungsverbote oder -hindernisse vorliegen. Im übrigen ist dies ein Problem, das nicht nur im Asylrecht eine Rolle spielt, sondern z.B. auch bei Großprojekten, im Planungsrecht oder bei Umweltschutzfragen. Diese selektive Anerkennung staatlicher Entscheidungen rührt am Fundament von Demokratie und Rechtsstaat. Gerade Kirchenasyl ist ein Beispiel dafür, daß staatliche und gerichtliche Entscheidungen nicht akzeptiert werden. Dies gefährdet den Grundkonsens der Demokratie. Im Rechtsstaat können nur der Gesetzgeber und die dazu berufenen Organe die Entscheidung treffen, wer politisch verfolgt ist und in

Deutschland bleiben darf.³⁸ Humanitäres Engagement schafft kein Recht, das über dem der Gerichte und demokratisch legitimierten Organen steht. Eine Entscheidung mag subjektiv als ungerecht empfunden werden. Da jedoch Asylrecht vor staatlicher Verfolgung Schutz gewährt, sind emotionale Vorwürfe an die Adresse der Entscheider des Bundesamtes unangebracht, wenn der Antragsteller keine staatliche Verfolgung erlitt, sondern durch andere Gründe oder durch Werbung von Schleusern zur Flucht veranlaßt wurde und der Bescheid lediglich die geltende Rechtslage abbildete. Um den Begehren der Unterstützer gerecht zu werden, hätte der Entscheider gegen Gesetz und Recht verstoßen müssen. Ihm würde also eine Entscheidung zugemutet, die außerhalb seiner Kompetenz steht, da er nicht über das Bleiberecht wegen einer behaupteten Not zu entscheiden hat, sondern über das Vorliegen von politischer Verfolgung und Abschiebehindernissen. In der Tat wird von Unterstützern bei Kirchenasylfällen vorgetragen, man wolle eine Rückkehr in Länder verhindern, in denen Armut herrscht. Diese Aussagen zeigen, daß es primär darum geht, ungeachtet einer politischen Verfolgung dem unterstützten, abgelehnten Asylbewerber ein Leben in Deutschland zu ermöglichen. Man mag über christlich fundiertes Engagement zugunsten von Menschen aus Staaten, die ärmer sind als Deutschland, streiten; allerdings ist es unredlich, diesen Streit auf dem Rücken des Asylrechts -

³⁸ s.a. Münch, Ingo von, in: NJW 1996, S. 2271; s.a. Bortscheller, Rolf: Problem der Zuwanderung am Beispiel Bremens, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44-45/95, 25.10.1996, S. 31 f.

das nur für politisch Verfolgte gilt - und der Einzelentscheider, die es gewissenhaft anwenden, auszutragen. Unterstützerverkreise müssen sich zudem fragen lassen, ob ihr Engagement zugunsten der Asylbedürftigen nur denen zuteil wird, die zu uns gelangen und nicht zurück wollen, und ob sie es verantworten können, daß auch durch ihr Engagement den Schleusern nicht der Boden entzogen werden kann und den Herkunftsländern Entwicklungspotentiale genommen werden.

Das Bundesamt ist bestrebt, dem Antragsteller schnell Gewißheit zu verschaffen, ob sein Asylbegehren begründet ist oder nicht. Dem Antragsteller ist kein Gefallen getan, wenn ihm von vermeintlich oder wirklich gut meinenden Unterstützern Hoffnung gemacht wird, er dürfe trotz vom Bundesamt und von Gerichten festgestellter Nichtberechtigung in Deutschland bleiben. In vielen Fällen würde eine rasche Rückkehr in die Heimat einen zweimaligen Bruch des Lebensweges vermeiden helfen. Im übrigen würde eine rasche Rückkehr den Schleusern, die in den Herkunftsländern für ihre Dienste werben und Reise nach und Daueraufenthalt in Deutschland versprechen, den "Markt" zerstören. Viele ihrer Opfer würden ihnen nicht ihr Geld anvertrauen.

11. Resumee

Das Asylgrundrecht gilt nur für politisch Verfolgte, für solche, die Schutz vor staatlicher Verfolgung suchen. Die Praxis zeigt jedoch,

daß das Asylverfahren - auch weil Schleuserbanden hier einen Markt entdeckt haben - größtenteils von Menschen in Anspruch genommen wird, die aus anderen als Asylgründen nach Deutschland kommen und hier eine Möglichkeit sehen, einen Aufenthaltsstatus zu erlangen, der ein gesichertes Verbleiben in Deutschland ermöglicht. Den Mitarbeitern des Bundesamtes ist zu wünschen, sie müßten nicht so viel Zeit und Energie darauf verwenden, tatsächlich Verfolgte von angeblich Verfolgten unterscheiden zu müssen, sondern wirklich politisch Verfolgten die ganze Hilfe und den ganzen Schutz unserer Gesetze zuteil werden zu lassen, gemäß dem Leitsatz des Grundgesetzes: "Politisch Verfolgte genießen Asyl".

Informationsversorgung im Bundesamt

Leitende Regierungsdirektorin Ursula Gräfin Praschma

1. Einleitung

Im Jahr 1997 haben Asylbewerber aus 123 verschiedenen Herkunftsländern Asylanträge beim Bundesamt gestellt¹. Eine der tatsächlichen Verfolgungssituation Rechnung tragende und nach dem Willen des Gesetzgebers kurzfristige Entscheidung der Asylanträge durch weisungsunabhängige Einzelentscheider ist nur bei einer umfassenden Informationsversorgung über nahezu alle Herkunftsländer möglich. Nur hierdurch kann die hohe Kompetenz der Einzelentscheider erzeugt und die Qualität der Entscheidungen sichergestellt werden. Die richtige Entscheidung zu treffen, ist wegen der besonderen Verantwortung des Entscheiders für das weitere Schicksal des Asylbewerbers Ziel aller Bemühungen des Bundesamtes um einen besonders hohen Standard bei der Informationsversorgung.

Für die Informationsversorgung ist im Bundesamt die Gruppe G 2 "Information, Analyse, Bibliothek" zuständig. Sie besteht aus fünf Referaten mit knapp 100 Mitarbeitern.

¹vgl. Geschäftsstatistik des BAFI, Stand: 31.08.1997

2. Aufgaben der Informationsversorgung

Aus den Anforderungen an diese Arbeitseinheit folgen ihre Hauptaufgaben:

- Gewinnung von Informationen über die Verfolgungssituation in den Herkunftsländern der Asylbewerber,
- Aufbereitung, Dokumentation und Analyse der Informationen,
- Bereitstellung der Informationen für die Einzelentscheider sowie sonstige interne und externe Bedarfsträger.

Dabei wird im Rahmen der Qualität besonders darauf geachtet, daß die Informationen aktuell sind, den Sachverhalt anschaulich und vollständig wiedergeben und die Zusammenhänge aufzeigen. Die Informationen sollen zur Wahrung der Objektivität auf viele unterschiedliche und zitierfähige Informationsquellen zurückgreifen.

Hierzu nun im Einzelnen:

3. Informationsgewinnung

3.1 Sammlungsschwerpunkte

Im Zentrum stehen:

- das Asyl- und Ausländerrecht der Bundesrepublik Deutschland und anderer Staaten besonders europäischer,
- die länderspezifischen Informationen über alle Herkunftstaaten der Asylbewerber, einschließlich der sicheren Drittstaaten,
- die Migration und das Weltflüchtlingsproblem.

Die Sammlung länderkundlicher Informationen erstreckt sich auf alle Fakten, die für die Entscheidung der Asylanträge von Bedeutung sein können, vor allem zum Verfassungsrecht und Strafrecht, zur Landesgeschichte und aktuellen innenpolitischen Situation, zu Polizei und Geheimdienst, zur Menschenrechtslage allgemein, zu Parteien, Organisationen und Gewerkschaften, zu ethnischen und religiösen Minderheiten, zur Situation der Frauen, zum Militärwesen und zur Wirtschaft. Besonderes Augenmerk wird bei der Informationsgewinnung auf die Rechtswirklichkeit gelegt, da diese stark von der Gesetzeslage abweichen kann.

3.2 Informationsquellen

Alle verfügbaren Informationsquellen werden herangezogen; es gibt keine Beschränkung nach Quelle oder Inhalt.

Zu den allgemein zugänglichen Quellen zählen vorrangig die Literatur und die Medien. Die Literatursammlung konzentriert sich auf die länderkundliche Fachinformation und besteht aus rund 14.000 Monographien und Kommentaren, über 170 Zeitschriften, Aufsätzen, Reports und sog. grauer Literatur. Im Pressearchiv des Bundesamtes werden Artikel aus überregionalen und internationalen Tages- und Wochenzeitungen sowie Meldungen verschiedener Nachrichtenagenturen über die Herkunftsländer und zur Asyl Diskussion ausgewertet. Ferner stehen auch Gesetzessammlungen von Herkunfts- und Aufnahmeländern zur Verfügung.

Bei den beschränkt zugänglichen Quellen liegt ein Schwerpunkt bei der Sammlung der amtlichen Auskünfte und Lageberichte des Auswärtigen Amtes zur Situation in den Herkunftsländern. Zugleich werden alle verfügbaren Gutachten und Stellungnahmen internationaler Organisationen und nichtstaatlicher Stellen beschafft und nachgewiesen. Es handelt sich bei diesen über 200 Stellen, etwa um den Hohen Flüchtlingskommissar (UNHCR), die Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen, Universitäten, länderkundliche Institutionen (z.B. Osteuropa-Institut), Kirchen, Menschenrechtsorganisationen (z.B. amnesty international, Human Rights Watch, Internationale Gesellschaft für Menschenrechte), US Department of State, Journalisten, unabhängige Gutachter und Exilorganisationen. Darüber hinaus werden Nieder-

schriften der Anhörungen im Asylverfahren im Hinblick auf die in ihnen enthaltenen gesicherten Fakten ausgewertet. Auch Muster von Haftbefehlen, Strafurteilen oder Parteiausweisen werden zu Vergleichszwecken gesammelt. Eine besonders wichtige Quelle bilden auch die Verwaltungsgerichtsentscheidungen in Asylsachen. Da das Bundesamt in diesen Prozessen immer beteiligt ist, hat es Zugriff auf die gesamte deutsche Asylrechtsprechung. Zunehmend von Bedeutung für die Informationsgewinnung ist auch der Informationsaustausch mit anderen Asylbehörden im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit.

4. Informationsverarbeitung

Ein Großteil der o.g. Quellen wird intellektuell erschlossen, d.h. die wichtigen Erkenntnisse aus den Dokumenten werden besonders herausgearbeitet und in dem Informationssystem des Bundesamtes ASYLIS dem Benutzer zur Verfügung gestellt.

4.1 Dokumentation der Quellen

Wegen der unüberschaubaren Zahl von Quellen und Informationen ist für die Dokumentation teilweise oft eine Auswahl unvermeidbar.

Vollständig dokumentiert werden die amtlichen Auskünfte und Lageberichte des Auswärtigen Amtes sowie die Gutachten und Stellungnahmen internationaler Organisationen, auch nicht-staatlicher Stellen wegen der herausragenden Bedeutung² für die Entscheidung im Asylverfahren.

Teilweise werden dokumentiert die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte aller Instanzen in Asylsachen, ausgewählte Anhörungsniederschriften, Literatur und Zeitschriftenaufsätze und ausländische Normen mit Asylbezug. Maßgebend für die Auswahl ist nicht der Ausgang eines Gerichtsverfahrens oder die Meinung eines Autors; entscheidend ist die Abbildung des gesamten Spektrums der zum Asylrecht vorhandenen Auffassungen und Informationen.

Bei der intellektuellen Erschließung werden die DIN-Normen und nationalen Regelwerke³ beachtet. Dies gilt insbesondere für die

²Das BVerfG hat zuletzt in seinen Entscheidungen vom 14.05.1996 (2 BvR 1507/93 und 1508/93) zu den sicheren Herkunftsstaaten (Schelter, Kurt (Hrsg.): Asyl und Verfassung, in: Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch, Starnberg (Schriftenreihe Band1) 1996, S 37 ff, 50) betont, daß bei der Beurteilung der Verhältnisse in einem Herkunftsstaat auf die Berichte der zuständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland und in Betracht kommender internationaler Organisationen, insbesondere UNHCR, besonderes Gewicht zu legen sei.

³z.B. Kommission des Deutschen Bibliotheksinstituts für Erschließung und Katalogmanagement (Hrsg.): Regeln für die alphabetische Katalogisierung in wissenschaftlichen Bibliotheken (RAK-WB), Berlin 1993

Ansetzung der bibliographischen Angaben. Die Indexierung/ Verschlagwortung erfolgt nach einem Thesaurus, um die Wiederauffindbarkeit des Dokumentes in der Datenbank zu erleichtern. Der Thesaurus wird laufend an die aktuellen Erfordernisse angepaßt. Grundlage ist der Internationale Flüchtlingsthesaurus⁴, der auch vom Hochkommissar für Flüchtlinge genutzt wird. Zugleich laufen Bestrebungen, den Thesaurus des Bundesamtes mit denen anderer Asylbehörden zu harmonisieren. Einen Schwerpunkt der Arbeit bilden Kurzreferate. Hier wird der Inhalt eines Dokumentes prägnant wiedergegeben, damit dem Benutzer die Lektüre der für seinen Informationsbedarf nicht einschlägigen Dokumente im Volltext erspart bleiben kann. Eine Volltextspeicherung erfolgt bei den Auskünften und Lageberichten des Auswärtigen Amtes sowie den Gutachten und Stellungnahmen der internationalen Organisationen und nichtstaatlichen Stellen.

Bei der Dokumentation sind auch die Rahmenbedingungen einzuhalten. So erlaubt das Urheberrecht eine Volltextspeicherung nur mit Zustimmung des Urhebers, die ggf. zu vergüten ist. Dem Datenschutz wird Rechnung getragen, indem nur personenbezogene Daten von Personen der Zeitgeschichte, wie z.B. von Parteiführern, religiösen Oberhäuptern, erfaßt werden. Ferner dürfen Dokumente, die vom Urheber nach der Verschlußsachenanwei-

⁴International Thesaurus of Refugee Terminology (United Nations, 1996, New York)

sung klassifiziert wurden⁵, nur befugten Personen zugänglich gemacht werden.

4.2 Einsatz von Informationstechnik

Das Bundesamt schuf 1986 das Asylinformationssystem ASYLIS. Dieses diente zunächst den Mitarbeitern der Informations- und Dokumentationsstelle in der Zentrale als Arbeitsinstrument zur Herausgabe gedruckter Informationsdienste für die Entscheider und zur Beantwortung von deren Anfragen zu asylrechtlichen Sachverhalten. Nicht in der Datenbank oder nicht im Volltext vorhandene Dokumente wurden kopiert und verteilt.

Der dezentrale Einsatz der Einzelentscheider in den Außenstellen des Bundesamtes und die Beschleunigung des Verfahrens aufgrund der Rechtsänderungen des Asylverfahrensgesetzes in den Jahren 1992 und 1993 machten es erforderlich, ASYLIS auch vor Ort nutzbar zu machen. So wurden in einem ersten Schritt Anfang 1996 die örtlichen Bibliotheken der Außenstellen an das Informationssystem angeschlossen und Fachleute ausgebildet, die vor Ort im System recherchierten. In einem zweiten Schritt wurden Ende 1996 flächendeckend die Einzelentscheider mit Arbeitsplatzcomputern ausgestattet und seitdem geschult. Ziel aller

⁵Das Auswärtige Amt hat die "Lageberichte zur asyl- und abschiebungsrelevanten Situation", die in regelmäßigen Abständen für 54 Herkunftsländer erscheinen, als VS-NfD (nur für den Dienstgebrauch) eingestuft.

weiteren ASYLIS-Modernisierungs- und Erweiterungsprojekte ist es, den Entscheidern möglichst viele Informationen in elektronischer Form aktuell am Arbeitsplatz zur Verfügung zu stellen.

Darüber hinaus werden weitere Datenbanken vor allem für die Informationsgewinnung genutzt:

- Datenbank des Bundespresseamtes,
- juris-Datenbank,
- Datenbank der Zentralen Dokumentationsstelle der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege (ZDWF),
- Internet
- Einsatz von CD-ROM, z.B. "Refworld" des Hohen Flüchtlingskommissars.

4.3 Herkunftsländeranalysen

Die länderspezifischen Einzelinformationen sind derart umfangreich und vielfältig, daß sie für die Einzelentscheider und die Mitarbeiter im Bundesamt, die in Asylstreitigkeiten vor den Verwaltungsgerichten auftreten, schwer überschaubar sind. Deshalb werden seit 1994 herkunftsländerbezogene Ausarbeitungen gefertigt, in denen die Informationen systematisiert, analysiert, eingeordnet und verdichtet werden. Dies leisten Teams, bestehend aus Juristen, Politik- und Bevölkerungswissenschaftlern sowie erfahrenen Praktikern des Asylverfahrens, die die gesammelten

Informationen wissenschaftlich auswerten und praxisgerecht unter Einbeziehung der Einzelentscheider aufbereiten. Dabei wird das gesamte Spektrum der vorhandenen Einschätzungen aufgezeigt und durch Quellenangaben nachgewiesen.

Herausgegeben wurden bis Ende Juli 1997 für 52 Herkunftsländer 170 Länderreports, Themenpapiere, Gutachten und Dokumentationen. Bei Änderung der asylrelevanten Situation werden die Werke aktualisiert. Eine entsprechende Datenbank in ASYLIS ist geplant. Ausgewählte Analysen sollen auch in dieser Schriftenreihe veröffentlicht werden.⁶

4.4 Der Einzelentscheider-Brief

Zur schnellen Information der Einzelentscheider und sonstiger Bedarfsträger erscheint monatlich eine Fachzeitschrift mit dem Titel "Einzelentscheider-Brief". Hier wird knapp und prägnant über aktuelle Gerichtsentscheidungen in Asylsachen berichtet. Außerdem werden Lösungsmöglichkeiten asylrechtlicher Themen diskutiert sowie über verfahrensrelevante Abläufe im Amt informiert. Ergänzt wird dies durch knappe länderkundliche Darstellungen und Hinweise auf die Entscheidungspraxis, auch der ausländischer Asylbehörden, und anderes mehr.⁷

⁶siehe Beitrag von Brenner, Stefan: Politische Lage, Sezessionsbestrebungen und Menschenrechtssituation in Georgien, in diesem Band

⁷Inzwischen wird der Einzelentscheiderbrief (EE-Brief) von fast allen Verwaltungsgerichten bezogen und in Gerichtsentscheidungen zitiert.

5. Informationsvermittlung

Hauptziel der Anstrengungen zur Gewinnung und Verarbeitung von Informationen zur Verfolgungssituation in den Herkunftsländern ist deren Vermittlung an die Einzelentscheider, damit diese die Glaubwürdigkeit des Vortrags der Asylbewerber beurteilen und sachkundige Entscheidungen treffen können. Eine wesentliche Rolle kommt hierbei den folgenden Servicediensten zu.

5.1 Asylinformationssystem ASYLIS

Am Arbeitsplatz stehen den Benutzern folgende Datenbanken in ASYLIS zur eigenen Recherche zur Verfügung⁸:

- Länder/Fakten:
30.500 Dokumente samt der Anfragen von über 200 Stellen
- Normen:
7.400 ausländische Rechtsvorschriften mit Asylbezug
- Organisationen:
34.200 Parteien, Gewerkschaften, Ethnien, religiöse Gruppen
etc.

Siehe auch die Besprechung durch Nieding, Norbert von: Der Einzelentscheiderbrief, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 1997, Heft 1, S. 48

⁸Die Zahlen geben den Stand der Datenbanken am 14.08.1997 wieder.

- Geografica:
6.300 geografische Suchbegriffe
- Rechtsprechung:
10.100 ausgewählte Gerichtsentscheidungen
- Literatur:
13.800 Nachweise zum Bibliotheksbestand
- Presse:
232.000 Nachrichtenmeldungen der Deutschen Presseagentur, die stündlich aktualisiert werden
- Anhörungen:
1.050 ausgewählte Anhörungen, die das Herkunftsland Türkei betreffen (Pilotprojekt).

Recherchiert werden kann sowohl über Schlagwörter nach dem Thesaurus als auch mittels Freitext. Dabei sind beliebige, vom Benutzer individuell festgelegte, Verknüpfungen mit allen bibliographischen Angaben (z.B. Autor, Erscheinungsdatum), geographischen Suchbegriffen oder auch zeitlichen Einschränkungen möglich. Hierdurch wird eine zeitsparende zielgenaue Wiederauffindbarkeit der Dokumente erreicht. Sollten zu einem Suchthema keine Erkenntnisse vorliegen, kann der Benutzer auf dieser Grundlage seine Anfrage an das Auswärtige Amt oder eine andere Gutachtenstelle formulieren, was in mehreren hundert Fällen im Jahr vorkommt.

5.2 Weitere Servicedienste

Das Informationsangebot für die Nutzer wird ergänzt durch zahlreiche, meist regelmäßig erscheinende, gedruckte Informationsdienste:

- Pressespiegel:
tagesweise Zusammenstellung nationaler und internationaler Presseartikel zu asyl- und länderrelevanten Themen,
- Zeitschrifteninhaltsdienst:
wöchentliche Zusammenstellung von ca. 170 Inhaltsverzeichnissen der rechts- und länderkundlichen Fachzeitschriften und Gesetzesblätter,
- Neuerwerbungsliste:
monatliche Zusammenstellung aus der Literaturdatenbank mit Kurzreferaten und Registern der erworbenen Bücher, Zeitschriften und Landkarten,
- Themendrucke:
aus der Datenbank können bei Bedarf zusammengestellt werden Bibliographien, Gesetzessammlungen, Referatedienste zur Rechtsprechung, zu Gutachten und Auskünften zu den verschiedensten Themen.

Hinzukommen noch die bereits erwähnten eigenen Analysen, wie die umfassenden Länderreports, die Länderinformationen zu

aktuellen Themen, die Asylverfahrensinformationen mit wertenden Analysen für das Asylverfahren, die Dokumentationen, die Zusammenstellungen von Dokumenten oder Chroniken enthalten, und Rechtsprechungsübersichten, und der oben beschriebene Einzelentscheiderbrief.

5.3 Individuelle Informationsvermittlung

Neben den allgemeinen Informationsangeboten besteht eine zentrale Informationsvermittlungsstelle für die individuellen Anfragen der Benutzer.

Durch diese Stelle werden zum einen die Recherchen in den konventionellen Beständen veranlaßt, die in den Außenstellen aus Kostengründen nicht vorgehalten werden können. Zum anderen wird hier auch in den externen Datenbanken von juris, dem Bundespresseamt, dem Internet, der ZDWF und den CD-ROMs recherchiert. Auch beschafft die Zentrale Informationsvermittlungsstelle Informationen bei den externen Partnern, wie der Informations- und Dokumentationsstelle des Verwaltungsgerichtes Wiesbaden, anderen Bibliotheken und in zunehmendem Maße von den Dokumentationsstellen der ausländischen Asylbehörden⁹.

⁹Von der internationalen Zusammenarbeit mit anderen Asylbehörden handelt das folgende Kapitel.

Diese Serviceleistungen werden ergänzend zur flächendeckenden Informationen am Arbeitsplatz rege in Anspruch genommen: über 900 Anfragen monatlich. Dabei werden die Anfragen in den letzten Jahren zunehmend komplexer und detaillierter. Reichte es vor Jahren noch aus, herauszufinden, ob es eine bestimmte Partei überhaupt gab, so wird heute danach gefragt, ob es einen Ortsverein dieser Partei im Stadtteil x gibt, die Versammlungen in der Gaststätte y stattfinden und die Mitglieder dabei einen bestimmten Anstecker tragen. Die nicht beantwortbaren Fragen werden analysiert und das Informationsangebot erweitert, wenn signifikante Lücken festgestellt werden.

5.4 Verbindungspersonal an deutschen Auslandsvertretungen

Als Neuerung unterhält das Bundesamt seit Anfang 1997 ein Netz von Bediensteten an den Auslandsvertretungen besonders wichtiger Hauptherkunftsländer. Dabei handelt es sich um die Türkei, Pakistan, Sri Lanka und die Demokratische Republik Kongo (ehemals Zaire). Diese Bediensteten recherchieren vor allem kurzfristig auf Anfragen der Einzelentscheider die von den Asylbewerbern vorgetragenen Sachverhalte. Damit konnte das Niveau der Informationsversorgung noch beachtlich gesteigert werden. Der Erfolg dieser Maßnahme führt zu der Überlegung, weitere Mitarbeiter für diese Aufgabe in anderen Herkunftsländern einzusetzen.

6. Internationale Zusammenarbeit

6.1 Allgemeines

Die Vergemeinschaftung des Asylrechtes in Europa¹⁰ setzt auch eine Angleichung der Entscheidungspraxis voraus. Zu diesem Zweck werden regelmäßig unter den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) im Rahmen von CIREA¹¹ Erhebungen über Asylbewerber, deren Reisewege und Verfolgungsgründe und die Spruchpraxis ausgetauscht.

Zunehmend hat sich der Gedanke durchgesetzt, daß eine vergleichbare Entscheidungspraxis nur möglich ist, wenn alle Aufnahmeländer von denselben Fakten ausgehen. Denn jede Asylbehörde steht bei der Entscheidung über Asylgesuche vor dem Problem, die Fakten über die Verfolgungssituation in den Herkunftsländern kennen zu müssen. Dies gilt unabhängig von den für die Entscheidung einschlägigen nationalen Asylgesetzen.

Mittelfristig wird daher angestrebt, im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik¹² gemeinsame Lageberichte über

¹⁰Inzwischen sogenannte erste Säule nach dem Vertrag von Amsterdam

¹¹= Centre for Information, Reflexion and Exchange on Asylum Cases

¹²sog. Zweite Säule des Vertrages von Maastricht

die Verfolgungssituation durch die Auslandsvertretungen zu erstellen, die die nationale Berichterstattung ersetzen soll.

6.2 Zusammenarbeit mit anderen Asylbehörden auf dem Gebiet der Herkunftsländerinformation

Unabhängig von der EU-Zusammenarbeit hat sich seit mehreren Jahren eine Zusammenarbeit auf Behördenebene zum Austausch von Herkunftsländerinformationen herausgebildet.

So pflegt das Bundesamt besonders enge Kontakte mit den Informations- und Dokumentationsstellen der Schweiz, der Niederlande und Kanadas sowie mit dem Informationszentrum des UNHCR. In letzter Zeit sind Schweden, Frankreich, die Tschechische Republik, Österreich und die USA hinzugekommen. Auf der Basis dieser Kontakte ist auch eine nähere Zusammenarbeit mit Großbritannien, Finnland, Australien, Polen, Litauen und der Slowakei geplant.

Im Rahmen der informellen Asylkonsultationen¹³, bei denen die Mitgliedsstaaten der EU (außer Frankreich) sowie die Schweiz, Norwegen, Nordamerika (USA und Kanada) und Australien ver-

¹³Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies (IGC), hier: Expert Group on Country of Origin Informations

treten sind, pflegt das Bundesamt darüber hinaus Kontakte zu Dänemark und Belgien.

6.3 Inhalt der Austauschbeziehungen

Der Austausch richtet sich nach den jeweiligen Absprachen. Generell gilt:

- Austausch von nicht vertraulichen Dokumenten, Informationsdiensten, Länderanalysen und wichtiger Rechtsprechung,
- Zusammenarbeit in Thesaurusfragen,
- gemeinsame Erstellung von Länderanalysen mit oder ohne Personalaustausch,
- gegenseitiger Zugriff auf die Asylinformationssysteme,
- Datenaustausch nach standardisiertem Format,
- Einrichtung einer gemeinsamen Web Site im Internet im Rahmen der Intergovernmental Consultations,
- Hilfe beim Aufbau eigener Datenbanken.

Der Aufbau dieser Zusammenarbeit war für das Bundesamt mühsam und aufwendig. In der Zwischenzeit hat sich der Aufwand aber durch den Einsatz von Informationstechnik verringert. Weitere Verbesserungen sind zu erwarten, wenn die inzwischen vielfach diskutierte internationale Arbeitsteilung greift und eigener Aufwand bei der Informationsgewinnung und -verarbeitung eingespart werden kann. Den Nutzen ziehen daraus zunächst die Einzelentscheider in Deutschland und anderswo, die auf ein breiteres Informationsangebot zurückgreifen können und sich in Übereinstimmung mit ihren Kollegen in vielen anderen Asylbehörden wissen. Auch für die Prozeßführung und für die Information des Regierungsbereiches steht so eine breitere Basis zur Verfügung.

7. Ausblick

Das Bundesamt wird auch in Zukunft bestrebt sein, die umfassende Informationsversorgung der Einzelentscheider und anderer Nutzer im Hinblick auf die Qualität und die Richtigkeit der Entscheidungen zu perfektionieren. Dabei sollen das Asylinformationssystem ASYLIS ausgebaut, die Inhalte noch aktueller und die internationale Zusammenarbeit weiter intensiviert werden.

Bei einer Gesamtkonzeption der Asyldokumentation für alle am Asylverfahren beteiligten Stellen wäre zu fragen, ob es vor dem Hintergrund der Überlegungen zum "Schlanken Staat" noch vertretbar erscheint, daß es außer im Bundesamt auch in jedem

Verwaltungsgericht eine eigene Asyldokumentation gibt, die von Inhalt und Aufgabenstellung mit der des Bundesamtes vergleichbar ist, und die schon teilweise vom Bundesamt mit Informationen versorgt werden. Dies gilt ebenso für weitere auf dem Gebiet des Asylrechts tätige Dokumentationsstellen.

Die aktuelle Weltflüchtlingsproblematik und die Antworten von UNHCR

Leiter der UNHCR-Zweigstelle Nürnberg, Bart Leerschool

” Die aktuelle Weltflüchtlingsproblematik und die Antworten von UNHCR”, so lautet der Titel meines Beitrags für die BAFI Schriftenreihe. Die Redlichkeit gebietet es, vorweg zu betonen, daß auch wir zum gegenwärtigen Zeitpunkt zwangsläufig mehr Fragen als Antworten zur Weltflüchtlingsproblematik haben, denn Flüchtlinge sind letzten Endes nicht die Ursache, sondern das Symptom für die einschneidenden politischen, sozialen, ökonomischen und ökologischen Probleme dieser Welt.

Dies gilt vielleicht mehr denn je in diesem letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts mit seiner Vielzahl von kriegerischen Auseinandersetzungen, die das traditionelle Völkerrecht und die herkömmlichen rechtlich-diplomatischen Instrumente der internationalen Friedenssicherung in Frage stellen. Damit hat auch unser Amt die größten und schwierigsten Bewährungsproben seit seiner Gründung im Jahr 1951 zu bestehen. Aus dem Blickwinkel einer weltweit tätigen Flüchtlingsorganisation stellen sich die 90er Jahre zunächst als eine dramatische Aneinanderreihung von Flüchtlingstragödien dar, in denen Millionen von Menschen ihre Heimat verloren haben. Der fast schon in Vergessenheit geratene Mas-

senexodus von 1,5 Millionen Kurden aus dem Nord-Irak leitete dieses Jahrzehnt ein. Kurz danach gingen die Bilder vom Krieg im ehemaligen Jugoslawien um die Welt, in dessen Folge über vier Millionen Menschen entwurzelt wurden.

Im Jahr 1994 wurde Ruanda zum Schauplatz eines Völkermordes und einer anschließenden Massenflucht, die bis heute ganz aktuell auf schreckliche Weise die Grenzen humanitärer Hilfe deutlich werden läßt. 1995 hat der Krieg in Tschetschenien über 450.000 Menschen zur Flucht gezwungen. Und letztes Jahr hat der erneut ausgebrochene Bürgerkrieg in Liberia zu einer Massenflucht aus der Hauptstadt Monrovia geführt.

Wo die Medien berichten, zeigt sich die Welt über das Schicksal dieser Flüchtlinge erschüttert. Diese Anteilnahme fehlt jedoch weitgehend jenen, deren Elend uns nicht via Satellit und Fernsehschirm in die Wohnzimmer gebracht wird. Wer weiß schon, daß der westafrikanische Staat Guinea mit seinen fünf Millionen Einwohnern in knapp vier Jahren bis heute über 500.000 Flüchtlinge aus den bürgerkriegsgeschüttelten Nachbarstaaten Liberia und Sierra Leone aufgenommen hat?

In den letzten Jahren wurden jeweils über 40 Kriege gezählt, nicht eingerechnet jene latenten Konflikte - Burundi ist nur ein aktuelles Beispiel - die jederzeit in einen Krieg eskalieren können.

Die meisten Konflikte, die die Kriegsschwelle nicht überschritten haben, sind unbekannt oder vergessen und mit ihnen Millionen

von Flüchtlingen und Vertriebenen, die oft nicht einmal von der ohnehin schon knapp bemessenen internationalen Hilfe erreicht werden. Sie bleiben zumeist angewiesen auf die Unterstützung und Solidarität der sie aufnehmenden Staaten und deren Bevölkerung. Am schlimmsten trifft es dabei jene, denen es nicht gelingt, aus ihrem Heimatland zu fliehen, sondern die eingekesselt zwischen den Fronten der Brutalität eines Bürgerkrieges ausgesetzt sind. Ihre Situation bleibt auch dann prekär, wenn ein Waffenstillstand ausgehandelt werden konnte. Dies gilt für Flüchtlinge in Armenien und Aserbaidshan oder in Georgien und Tadschikistan ebenso wie für jene in Angola, Liberia und anderswo.

Niemand weiß genau, wieviele Menschen in diesem Jahr als Vertriebene im eigenen Land ihr Leben fristen müssen, doch nach ernstzunehmenden Schätzungen sind es bis zu 30 Millionen. Zählt man jene rund 26 Millionen Flüchtlinge, Vertriebene und Menschen in flüchtlingsähnlichen Situationen hinzu, die statistisch von UNHCR erfaßt sind, dann kommt man zu dem bedrückenden Ergebnis, daß weltweit jeder 115. Mensch heute als Flüchtling gelten muß.

Wer heute von Kriegen spricht, meint fast ohne Ausnahme bewaffnete Konflikte, die sich innerhalb von Staatsgrenzen abspielen. Auch wenn deren Anlässe vielfältig und deren Ursachen komplex sind, definieren sich die kämpfenden Parteien zumeist über ihr Bekenntnis zu einer bestimmten Volksgruppe, Religion oder Nationalität. Die jeweilige politische Überzeugung des

Flüchtlings spielt hingegen in diesen Auseinandersetzungen eine untergeordnete Rolle. Dies ist wohl einer der wesentlichen Unterschiede zu jener Zeit, als im Schatten zweier Weltkriege das internationale Flüchtlingsrecht substantiell ausgeformt wurde.

Dies gilt vor allem für die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, deren Zustandekommen wesentlich auch durch den ideologischen Ost-West Konflikt begünstigt wurde. Die bewaffneten Konflikte in den Nachkriegsjahren, ob inner- oder zwischenstaatlich, wurden wohl zu Recht Stellvertreterkriege genannt. Entsprechend konnten sich Organisationen wie UNHCR der Unterstützung der westlich orientierten Staaten sicher sein, wenn es darum ging, Flüchtlinge zu versorgen und für sie eine Lösung zu finden. Wer in den Westen flüchten konnte oder mußte, hatte zudem eine gute Chance, auch formell als politisch Verfolgter anerkannt zu werden. Sehr rasch wurde jedoch ein Umdenken deutlich. Die Genfer Flüchtlingskonvention, deren globale Geltung mit dem Zusatzprotokoll von 1967 erreicht werden sollte, trat bei der Diskussion über die Aufnahme von Flüchtlingen zunehmend in den Hintergrund. Dies war verständlich, denn bei den drängendsten Flüchtlingsproblemen ging es weniger um rechtliche Fragen als um Fragen der Überlebenshilfe.

Beispielsweise hat Pakistan nach dem sowjetischen Einmarsch in Afghanistan über drei Millionen Flüchtlinge aus dem Nachbarland aufgenommen. Bis heute ist Pakistan der Konvention jedoch nicht beigetreten. Der Massenexodus aus Vietnam Mitte und Ende der 70er Jahre wäre ohne die südostasiatischen Erstasylländer nicht

zu bewältigen gewesen. Auch diese Staaten haben die Konvention niemals unterzeichnet.

Spätestens mit dem Zusammenbruch der bipolaren Weltordnung drängte sich deshalb die Frage geradezu auf, ob das Abkommen überhaupt noch zeitgemäß sei. Gewiß: Die Genfer Flüchtlingskonvention ist vor dem Hintergrund des Kalten Krieges entstanden. Mithin reicht der Verweis auf dieses Abkommen sicherlich nicht aus, um die Komplexität und das Ausmaß der gegenwärtigen Fluchtbewegungen aus rechtlicher Sicht einordnen und bewältigen zu können. Dennoch bleibt die Konvention die Magna Charta des Flüchtlingsrechts. Dafür spricht einmal die schlichte Tatsache, daß sie inzwischen von über 130 Staaten unterschrieben wurde. Zudem ist es kaum vorstellbar, daß sich die internationale Staatengemeinschaft heute auf eine neue veränderte Konvention als Grundlage für die rechtliche Behandlung von Flüchtlingen einigen könnte. Der entsprechende politische Wille, der vor 46 Jahren zur Verabschiedung des Abkommens führte, ist heute nicht mehr vorhanden.

Dies bedeutet jedoch leider nicht, daß die in der Konvention aufgeführten Fluchtgründe ebenfalls dem historischen Verfallsdatum anheimgefallen sind. Denn wir leben in einer Welt, in der z.B. unverblümt die ethnische Vertreibung ganzer Volksgruppen zum Ziel eines Krieges erklärt wird. Wie kann das Abkommen angesichts dieser schrecklichen Tatsache ein angestaubtes Relikt aus der Vergangenheit sein? Damit ist sicherlich nicht gesagt, daß

z.B. jeder Bürgerkriegsflüchtling den Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention für sich in Anspruch nehmen kann. Wir meinen aber, daß gerade im Kontext der gegenwärtigen Bürgerkriege ein erhöhtes Verfolgungsrisiko besteht. Entscheidender Maßstab bleibt die begründete Furcht des Schutzsuchenden vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung - und zwar unabhängig davon, ob diese Verfolgungsmaßnahmen staatlicher- oder nicht-staatlicherseits erfolgen. Obwohl dieser Standpunkt auch in der internationalen Rechtsprechung seinen Niederschlag gefunden hat, so in Australien, Kanada und den USA, muß man allerdings Zweifel haben, ob in Europa diese liberale Interpretation zukünftig eine Chance haben wird.

In dieser Hinsicht kann Europa durchaus von anderen Regionen der Welt etwas lernen. Ein Beispiel hierfür liefert die Flüchtlingsdefinition, die in Mittelamerika praktisch ("Cartagena Declaration") und in Afrika ("OAU Convention") völkerrechtlich verbindlich angewendet wird. Anders als in Europa ist dort der Bürgerkrieg als Fluchtgrund seit Jahren akzeptiert. Niemand käme dort auf den Gedanken, die Schutzbedürftigkeit dieser Flüchtlinge in Frage zu stellen. In europäischen Staaten aber läuft ein Bürgerkriegsflüchtling Gefahr, in der Öffentlichkeit des Asylmißbrauchs bezichtigt zu werden. Was bislang im europäischen Rahmen fehlt, ist deshalb eine ernsthafte Lösung um Mindeststandards für einen einheitlichen, zeitlich befristeten Schutzstatus

für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge, verbunden mit einem gerechteren System der Lastenteilung. Es ist bedauerlich, daß in dieser Frage höchstens eine Tendenz zu einem negativen Konsens zu beobachten ist, nämlich Bürgerkriegsflüchtlinge generell aus dem Geltungsbereich der Genfer Flüchtlingskonvention auszuschließen.

Europa steht vor einem nicht zu verkennenden Dilemma, nämlich, wie es die UN-Flüchtlingskommissarin Sadako Ogata formuliert hat, "humanitäre Prinzipien und Traditionen zu bewahren und gleichzeitig realen oder spürbaren Bedrohungen der Stabilität und Sicherheit seiner Gesellschaften zu begegnen". Aus Sicht von UNHCR wird es die wichtigste Aufgabe einer internationalen Flüchtlingspolitik der Zukunft sein, aus diesem Dilemma herauszufinden, ohne indes die Errungenschaften des Flüchtlingsrechts aufzugeben. Dies bedeutet allerdings auch, daß der Begriff "Flüchtlingsschutz" umfassender definiert werden muß als bislang üblich. Ein entsprechendes Konzept der internationalen Flüchtlingspolitik muß deshalb eine Reihe von Ansätzen aufgreifen, die über das juristisch fixierte Instrumentarium des Asylrechts hinausreichen. UNHCR ist dabei heute in drei Bereichen besonders gefordert: bei der humanitären Hilfe, bei der Rückkehr von Flüchtlingen in ihr Heimatland und bei vorbeugenden, sog. präventiven Aktivitäten.

Die Organisationsstruktur von UNHCR hat sich mit der Entwicklung bzw. der dramatischen Ausweitung der Flüchtlingsproblematik verändert. Dies wird besonders augenfällig im Bereich der

humanitären Hilfe. Luftbrücken und Hilfskonvois prägen das Bild von UNHCR in der Öffentlichkeit. Und längst sind die Empfänger der Hilfslieferungen nicht mehr nur Flüchtlinge, die internationale Grenzen überquert haben. Auch Binnenvertriebene oder ehemalige Flüchtlinge, die in ihre Heimat zurückkehren konnten, werden von UNHCR versorgt.

Bei einigen der größten Hilfseinsätze der vergangenen Jahre hat UNHCR im Auftrag der internationalen Staatengemeinschaft eine federführende Funktion übernommen. Bekannteste Beispiele sind die Ruanda-Hilfe und die Hilfsaktionen im ehemaligen Jugoslawien. Beide Einsätze haben dazu beitragen können, hunderttausenden von Menschen das Leben zu retten. Dennoch wäre es vermessen, sie uneingeschränkt als erfolgreich zu bezeichnen.

Humanitäre Hilfe ist heute oft Bestandteil umfassender Maßnahmen, die auf den Erhalt des Friedens bzw. dessen Wiederherstellung abzielen. Dies steigert ihren Stellenwert, vergrößert zugleich aber auch ihre Abhängigkeit vom Erfolg bzw. Scheitern politischer Initiativen. Humanitäre Hilfe kann vielleicht einen zeitlichen Spielraum schaffen für die Entwicklung politischer Initiativen. Ersetzen kann sie diese jedoch nicht.

Humanitäre Hilfe ist zudem heute mehr denn je in Gefahr, als Kriegswaffe mißbraucht zu werden. Immer öfter wird in innerstaatlichen Konflikten der notleidenden Bevölkerung der Zugang zu Nahrungsmitteln, Wasser und medizinischer Versorgung ver-

wehrt. Wir erlebten dies gerade wieder im ehemaligen Zaire, wo es UNHCR und anderen Hilfsorganisationen unmöglich gemacht wurde, über 80.000 ruandische Flüchtlinge mit Hilfsgütern zu versorgen. Die Rebellenallianz ADFL unter Laurent Kabila hatte zunächst Hilfsorganisationen den Zugang zu den Flüchtlingslagern versperrt; während dieser Zeit wurden Insassen von Flüchtlingslagern in den Urwald vertrieben, einschließlich Schwerkranker aus Hospitälern. Es gibt glaubwürdige Berichte über systematische Morde durch die Rebellen an Flüchtlingen, unter ihnen zahlreiche Frauen und Kinder.

Zu oft müssen wir erleben, daß die humanitäre Hilfe zum Instrument politischer und militärischer Schachzüge degradiert bzw. von Konfliktparteien für nicht-humanitäre Zwecke mißbraucht wird. Dabei ist es gewiß nicht unser Selbstverständnis, Elend lediglich notdürftig zu verwalten, sondern wir wollen natürlich auch unserem Satzungsauftrag gerecht werden und Zukunftsperspektiven für Flüchtlinge ermöglichen. Und nicht immer sind die Aussichten dafür so düster wie im ehemaligen Zaire oder Bosnien.

Die freiwillige Rückkehr von Flüchtlingen in ihr Heimatland gilt als die gemeinhin dauerhafte Lösung für ein Flüchtlingsproblem. Weitgehend unbekannt ist, daß in den letzten sechs Jahren knapp 10 Millionen Flüchtlinge aus Staaten wie Mosambik, Irak, Äthiopien und Somalia freiwillig in ihr Heimatland zurückgekehrt sind. Wie die humanitäre Hilfe ist auch die freiwillige Rückkehr heute ein wichtiges Element eines durch internationale Vermitt-

lung zustande gekommenen Friedensprozesses. Daß die Waffen schweigen, ist sicherlich eine notwendige Voraussetzung für eine Rückkehr in Sicherheit und Würde. In der Realität sind Flüchtlinge jedoch oftmals bereits auf dem Heimweg, noch ehe sich die Lage grundlegend stabilisiert hat. Oder wir erlebten umgekehrt - wie im Fall der ruandischen Flüchtlinge - daß die Menschen für längere Zeit nicht bereit waren, in ihr Heimatland zurückzugehen. Erst der Ausbruch eines militärischen Konfliktes im Osten Zaires brachte über eine Million ruandische Flüchtlinge nach Hause zurück.

Seit der Unterzeichnung des Friedensabkommens für Bosnien und Herzegowina versucht UNHCR Flüchtlingen zu helfen, daß das ihnen gegebene Versprechen von Dayton eingelöst wird: Wer in seinen Heimatort zurück will, wird dies auch tatsächlich können. Fakt ist, daß eben diese Grundvoraussetzung in Bosnien und Herzegowina weiterhin fehlt. Nach Schätzungen der Behörden gibt es in ganz Bosnien und Herzegowina immer noch über 820.000 Binnenvertriebene. Fast ohne Ausnahme stammen sie aus Orten, die nun von einer anderen Volksgruppe kontrolliert werden.

Vor dem gleichen Problem stehen die bosnischen Flüchtlinge im Ausland. Zwar sind seit den Daytoner Abkommen 173.000 von ihnen inzwischen in ihr Heimatland zurückgekehrt, fast ausnahmslos in Ortschaften, wo sie der ethnischen Mehrheit angehören. Für über 730.000 bosnische Flüchtlinge konnte jedoch bis-

lang keine Lösung gefunden werden. Über die Hälfte von ihnen lebt in den anderen Staaten des ehemaligen Jugoslawien, vor allem in der Bundesrepublik Jugoslawien und in Kroatien. September 1997 befanden sich rund 250.000 noch in Deutschland.

Von diesen Flüchtlingen stammt die Mehrzahl aus Orten, in denen sie im Fall einer Rückkehr nun zu einer ethnischen Minderheit gehören würden. Dies betrifft serbische Flüchtlinge aus dem Gebiet der muslimisch-kroatischen Föderation ebenso wie muslimische oder kroatische Flüchtlinge aus dem serbisch kontrollierten Teil Bosniens und muslimische Flüchtlinge aus kroatisch beherrschten Gebieten. Sie hatten bislang keine echte Chance, ihr nach Dayton verbrieftes Recht auf Rückkehr in die Heimatorte zu verwirklichen.

Die Verantwortung für diesen beklagenswerten Zustand tragen jene, die - auch nachdem die Waffen schweigen - an ihrem Kriegsziel ethnisch gesäuberter Territorien unverändert festhalten. Sollten tatsächlich, wie von den Aufnahmestaaten uns gegenüber angekündigt, 200.000 bosnische Flüchtlinge in diesem Jahr aus dem Ausland in ihr Heimatland zurückkehren bzw. zurückgeschickt werden, dann wäre es um so dringlicher, in den nächsten Monaten einen Durchbruch bei der Rückkehr über die inneren ethnisch-gezogenen Grenzen des Landes zu erzielen. Gelingt dies jedoch nicht, ergeben sich mittel- und langfristig gefährliche Konsequenzen. Denn die ungelöste Problematik der Binnenvertriebenen -- und ich fürchte, viele Rückkehrer aus dem

Ausland werden bald zu den Binnenvertriebenen zählen -- ist bereits heute ein unübersehbarer sozialer, ökonomischer und politischer Spannungsfaktor im Land.

Die meisten Flüchtlinge - dies gilt mehr noch als für Bosnien für die Dritte Welt - kehren in Gebiete zurück, deren Infrastruktur vom Krieg weitgehend zerstört ist. Es klafft eine riesige Lücke zwischen der kurzfristigen Unterstützung für Rückkehrer, wie sie UNHCR zu leisten vermag, und dem enormen Entwicklungsbedarf in den Gebieten, in die Flüchtlinge zurückkehren. Inwieweit die freiwillige Rückkehr von Flüchtlingen als Lösung tatsächlich dauerhaft ist, wird davon abhängen, ob es gelingt, auf diese längerfristigen Erfordernisse einzugehen. Die Entwicklungslücke zwischen Rückkehr und Wiedereingliederung ist jedenfalls noch nicht geschlossen. Immerhin versucht UNHCR, mit zahlreichen kleinen und finanziell begrenzten Soforthilfeprojekten die Infrastruktur in Rückkehrergebieten zu verbessern.

Humanitäre Hilfe und freiwillige Rückkehr sind zwei wesentliche Elemente einer internationalen Flüchtlingspolitik, die darauf ausgerichtet ist, den Schutz von Menschen vor Gewalt, Verfolgung und Unterdrückung auch auf deren Heimatländer zu beziehen.

Prävention wäre jedoch die wirksamste Form des Schutzes für Menschen, denen ein Flüchtlingsschicksal droht. Der Begriff wird allerdings oft mißverstanden. Prävention meint nicht, Flüchtlinge

an der Flucht zu hindern, sondern die Fluchtursachen anzugehen. Sie geht damit weit über humanitäre Hilfe hinaus.

Es wird mittlerweile allgemein anerkannt, daß innenpolitische Entscheidungen und Maßnahmen, die viele Menschen zur Flucht zwingen, eine Bedrohung des Friedens und der Sicherheit sind. Regierungen, deren Handeln eine Massenflucht auslöst, müßten (oder sollten wenigstens) damit rechnen, daß auf sie nachdrücklich internationaler Druck ausgeübt wird. Die internationale Staatengemeinschaft besteht nicht unbedingt auf einem Recht zur Intervention, zunehmend jedoch auf einem Recht auf Einblick. Die erstmalige Wahl eines UN-Menschenrechtskommissars infolge der Wiener UN-Menschenrechtskonferenz im Juni 1993 ist vor diesem Hintergrund zu sehen.

Präventives Handeln erfordert damit sowohl humanitäre als auch politische Initiativen, die darauf abzielen, den Zusammenbruch des nationalen Schutzes abzuwenden. Präventive Ansätze werden heute mit einer Mischung von Hoffnung und Skepsis betrachtet. So hat z.B. die Idee, sichere Zonen inmitten gefährdeter Gebiete zu schaffen, auf den ersten Blick viel für sich. Aber die damit verbundenen Gefahren sind ebenfalls zu beachten. Solche Zonen können zur Ghettobildung beitragen oder auch indirekt Massenvertreibungen begünstigen.

In diesem Zusammenhang sei noch einmal erwähnt, daß es zunehmend in das Aufgabenfeld von UNHCR fällt, Vertriebene im

eigenen Land zu versorgen, die ebenso wie Flüchtlinge nicht auf den Schutz oder die Hilfe der eigenen Regierung vertrauen können. Humanitäre Hilfe für diese Binnenvertriebenen zu leisten, ist äußerst schwierig. Sie steht im Spannungsfeld zwischen dem Prinzip der staatlichen Souveränität bzw. umgekehrt dem Zusammenbruch jeglicher Staatsgewalt. Wenn Staaten in selbst ernannte Republiken und diese wiederum in von einzelnen Kriegsherren beherrschte Gebiete zerfallen, dann ist vollkommen ungewiß, wer für den Schutz der Menschen noch verantwortlich ist und welche Gesprächspartner z.B. über die Verhandlungskompetenz verfügen, den Zugang zu den Hilfsbedürftigen zu ermöglichen. Darüber hinaus bietet das humanitäre Völkerrecht kaum Anhaltspunkte für den Schutz der Binnenvertriebenen.

UNHCR hat heute ein anderes Profil, weil sich das weltweite Flüchtlingsproblem verändert hat. So unterschiedlich die Antworten auf diese Veränderungen auch ausfallen mögen, die "Raison d'être" unseres Amtes ist über die Jahre hinweg gleich geblieben und verbindet die Arbeit der nunmehr über 5.400 UNHCR-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in 122 Staaten: nämlich unser Auftrag, Menschen zu schützen, die vor Verfolgung, Unterdrückung und massiven Menschenrechtsverletzungen fliehen müssen.

Darin besteht auch die Aufgabe von UNHCR in Deutschland, die konkret beinhaltet, die Verpflichtungen der Bundesrepublik als Unterzeichnerstaat der Genfer Flüchtlingskonvention, zu überwachen. Die UNHCR-Zweigstelle, die sich bis November 1996 in

Zirndorf befand und seitdem ihren Sitz in Nürnberg hat, fungiert seit 1953 hauptsächlich als Verbindungsbüro zum Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge und überwacht die Entscheidungspraxis dieser Statusfeststellungsbehörde. Grundsätzlich beruht die Beobachterfunktion des UNHCR auf Art. 35 der GFK, der vorsieht, daß die vertragschließenden Staaten der GFK, einschließlich der Bundesrepublik Deutschland, sich zur Zusammenarbeit mit dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen verpflichten, insbesondere zur Erleichterung seiner Aufgabe, die Durchführung der Bestimmungen dieses Abkommens zu überwachen. In § 9 des Asylverfahrensgesetzes ist des weiteren festgelegt, daß das Bundesamt dem UNHCR auf sein Ersuchen zur Erfüllung dieser Aufgaben seine Entscheidungen und deren Begründungen übermittelt. UNHCR hat somit Einblick in die nationalen Asylentscheidungen und in Kenntnis der Asylpraxis die Möglichkeit, seiner Auffassung zu bestimmten Rechts- oder Verfahrensproblemen aus internationaler Sicht Ausdruck zu verleihen.

In den letzten Jahren hat die Zweigstelle ihr Hauptaugenmerk auf die Entwicklung von Mechanismen gerichtet, die eine strukturelle Zusammenarbeit mit dem Bundesamt ermöglichen sollen. So wurde 1995 eine UNHCR-BAFI-Projektgruppe geschaffen, die sich regelmäßig traf, um sowohl den Ablauf des Asylverfahrens als auch die die asylrechtliche Wertung betreffende Fragen und Probleme zu besprechen. Im Rahmen dieser Projektgruppe wurden etwa Analysen der Bundesamts-Entscheidungspraxis zu be-

stimmten Herkunftsländern wie Togo, Algerien und Sudan erstellt und Listen mit häufig aufgetretenen Entscheidungsmängeln sowie mit Verbesserungsvorschlägen erarbeitet. Letztere beinhalteten u.a. : Erarbeitung einer Aufstellung wichtiger höchstrichterlicher Rechtsprechung und vermehrte Aus- und Fortbildungsseminare für Einzelentscheider wie etwa Länderkundeseminare. Alle Vorschläge zu einer Verbesserung der Entscheidungsqualität wurden der Leitung des Bundesamtes zur Kenntnis gebracht und teilweise bereits in die Praxis umgesetzt. So hat z.B. das Bundesamt, neuerdings in der Zentrale verstärkt, sich mit der Analyse der Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte befaßt. Obwohl die Projektgruppe als institutionelles Diskussionsforum im Januar 1996 abgeschafft wurde, war es UNHCR Nürnberg auch weiterhin möglich, Vorschläge bei den zuständigen Abteilungen des Bundesamtes anzubringen.

Bis zum September 1995 hat die damalige Zweigstelle Zirndorf darüber hinaus wöchentlich an den Fortbildungsseminaren für Einzelentscheider teilgenommen. Dabei wurde der Schwerpunkt auf Internationales Recht wie die EMRK und ihre Ausprägung in § 53 AuslG sowie auf ein von der Projektgruppe erstelltes Repetitorium zum materiellen Asylrecht gelegt. Anfang 1996 wurde die Fortbildung für Einzelentscheider neu konzipiert und dann in der 2. Jahreshälfte 1996 umgesetzt. So wurden etwa die Rechtskenntnisse der Einzelentscheider hinsichtlich ausgewählter Rechtsfragen aufgefrischt und gesonderte Herkunftslandseminare abgehalten. UNHCR war an diversen Seminaren beteiligt, z.B.

zu den Themen "Abschiebungsschutz nach § 51 AuslG /GFK", § 53 AuslG einschließlich "Inhalte und Anwendungsbereiche der EMRK", "Anhörung und Bescheiderstellung", "Schengen-Dublin-Übernahmeverfahren", oder "Situation in Afghanistan". Darüber hinaus konnte UNHCR auch externe Experten für spezielle Themenbereiche für die Schulungsveranstaltungen vermitteln und den Einzelentscheidern ein weiteres Spektrum an Informationen eröffnen.

UNHCR Nürnberg hat sich weiter intensiv an der Erarbeitung und anschließenden Umsetzung des Konzeptes der Schulungsseminare für die bislang in einem Pilotprojekt eingesetzten zwölf Sonderbeauftragten für Flüchtlingsfrauen, unbegleitete Minderjährige und Folteropfer beteiligt. Nunmehr werden über 100 weitere Einzelentscheider in den 36 Bundesamtsaußenstellen in diesen Themenbereichen ausgebildet. Die Zweigstelle wird auch im Rahmen dieser Fortbildungsmaßnahmen wieder die Sichtweise und die Erfahrungen des UNHCR in bezug auf diese sensiblen Flüchtlingsgruppen zu vermitteln suchen sowie Entwicklungen im internationalen Recht darlegen.

Darüber hinaus greift die Zweigstelle mit dem Referat KSD (Koordinierungsstelle Schengen-Dublin) regelmäßig Probleme im Hinblick auf die Umsetzung des SDÜ in der Bundesrepublik Deutschland auf. In Zusammenarbeit mit der Internationalen Abteilung sowie auch der Schulungsabteilung des BAFI beteiligt sich UNHCR zudem an der Organisation von internationalen Semina-

ren, die den Austausch zwischen dem Bundesamt und den Asylbehörden anderer Länder verstärken sollen.

An die Informations- und Dokumentationsstelle des Bundesamtes sowie die Herkunftsland-Analysereferate übermittelt UNHCR regelmäßig die neuesten Herkunftslandinformationen wie etwa Berichte der UN-Sonderberichterstatter sowie UNHCR-Stellungnahmen, die in unterschiedlichem Umfang in die Herkunftslandberichte des BAFI einfließen.

Neben diesem eher strukturellen Austausch zwischen UNHCR und dem Bundesamt wird die Zweigstelle allerdings auch in einzelnen Asylfällen gegenüber dem Bundesamt vorstellig. Die Teilnahme an Anhörungen bei dem BAFI sowie das Aufgreifen von Einzelfällen mit dem Bundesbeauftragten gehören zu weiteren Aufgabenfeldern des UNHCR Nürnberg.

In enger Zusammenarbeit mit UNHCR Bonn beobachtet die Zweigstelle die Anwendung der Drittstaatenklausel hinsichtlich der Tschechischen Republik, Polens und Österreichs. Zusammen mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unserer Vertretung in Prag bzw. Warschau besuchten wir etwa die deutsch-tschechische bzw. deutsch-polnische Grenze, um vor Ort Informationen von beiden Seiten hinsichtlich der Durchführung des Rückübernahme-Abkommens sowie der Zulassung zum Asylverfahren von Asylbewerbern, die an der Grenze zurückgewiesen bzw. geschoben oder nach einer formellen Entscheidung des Bundesamtes in

diese Länder rücküberstellt worden sind, zu erhalten. UNHCR hat in diesem Zusammenhang ein Informationspapier über die Asylverfahren in den vorgenannten Ländern entworfen, das durch den BGS und das BAFI an Asylsuchende verteilt werden könnte, deren Schutzbegehren aufgrund der Drittstaatenregelung in der BRD keiner materieller Prüfung unterlagen. Dieses Informationspapier hat nach der Verkündung der Urteile des Bundesverfassungsgerichts vom 14.05.96 über die Verfassungsgemäßheit der Änderung des Asylrechts an Bedeutung gewonnen. Seine Einsatzmöglichkeiten werden derzeit vom BMI geprüft.

Eine weitere Aufgabe des UNHCR Nürnberg ist die Verwaltung eines Rechtshilfefonds. UNHCR gewährt in Fällen, die gemäß der UNHCR-Förderungskriterien als würdig eingestuft werden, finanzielle Unterstützung für Verwaltungs- sowie Rechtsmittelverfahren.

Statistische Daten über Asylverfahren im Bundesamt

Regierungsrat Volker Hölting

Verwaltungsangestellter Günter Schöll

1. Einführung

Wenn von Statistik die Rede ist, werden häufig drei Formen der Lüge zitiert, nämlich

die Notlüge, die gemeine Lüge und die Statistik.

Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, wie fragwürdig und ungläubwürdig die Statistik bzw. die Anwendungen der Statistik sein kann. Manchmal drückt man das auch wie folgt aus:

Trau keiner Statistik, die du nicht selbst gefälscht hast.

Unter Statistik versteht man die Darstellung von Datenmaterial. Mit ihrer Hilfe werden bestimmte Zustände, Entwicklungen oder Phänomene beschrieben. Eine derartige Statistik hat meistens die Form einer Tabelle und ist, je nach Verwendungszweck, unterschiedlich aufgebaut. Zur besseren Anschaulichkeit werden statistische Daten oftmals zusätzlich auch grafisch dargestellt.

Unter Statistik versteht man aber auch die Gesamtheit der Methodik zur Gewinnung und Verarbeitung von Informationen.

2. Die Entstehung der Asylstatistik des Bundesamtes

2.1 Die Anfänge der Geschäftsstatistik

Mit Erlaß des Bundesministerium des Innern (BMI) vom 30.06.1981 wurde die Aufgabe der Führung einer Geschäftsstatistik über Asylbewerber auf das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge übertragen. Zu diesem Zeitpunkt gab es bereits einzelne Zusammenstellungen statistischer Zahlen. Es war aber daraus nicht möglich, Entwicklungen - wie zum Beispiel die Zahl der Asylanträge oder Entscheidungen - aufzuzeigen. Entsprechende Erkenntnisse konnten nur durch mühsame Zusammenfassung von Einzeldaten der verschiedenen Statistiken gewonnen werden. Dieser Weg mußte auch besritten werden, um Daten für einzelne Herkunftsländer zu erhalten. Veränderungen konnten mit statistischen Daten überhaupt nicht belegt werden.

Mit der erstmaligen Anwendung der elektronischen Datenverarbeitung (EDV) Anfang 1982 auf einem Bürocomputer begann der Auf- und Ausbau der Informationstechnik im Bundesamt zum gegenwärtigen, im Vergleich zu anderen Behörden hohen Ent-

wicklungsstand sowohl was Hard- als auch Software anbelangt. Seit dem 1. Dezember 1988 wird die Geschäftsstatistik edv-unterstützt erstellt. In diese Zeit (Ende 1988 bis Mai 1990) fiel auch die erste Ausbaustufe des beim Bundesamt in der Zentrale installierten Systems ASYLON (Asyl-online) zur Registrierung, Aktenanlage, Aktenverwaltung in der Zentrale und Übernahme der bisherigen Registratur. Seit Juni 1990 läuft ASYLON im Echtbetrieb. Eingesetzt wurden 120 Terminals für ASYLON sowie 4 Terminals für die Geschäftsstatistik.

Die Erfassung der statistisch relevanten Daten erfolgte zunächst mittels sog. "Renner". Ein Statistikrenner war ein Papierstreifen, der in jede Asylverfahrensakte eingeklebt wurde. Die Angaben auf den Rennern dokumentierten den jeweiligen Verfahrensstand des Asylverfahrens. Diese statistischen Daten wurden dann per Hand über die 4 Terminals eingegeben. Die daraus gewonnene Statistik dokumentierte in erster Linie die Arbeitsleistung beim Bundesamt und weniger Daten über Asylbewerber.

Nachdem mit dem Asylverfahrensgesetz vom 1.7.1992 das Bundesamt für das Asylverfahren von der Antragstellung bis zum Bescheid zuständig wurde, war es nun auch möglich, vollständigere Daten über Asylbewerber zu ermitteln.

2.2 Die Umstellung der Statistik im Jahre 1994

Mit der Umstellung der Geschäftsstatistik im Jahre 1994 wandelte sich die Zielrichtung der Bundesamtsstatistik dahingehend, daß zusätzliche asylverfahrens- und personenbezogene Daten erfaßt wurden, die weitere Möglichkeiten einer statistischen Auswertung eröffneten, wie z.B. Anhörungsdaten, Mehrfachantragstellungen, Bescheidzustellung usw. Informationsgrundlage für die Geschäftsstatistik bildet hierbei das System ASYLON mit den Verfahrenssachständen, die über einen vierstelligen Code abgebildet werden. Diese Sachstände bilden den gesamten Verlauf des Asylverfahrens von der Aktenanlage bis zur Bestands- oder Rechtskraft mit den jeweiligen Bearbeitungsschritten bzw. Verfahrensstadien ab. Hierdurch lassen sich statistische Auswertungen über den gesamten Bestand, differenziert nach Zeiträumen (Tages-, Monats- und Jahresstatistiken), Standort (Außenstelle / Bundesland) und Bearbeitungsstand (Anträge-Entscheidungen-Bestand) erstellen.

Seit Einführung der jüngsten Generation der Sachstände im Oktober 1994 werden die regelmäßigen statistischen Auswertungen des in ASYLON vorhandenen Datenbestandes ausschließlich auf der Grundlage dieser Sachstände in einem automatisierten Verfahren erstellt. Hierzu werden täglich aus ASYLON die erforderlichen Sachstände extrahiert. Die Auswertungen erfolgen dann mittels weiterer Programme. Gezielte "ad hoc"-Abfragen können direkt über ASYLON erstellt werden. Dieses System ermöglicht

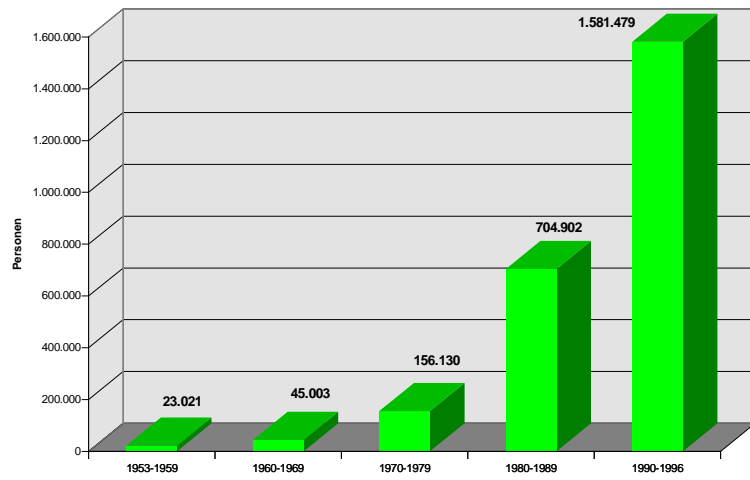
die tagesaktuelle Ermittlung der Zahl der gestellten Asylanträge, der Zahl und Art der getroffenen Entscheidungen sowie der Zahl der noch zu entscheidenden Verfahren, und zwar aufgeschlüsselt nach Bundesländern oder Organisationseinheiten sowie nach Herkunftsländern.

Die Geschäftsstatistik des Bundesamtes faßt in ihrer heutigen Form diese Daten zusammen und informiert über die gestellten Asylanträge, die vom Bundesamt getroffenen Entscheidungen und die noch zu entscheidenden Asylanträge. Insbesondere die Zahl der getroffenen Entscheidungen wird nach den vielfältigen Entscheidungsarten differenziert. So werden neben der Gesamtzahl der Entscheidungen auch die jeweiligen Zahlen der Anerkennungen, Gewährung von Abschiebungsschutz und Abschiebungshindernisse, Ablehnungen und formellen Entscheidungen aufgeführt. Die Geschäftsstatistik berichtet über den letzten Monat und den bereits abgelaufenen Zeitraum des aktuellen Jahres und bezieht sich auf Personen. Sie wird vom BMI veröffentlicht.

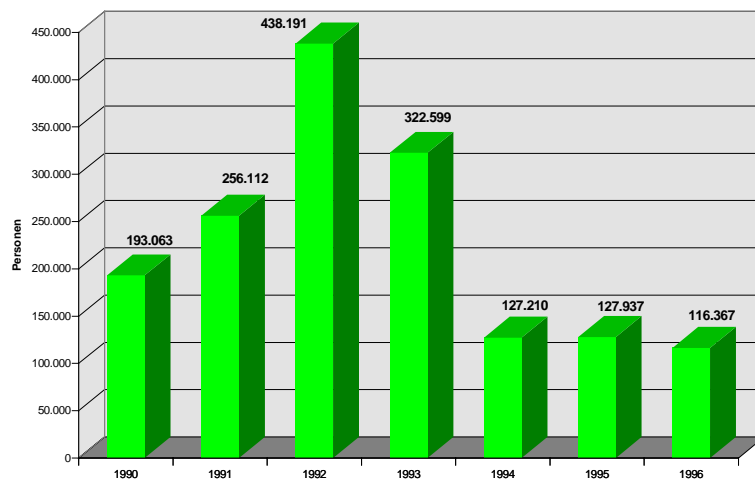
3. Die Entwicklung der Asylbewerberzahlen

3.1 Asylbewerberzahlen in Deutschland

Seit Bestehen des Bundesamtes im Jahre 1953 (damals hieß die Behörde "Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge") hat die Zahl der Asylbewerber - auf 10-Jahres-Zeiträume bezogen - stetig zugenommen.



Untersucht man den Zeitraum seit 1990 genauer, ist festzustellen, daß im Jahre 1993 der Trend der Zunahme gestoppt wurde.



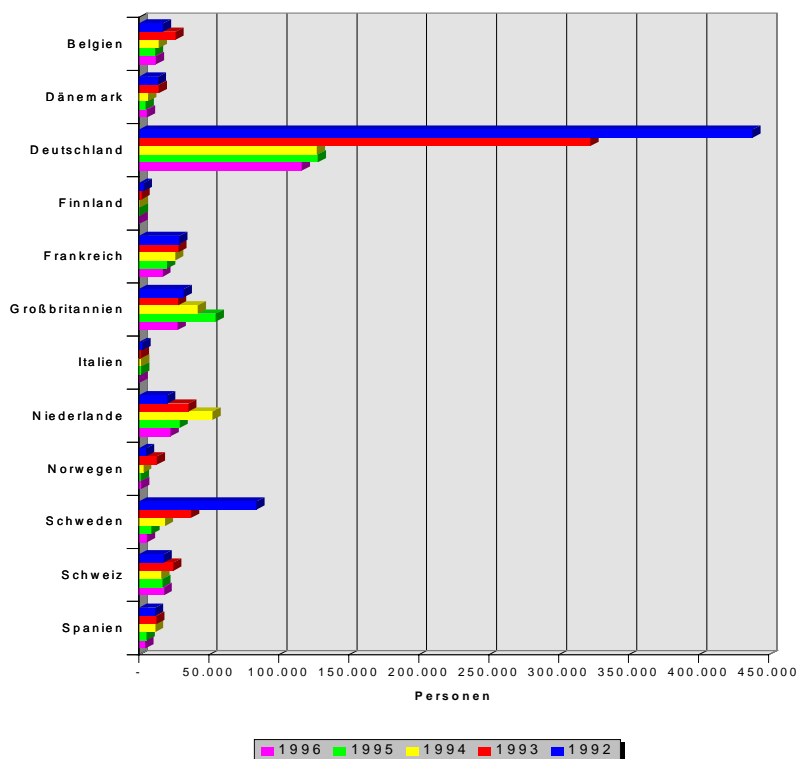
Ursache hierfür war die Neuregelung des Asylrechts, welches am 1. Juli 1993 in Kraft trat. Als wesentliche Neuregelungen sind die "sicheren Drittstaaten", die "sicheren Herkunftsstaaten" und die "Flughafenregelung" zu nennen. Seit 1994 liegt die Zahl der jährlich gestellten Asylerstanträge zwischen 116.000 und 128.000.

1996 war die Zahl der Asylerstanträge im ersten Halbjahr - mit Ausnahme des Januar - nahezu konstant. Im zweiten Halbjahr waren größere Schwankungen zu verzeichnen. Der zugangsstärkste Monat war der Januar mit 12.050 Personen, der zugangsschwächste Monat war der Dezember mit 8.136 Personen. Im Jahr 1996 stellten insgesamt 116.367 Personen einen Asylerstantrag. Für das erste Halbjahr 1997 beträgt die Zahl 52.588 Personen.

Neben den Erstanträgen haben in der letzten Zeit die Folgeanträge (hierbei handelt es sich um einen weiteren Asylantrag, der nach Abschluß des Erstantrages gestellt wird) zunehmend an Bedeutung gewonnen. Betrug der Anteil der Folgeanträge an der Gesamtzahl der Asylanträge im Januar 1996 noch 19 Prozent, stieg der Anteil in der Folgezeit kontinuierlich an und lag im Juni 1997 bei 37 Prozent.

3.2 Asylbewerberzahlen im europäischen Vergleich

Im Vergleich zu anderen europäischen Staaten ist Deutschland das Land, das in der Vergangenheit und Gegenwart mit Abstand die meisten Asylanträge zu verzeichnen hat. Als weitere europäische Staaten mit bedeutenden Asylbewerberzahlen sind Frankreich, Großbritannien, Niederlande und - besonders in zurückliegenden Jahren - Schweden zu nennen. Die folgende Grafik gibt Auskunft über den Zeitraum 1992 bis 1996.



Quelle: Inter-governmental Consultations (IGC)

3.3 Die Hauptherkunftsländer von 1984 bis 1996

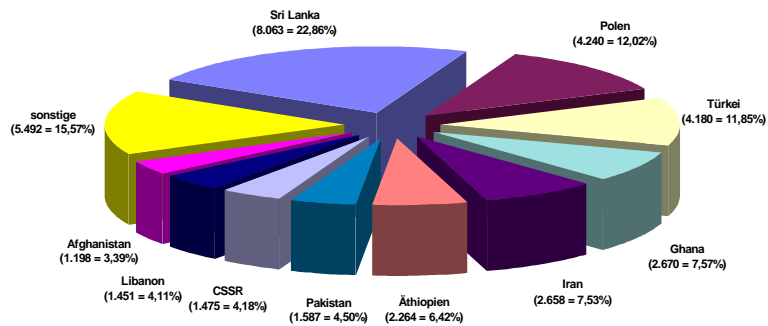
Der Wechsel der Hauptherkunftsländer der Asylbewerber dokumentiert auch die politischen und wirtschaftlichen Zustände in den Herkunftsländern. Zusätzlich ist für den Wechsel auch die seit 1993 geltende Asylrechtsreform mit den organisatorischen und legislativen Änderungen bestimmend. Während in den Jahren 1984 bis 1995 osteuropäische Staaten (Polen von 1984 - 1990, Ungarn von 1987 - 1988, Rumänien von 1987 - 1995, Bulgarien von 1990 - 1994) zu den Hauptherkunftsländern zählten, spielen sie aktuell nur eine unbedeutende Rolle. Die Bundesrepublik Jugoslawien (vor 1992 Jugoslawien) zählt seit 1987 zu den Hauptherkunftsländern, die Türkei durchgängig seit 1984. Von den afrikanischen Staaten zählten in den Jahren 1984 bis 1996 Algerien, Äthiopien, Ghana, Nigeria, Togo und die Demokratische Republik Kongo (ehemals Zaire) mindestens einmal zu den Hauptherkunftsländern. Bei den asiatischen Staaten waren für den genannten Zeitraum Afghanistan, Iran und Sri Lanka fast durchgängig unter den Hauptherkunftsländern verzeichnet. Im Jahre 1996 befanden sich 6 asiatische Staaten unter den 10 stärksten Hauptherkunftsländern.

Der Anteil der jeweiligen 10 Hauptherkunftsländer an der Gesamtzahl der Asylanträge lag in den Jahren 1984 bis 1996 zwischen 69 und 85 Prozent.

Die folgenden Grafiken geben einen Überblick in 4-Jahres-Schritten.

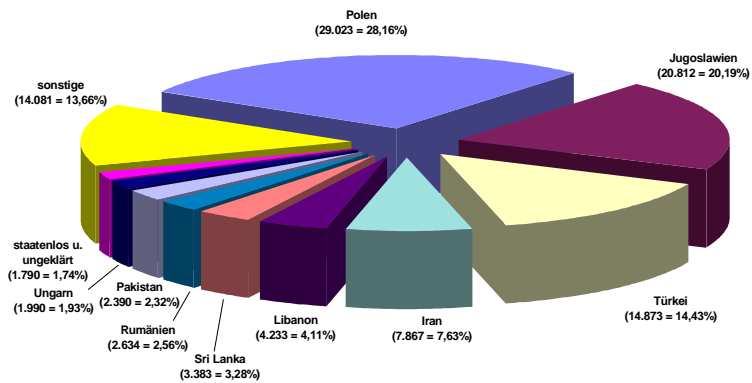
Hauptherkunftsländer im Jahre 1984

Gesamtzahl der Asylanträge: 35.278



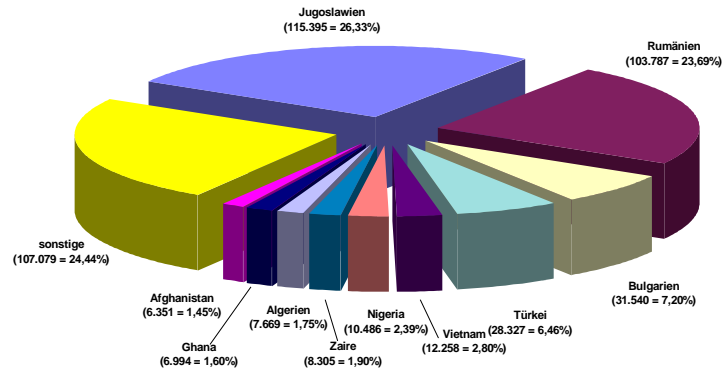
Hauptherkunftsländer im Jahre 1988

Gesamtzahl der Asylanträge: 103.076



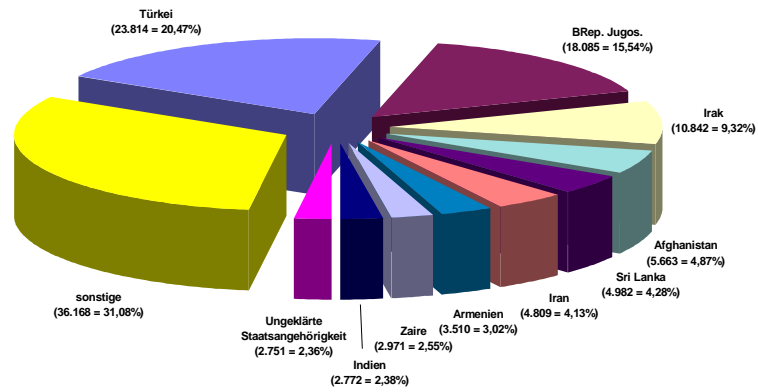
Hauptherkunftsländer im Jahre 1992

Gesamtzahl der Asylanträge: 438.191



Hauptherkunftsländer im Jahre 1996

Gesamtzahl der Erstanträge: 116.367



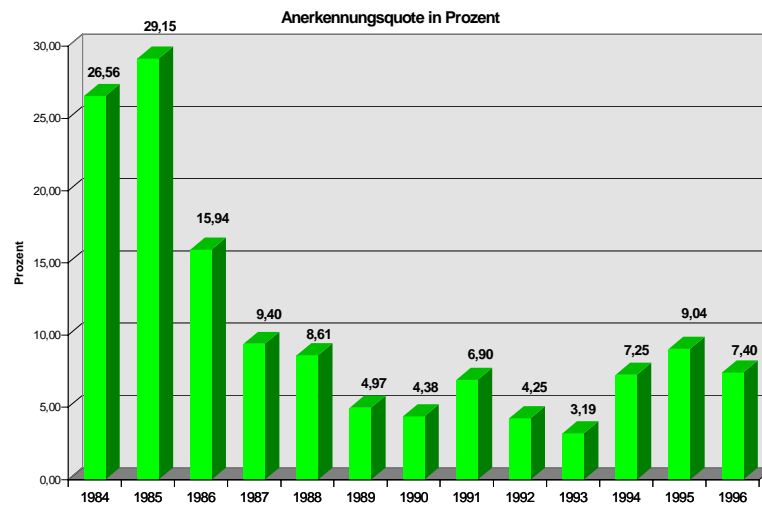
4. Entscheidungen über Asylanträge

Das Bundesamt führt für jeden gestellten Asylerstantrag ein individuelles Asylverfahren durch, das mit einer Entscheidung endet. Bei der Entscheidung handelt es sich entweder um eine Sachentscheidung (Anerkennung als politisch Verfolgter, Gewährung von Abschiebungsschutz gemäß § 51 AuslG, Ablehnung) oder um eine formelle Entscheidung (wie z.B. Einstellung des Asylverfahrens wegen Antragsrücknahme durch den Asylbewerber). In den Anfängen der Geschäftsstatistik wurde die Gesamtzahl der Entscheidungen und zusätzlich noch die Zahlen der Anerkennungen, Ablehnungen und anderweitige Entscheidungen aufgeführt. Durch Zuständigkeitszuwachs des Bundesamtes in den Jahren 1991, 1992 und 1993 sind weitere Entscheidungsmöglichkeiten hinzugekommen. Die aktuelle Geschäftsstatistik weist 12 unterschiedliche Entscheidungsarten auf.

Im Jahre 1996 wurden Asylverfahren von 194.451 Personen vom Bundesamt entschieden. 14.389 Personen wurden als politisch Verfolgte anerkannt (= 7,40%), 9.611 Personen erhielten Abschiebungsschutz gemäß § 51 AuslG (= 4,94%). Asylanträge von 126.652 Personen wurden abgelehnt (= 65,13%), für 43.799 Personen wurde das Asylverfahren mit einer formellen Entscheidung abgeschlossen (= 22,52%). Im ersten Halbjahr 1997 wurden Asylverfahren von 90.922 Personen entschieden. 4.926 Personen wurden als politisch Verfolgte anerkannt (= 5,42%), 5.465 Personen erhielten Abschiebungsschutz gemäß § 51 AuslG (=

6,01%). Asylanträge von 54.474 Personen wurden abgelehnt (= 59,91%), für 26.057 Personen wurde das Asylverfahren mit einer formellen Entscheidung abgeschlossen (= 28,66%).

Die Anerkennungsquote war in den letzten Jahren starken Schwankungen unterworfen. In dem Zeitraum 1984 bis erstes Halbjahr 1997 betrug der kleinste Wert 3,19 % (1993), der größte Wert 29,15 % (1985). Die Anerkennungsquote berechnet sich aus dem Verhältnis der Anerkennungen zu der Gesamtzahl der Entscheidungen.



Der Rückgang der Anerkennungsquote in den Jahren 1986 bis 1993 geht mit dem starken Anstieg der Asylbewerberzahlen einher. Mit der wachsenden Zahl der Asylbewerber kamen auch vermehrt Ausländer aus Krisengebieten, Bürgerkriegsregionen

und Ländern mit wirtschaftlichen Problemen, die nicht anerkannt wurden. Das Jahr 1991 bildet eine Ausnahme, da Asylbewerber aus einigen zugangsstarken Herkunftsländern in größerem Maße als in den Vorjahren anerkannt wurden (Äthiopien: 1990 = 18,01%, 1991 = 29,30%; Afghanistan: 1990 = 12,71%, 1991 = 41,52%; Irak: 1990 = 38,49%, 1991 = 51,49%; Iran: 1990 = 27,22%, 1991 = 47,20%). Im Jahre 1993 wurde der Abwärtstrend gestoppt. Das zeigt, daß sich die Änderung des Asylrechts im Jahre 1993 nicht zu Ungunsten der politisch Verfolgten ausgewirkt hat.

Im Jahre 1996 und im ersten Halbjahr 1997 verzeichneten folgende zugangsstarke Herkunftsländer hohe Anerkennungsquoten:

1996		1. Halbjahr 1997	
Herkunftsland	Anerkennungsquote	Herkunftsland	Anerkennungsquote
Irak	31,62%	Iran	21,18%
Iran	26,93%	Irak	20,46%
Türkei	12,83%	Türkei	11,46%
Sri Lanka	8,16%	Afghanistan	10,36%

Neben der Anerkennung als politisch Verfolgter hat die Gewährung von Abschiebungsschutz gemäß § 51 AuslG an Bedeutung gewonnen. Betrug die Quote im Jahre 1995 noch 2,58%, stieg sie im Jahr 1996 auf 4,94% und lag im ersten Halbjahr 1997 bei

6,01%. Damit wurde erstmalig die Anerkennungsquote übertroffen (5,42%).

5. Weitere Statistikanwendungen

5.1 DIAS - Doppelidentitäten von Asylbewerbern

Am 1. April 1993 wurde beim Bundeskriminalamt (BKA) das automatische Fingerabdruck-Identifizierungssystem (AFIS) eingeführt. Dieses System untersucht die von den Asylbewerbern im Rahmen der Antragstellung vor dem Bundesamt bei der erkennungsdienstlichen Behandlung gewonnenen Fingerabdruckblätter auf Identität mit bereits vorhandenen Fingerabdruckblättern. Die Ergebnisse werden dann in das System ASYLON des Bundesamtes eingegeben.

Mit der Anwendung DIAS werden dann beim Bundesamt Auswertungen über Doppelidentitäten nach Herkunftsland, Alter oder Geschlecht der Asylbewerber erstellt. So ist es möglich, für die betroffenen Asylbewerber verfahrensrechtliche Konsequenzen zu ziehen und einem Asylmißbrauch entgegenzuwirken. Der Erfolg zeigt sich auch in den Prozentsätzen der ermittelten Doppelidentitäten. Wurden im 2. Halbjahr 1993 bei 12,35% der untersuchten Fingerabdruckblätter Doppelidentität bei Asylbewerbern festgestellt, lag die Quote am 30. Juni 1997 bei ca. 3%.

5.2 BESSY - Berichts-, Ergebnis-, Steuerungssystem

Das System BESSY stellt ein Management-Informationssystem dar, das Informationen über die vom Bundesamt durchgeführten Asylverfahren dezentral für alle Führungsebenen zur Verfügung stellt. Damit dient es zur gezielten Steuerung der Ressourcen und einer gleichmäßigeren Verteilung der Arbeit auf das vorhandene Personal. Neben reinen Daten über das Asylverfahren können auch Informationen zu Qualitätsmerkmale und Verfahrensdauern gewonnen werden.

Politische Lage, Sezessionsbestrebungen und Menschenrechtssituation in Georgien

Verwaltungsangestellter Stefan Brenner

1. Asylvorbringen

In der Bundesrepublik Deutschland stellten 1.968 Georgier im Zeitraum Januar bis August 1997 einen Erstantrag auf Anerkennung als Asylberechtigte, was einem Anteil von ca. 2,8 Prozent der insgesamt hier in diesem Zeitraum gestellten 69.824 Asylanträge entspricht. Damit zählt Georgien im Jahr 1997 bislang zu den zehn stärksten Herkunftsländern von Asylbewerbern, was auf einen kontinuierlichen Anstieg der Asylanträge von Antragstellern aus Georgien zurückzuführen ist.¹ Über die Ursachen bzw. Hintergründe des Anstiegs der Asylbewerberzahlen aus Georgien liegen die nachfolgenden Erkenntnisse und Hypothesen vor.

Die Asylbewerber georgischer Volkszugehörigkeit begründeten ihr Asylbegehren überwiegend damit, als Anhänger des früheren Präsidenten Swiad Gamsachurdia verfolgt zu werden sowie mit der Mitgliedschaft in der aufgelösten paramilitärischen Organisation Mchedrioni.

Zahlenmäßig eindeutig im Vordergrund stehen jedoch zum jetzigen Zeitpunkt (September 1997) die Asylbegehren von Yeziden², die in den Anhörungen auf eine starke Zunahme der Übergriffe bzw. Verschärfung der Verfolgungssituation durch Flüchtlinge

¹Zahlenangaben aus der Geschäftsstatistik des BAFI

²Siehe hierzu das Kapitel 3.3 Yeziden

aus dem früheren georgischen autonomen Gebiet Abchasien verweisen. Aufgrund der hoffnungslosen Lage der georgischen Flüchtlinge aus Abchasien, die sich durch die Regierung in Tiflis im Stich gelassen fühlen, sollen diese zunehmend eine feindliche Haltung gegen die vergleichsweise wohlhabenden Yeziden einnehmen. Auch andere Minderheiten wie Armenier und Aseri klagen über Benachteiligungen, ohne daß ihnen der georgische Staat beistünde.

Der Anstieg der Asylbewerberzahlen aus Georgien steht in Verbindung mit a) hervorragend organisierten Schlepperbanden in Georgien, b) der problemlosen Ausreise über GUS-Staaten und die Türkei, c) Touristik-Unternehmen, die europäische Rundreisen veranstalten und häufig Visa besorgen und d) bereits in der Bundesrepublik Deutschland wohnenden Georgiern - oftmals Familienangehörige -, die die Ausreise organisieren.

Auffallend ist die relativ große Anzahl von georgischen Asylbewerbern, die in den letzten Monaten mit einem spanischen Visum in die Bundesrepublik Deutschland einreisen. Im Gegensatz zu früheren Jahren tragen die meisten georgischen Asylbewerber nun keine Pässe mehr mit sich und geben an, über den Landweg in die Bundesrepublik Deutschland gekommen zu sein.

2. Politische Situation

Die meisten aktuellen Konflikte in der Kaukasus-Region beruhen auf der Forderung der Völker, Territorien neu abzugrenzen und mit Autonomie- oder Souveränitätsrechten auszustatten sowie den Zugang zu Ressourcen zu sichern.³ Darüber hinaus hat die

³vgl. Stadelbauer, Jörg: Krisengebiet Kaukasien - Aktuelle Lage und Entwicklungsperspektiven, in: Internationale Politik, Bonn März 1995, Nr. 3, S. 15-19, hier S. 15

ethnozentrische Politik der Titularnationen in nahezu allen Staaten der früheren Sowjetunion entscheidend zur Konsolidierung nationaler Minderheiten und zu den Sezessionsbestrebungen beigetragen. In Georgien war dies vor allem die Politik des früheren Präsidenten Swiad Gamsachurdia, der die Abschaffung der Autonomie in Südossetien und Abchasien verfolgte.⁴ Demgegenüber versuchen Abchasien und Südossetien, sich vollständig von Georgien zu lösen.

Die generelle Beurteilung der Situation in Georgien, speziell der Menschenrechtslage, fällt aufgrund der örtlich sehr unterschiedlichen Verhältnisse in dem von separatistischen Entwicklungen zerrissenen Land schwer.

2.1 Innenpolitische Konsolidierung

Die politische Lage in Georgien (ohne Abchasien und Südossetien) hat sich seit den weitgehend fair und frei verlaufenen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen vom November 1995 stabilisiert. Dies ist in erster Linie auf den Georgier und früheren sowjetischen Außenminister Eduard Schewardnadse zurückzuführen, der zunächst zum Präsidenten Georgiens auserkoren und danach in Wahlen durch das Volk legitimiert wurde. Ihm gelang es in den letzten zwei Jahren, die autoritär-nationalistischen Kräfte zurückzudrängen.⁵ So verzeichnet Präsident Schewardnadse große Erfolge bei der Entwaffnung der verbliebenen paramilitärischen Gruppen und Mafia-Organisationen, die durch zahlreiche Übergriffe auf politische und wirtschaftliche Gegner

⁴vgl. Zagorski, Andrei: Brandherde in der ehemaligen Sowjetunion, in: Internationale Politik, Bonn März 1995, Nr. 3, S. 9-14, hier S. 9

⁵vgl. Direkte Verhandlungen Georgiens mit Abchasien, in: Neue Zürcher Zeitung vom 24.07.1997, S. 2

eine Atmosphäre der Unsicherheit erzeugten. Dies traf besonders auf die gefürchteten Mchedrioni ("Reiter") zu. Die Verhaftung einiger hundert Milizangehöriger - was auch im Zusammenhang mit einem gescheiterten Attentatsversuch auf Schewardnadse am 29.08.1995 zu sehen ist - hat die Sicherheitslage in Georgien deutlich verbessert.⁶ Bei einem Treffen von US-Präsident Clinton mit Schewardnadse im Juli 1997 in Washington begrüßte Clinton die Anstrengungen bei der Demokratisierung Georgiens und die Verbesserung der Menschenrechtsslage.⁷

Aus den Präsidentschaftswahlen am 5. November 1995 war der frühere sowjetische Außenminister Eduard Schewardnadse mit knapp 75 Prozent der Stimmen als klarer Sieger hervorgegangen.⁸ Gleichzeitig fand die Parlamentswahl statt, bei der aufgrund der starken Zersplitterung der Parteienlandschaft eine Fünf-Prozent-Klausel eingeführt worden war. Von den 235 Parlamentssitzen sind 146 nach dem Verhältniswahlrecht und 75 direkt nach dem Mehrheitswahlrecht vergeben worden. Da in Abchasien nicht gewählt werden konnte, wurde das Mandat für die 14 Abgeordneten Abchasiens im Parlament verlängert. Zu den Wahlen waren 53 Parteien und Wahlbündnisse zugelassen worden, jedoch schafften nur drei Parteien die Fünf-Prozent-Hürde: Die Bürgerunion von Staatschef Schewardnadse erhielt 23,4 Prozent aller Stimmen, die oppositionelle Nationaldemokratische Partei konnte acht Prozent und die Union für die Wiedergeburt Georgiens sieben Prozent der Stimmen auf sich vereinigen. Der

⁶vgl. Radvanyi, Jean: Georgien auf dem Weg in die Moderne, in: *Le Monde diplomatique* vom 12.01.1996. Siehe auch Schewardnadse gegen Dschaba Josseliani, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 16.11.1995

⁷vgl. USA und Georgien wollen Zusammenarbeit ausbauen, dpa-Meldung vom 20.07.1997, 15 Uhr 28, Nr. 0259

⁸vgl. *Archiv der Gegenwart* vom 05.11.1995, Sankt Augustin 1995, S. 40508

Spitzenpolitiker der letztgenannten Partei ist der adscharische Regierungschef Aslan Abashidse.⁹

Die Abgeordnetenmandate verteilen sich auf die Parteien wie folgt:

Bürgerunion Georgiens (107 Mandate), Nationaldemokratische Partei (34) und Union für die Wiedergeburt Georgiens (31); daneben zogen folgende Parteien über Direktmandate ins Parlament ein: Sozialisten (4), Fortschrittsblock (4), Tanadgoma-Block/Solidarität (3), Union georgischer Traditionalisten (2), Union georgischer Reformer-Nationale Einheit (2); die restlichen Sitze verteilen sich auf unabhängige Kandidaten.¹⁰

Im georgischen Parlament sind nun deutlich mehr Nationalitäten vertreten. So finden sich dort auch Vertreter der armenischen, aserbajdschanischen, ossetischen, abchasischen, russischen, kurdischen und griechischen Minderheit und der jüdischen Gemeinde.¹¹

2.2 Aufbau einer offiziellen Armee

⁹vgl. Gogsadse, Giorgi: Die Wahlen - Ein Schritt zur Stabilität, in: Wostok, Köln Januar-Februar 1996, Nr. 1/96, S. 13-15

¹⁰vgl. Fischer Weltalmanach 1997, Frankfurt am Main 1996, S. 253-257. Die Angaben zu den georgischen Parteien, die über ein Direktmandat in das Parlament einzogen, sind aufgrund der ungenügenden Auskunftslage zu den Parteien in Georgien mit Vorsicht zu betrachten. So schreibt das Munzinger-Archiv von insgesamt acht Parteien, die über Direktmandate ins Parlament eingezogen sein sollen, nennt diese jedoch nicht namentlich. Siehe Munzinger-Archiv/ Internationales Handbuch-Länder aktuell 30/97 - Georgien, Ravensburg 1997, S. 1

¹¹Gogsadse, Giorgi: Die Wahlen, a.a.O., S. 13-15

Mit russischer Hilfe begann 1994 der Aufbau einer regulären georgischen Armee.¹² Teilweise wurden die paramilitärischen Verbände in die Armee integriert. Die offizielle Armee unter neuer militärischer Führung besteht aus etwa 30.000 Mann, die Truppen des Innenministeriums und der Grenzschutz umfassen 6.000 bis 7.000 bzw. 1.000 Mann. Daneben gibt es noch Truppen eines speziellen Sicherheitsdienstes und spezieller Staatsschutzeinheiten.¹³

2.3 Innerstaatliche Konfliktherde vor dem Hintergrund russischer Einflußnahme

Die nationale Identität ist bei den Georgiern stark ausgeprägt. Seit dem Sturz des kommunistischen Regimes als Ergebnis der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vom Oktober / November 1990 wurde das politische Leben bis in das Jahr 1995 von autoritär-nationalistischen Kräften beherrscht, die sich mit der gleichen Militanz gegen die zahlreichen nationalen, ethnischen und religiösen Minderheiten wandten und gegenseitig bekämpften, mit der sie die Unabhängigkeit Georgiens gegen die sowjetische Herrschaft erkämpft hatten. So ist Georgien zu einem Schwerpunktgebiet gewaltsamer Nationalitätenkonflikte geworden. Sie konzentrieren sich auf zwei der drei autonomen Ge-

¹²vgl. Ostermann, Dietmar: Säbelrasseln im Kaukasus, in: Frankfurter Rundschau vom 10.06.1997, S. 2

¹³vgl. Halbach, Uwe: Georgien im Sommer 1997: Informationen und Eindrücke von einer Reise, Teil II: Der Schatten der ethnoterritorialen Konflikte, in: Aktuelle Analysen des Bundesinstituts f. ostwissenschaftliche u. internationale Studien, Köln 30.07.1997, Nr. 40, S. 4

bietskörperschaften Georgiens, die in den 1920er Jahren für Minderheiten errichtet worden waren.¹⁴

2.3.1 Quasistaatliche Herrschaft in Abchasien

Erfolgreich waren die secessionistischen Bestrebungen der Abchasier, die in ihrer Autonomen Republik ursprünglich mit knapp 20 Prozent der Gesamtbevölkerung nur eine Minderheit bildeten. Abchasien hatte im Juli 1992 die Unabhängigkeit proklamiert und im anschließenden Bürgerkrieg mit militärischer Unterstützung der Konföderation Kaukasischer Völker (besonders aus Tschetschenien) und russischer Verbände bzw. Söldner auch behauptet.¹⁵ Die kriegerischen Auseinandersetzungen um Abchasien forderten ca. 10.000 Menschenleben.¹⁶ Mindestens 250.000 Georgier, die etwa die Hälfte der Bevölkerung Abchasiens bildeten, waren 1992/93 geflüchtet bzw. wurden vertrieben und konnten bisher größtenteils nicht in ihre angestammte Heimat zurückkehren.¹⁷ In Abchasien üben die dortigen Separatisten abchasischer Volkszugehörigkeit seit dem 30.09.1993 faktisch die staatliche Gewalt aus. Die wenigen ethnischen Georgier, die hier verblieben oder zurückgekehrt sind, werden besonders durch die herrschende Gewaltkriminalität beeinträchtigt.

¹⁴Brunner, Georg: Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa, Gütersloh 1996, S. 59-60

¹⁵ebd., S. 59-60

¹⁶Koydl, Wolfgang: Wenn zwei sich streiten, freut sich Rußland, in: Süddeutsche Zeitung vom 01.08.1997, S. 9

¹⁷Caskie, Susie: Georgia - A 'Terrorist War', in: Transition, Prag 4. April 1997, Vol. 3, Nr. 6, S. 55. Siehe hierzu auch das Kapitel 3.4 Innerstaatliche Flüchtlingsbewegungen

Eine hauptsächlich aus russischen Soldaten bestehende Friedenstruppe der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) sichert die Grenze bzw. den Waffenstillstand zwischen Georgien und Abchasien. Zu diesem Zweck wurde in Gali, der südlichsten Provinz Abchasiens, eine Sicherheitszone eingerichtet.¹⁸ Ihr Ende Juli 1997 abgelaufenes Mandat ist aufgrund der Unzufriedenheit Schewardnades mit der Arbeit der (russischen) Friedenstruppe offiziell noch nicht verlängert worden.¹⁹ Ebenfalls vor Ort ist eine Beobachtermission der UNO. In mehreren Resolutionen, zuletzt in der Resolution 1096 vom 30. Januar 1997, hatte der UN-Sicherheitsrat seine Unterstützung für die territoriale Integrität und die Souveränität Georgiens über Abchasien bekräftigt.²⁰

Die georgische Führung kann es sich angesichts der russischen Militärpräsenz in Georgien - rund 12.000 Soldaten sind in Georgien auf vier Militärbasen stationiert - jedoch nicht erlauben, auf Konfrontationskurs zu gehen.²¹ Dafür erhofft sich der georgische Präsident Schewardnadse mehr Unterstützung durch die russische Führung bei der Lösung der abchasischen Frage.²²

Bei einem Treffen in der georgischen Hauptstadt Tiflis am 15. August 1997 vereinbarten der georgische Präsident Schewardnadse und der Präsident der Abchasen, Wladislaw Ardsinba, künftig auf Waffengewalt zu verzichten und die Streitpunkte fried-

¹⁸vgl. Georgien fordert Schiffe der Schwarzmeerflotte, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.06.1997, S. 8

¹⁹vgl. Georgien und Abchasien wollen Konflikt friedlich lösen, dpa-Meldung vom 15.08.1997, 10 Uhr 19, Nr. 0169

²⁰vgl. Archiv der Gegenwart vom 07.04.1997, Sankt Augustin 1997, S. 41944

²¹vgl. Halbach, Uwe: Georgien im Sommer 1997, Teil II, a.a.O., S. 4. Die Standorte der vier Militärbasen befinden sich in Vaziani bei Tiflis, im armenisch besiedelten Landesteil Achalkalaki, in Batumi im autonomen Landesteil Adscharien und im abtrünnigen Abchasien.

²²vgl. Caskie, Susie: Georgia, a.a.O., S. 55

lich zu lösen.²³ Die Verhandlungen, an denen auch der russische Außenminister Primakow teilnahm, machten erneut deutlich, daß es ohne oder gar gegen die russische Regierung keine Lösung geben wird.²⁴ Während die georgische Regierung die Rückkehr der Menschen in ihre Heimat verlangt, fürchtet die abchasische Führung in Suchumi, daß dadurch die Georgier -wie vor dem Bürgerkrieg- wieder zur relativen Mehrheit in Abchasien werden.²⁵ Neben der Frage der Rückkehr der georgischen Flüchtlinge stellt der zukünftige rechtliche Status Abchasiens den zweiten Hauptproblempunkt dar. Während die georgische Führung eine weitgehende Autonomie anbietet, fordert die abchasische Regierung die Anerkennung der Eigenstaatlichkeit.²⁶

Es sind große Zweifel angebracht, ob die Russische Föderation den Abchasienkonflikt tatsächlich beilegen will. Schließlich ist die Abchasienfrage ein wichtiges Instrument für sie, auch in Zukunft Druck auf die georgische Führung ausüben zu können.²⁷ Für die russische Regierung stellt die Kaukasus-Region einen äußerst wichtigen geopolitischen und wirtschaftlichen Interessenfaktor dar.

2.3.2 Quasistaatliche Herrschaft in Südossetien

²³vgl. Georgien und Abchasien wollen Konflikt friedlich lösen, dpa-Meldung vom 15.08.1997, 10 Uhr 19, Nr. 0169

²⁴vgl. Koydl, Wolfgang: Wenn zwei, a.a.O., S. 9

²⁵vgl. Archiv der Gegenwart vom 07.04.1997, Sankt Augustin 1997, S. 41944

²⁶vgl. Friedenslösung für Abchasien, in: Frankfurter Rundschau vom 16.08.1997, S. 2

²⁷vgl. Manutscharjan, Aschot: Das Demokratiemodell ist nicht mehr umstritten, in: Das Parlament vom 30.08.1996, S. 6

Die Autonomie des südossetischen Gebiets wurde im Dezember 1990 vom georgischen Parlament aufgehoben, nachdem Südossetien sich eigenmächtig zu einer "Sowjetrepublik" erklärt hatte. In den folgenden bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen gelang es Südossetien, seine faktische Unabhängigkeit von der georgischen Zentralgewalt durchzusetzen. Die angestrebte Vereinigung mit der russischen autonomen Republik Nordossetien wurde bisher nicht erreicht.²⁸

Die georgische Regierung hat auch in Südossetien die effektive Gebietsgewalt mit Ausnahme kleiner Enklaven eingebüßt, und die herrschenden Separatisten üben weitgehend die staatliche Macht aus. Das Leben der dort lebenden Bevölkerungsgruppen wird durch die herrschende Bandenkriminalität stark beeinträchtigt.

Seit Juni 1992 existiert ein Waffenstillstand, der international überwacht und eingehalten wird. Wie in Abchasien ist eine GUS-Friedenstruppe mit größtenteils russischen Soldaten im Einsatz. Im Mai 1996 unterzeichneten der georgische Präsident Schewardnadse und der südossetische Parlamentspräsident Chibirow in Moskau ein Abkommen, das den Verzicht auf Gewalt und wirtschaftliche Sanktionen beinhaltet.²⁹

2.4 Autonome Republik Adscharien

²⁸vgl. Brunner, Georg: Nationalitätenprobleme, a.a.O., S. 59-60

²⁹vgl. Fuller, Elizabeth: Georgia stabilizes, in: Transition, Prag 7. Februar 1997, Vol. 3, Nr. 2, S. 83

Nahezu spannungsfrei stellt sich die Situation bei der dritten Minderheit mit einem geschlossenen Siedlungsgebiet dar -den Adscharen in der Adscharischen Autonomen Republik. Hier wurden bislang keine separatistischen Tendenzen sichtbar. Die Bevölkerungsmehrheit der Adscharen steht den ethnischen Georgiern näher als die Osseten und Abchasen, da es sich bei ihnen ebenfalls um ethnische Georgier handelt, die unter osmanischer Herrschaft zum Islam konvertierten.³⁰ Die Autonome Republik Adscharien wird von Aslan Abaschidse autoritär geführt, dem es durch sinnvolle ökonomische Maßnahmen und machtbewußtes Auftreten gelang, sich in der Bevölkerung einen starken Rückhalt zu verschaffen.³¹

2.5 Beurteilung der gegenwärtigen Konstellation in den drei autonomen Gebieten

Zum jetzigen Zeitpunkt schweigen die Waffen in Abchasien und Südossetien, und der Dialog zwischen den verfeindeten Volksgruppen besitzt Priorität.³² Dennoch scheint keine dauerhafte Lösung des Konflikts in Sicht.

Über die nach Unabhängigkeit strebenden Landesteile bzw. autonomen Provinzen Abchasien und Südossetien übt die georgische Regierung faktisch keine Staatsgewalt mehr aus. Sie hat deshalb auch keine Einwirkungsmöglichkeiten auf asyl- und ab-

³⁰vgl. Gutachten von amnesty international vom 15.06.1994, Az.: EUR 56-93.383

³¹vgl. Bischof, Henrik: Georgien - Gefahren für die Staatlichkeit, in: Studie zur Außenpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn Oktober 1995, Nr. 68, S. 16-17

³²vgl. Direkte Verhandlungen Georgiens mit Abchasien, in: Neue Zürcher Zeitung vom 24.07.1997, S. 2

schieberelevante Zustände in diesen beiden Landesteilen. Völkerrechtlich betrachtet gehören Abchasien und Südossetien jedoch weiterhin zu Georgien. Die Bevölkerung in beiden Landesteilen leidet unter der herrschenden Bandenkriminalität und dem Einfluß der Mafia. Gegenseitige Geiselnahmen der verfeindeten Volksgruppen und andere ethnisch motivierte Gewaltakte sind vor allem in Abchasien häufig.

Beide Sezessionsgebilde befinden sich in einem Zustand der Isolation und sozialökonomischen Krise, die über das Ausmaß der Transformationskrise des Staates Georgien hinausgeht, von dem sie sich losgesagt haben.³³ Weder Abchasien noch Südossetien sind von der internationalen Staatengemeinschaft anerkannt worden.

Während diese beiden Gebiete für Georgien zumindest vorerst faktisch verlorengegangen sind, ist Georgiens territorialer Besitzstand in der Adscharischen Autonomen Republik nicht bedroht.³⁴ Die ungelösten internen Konflikte um Abchasien und Südossetien stellen zusammen mit dem Flüchtlingsproblem die größte Bedrohung für die Stabilität Georgiens dar.³⁵

³³vgl. Halbach, Uwe: Georgien im Sommer 1997, Teil II, a.a.O. S. 6

³⁴vgl. Brunner, Georg: Nationalitätenprobleme, a.a.O., S. 59-60

³⁵vgl. U.S. Department of State - Georgia Country Report on Human Rights Practices for 1996, 30. Januar 1997, S. 1-13, hier S. 1.

Die Seitenangabe bezieht sich auf den separaten Ausdruck von Georgien aus dem Internet.

3. Land und Bevölkerung

3.1 Gebiet

Georgien liegt zwischen den Bergen des Großen Kaukasus und dem Schwarzen Meer im westlichen und mittleren Teil Transkaukasiens. Das Land erstreckt sich zwischen dem 40° und 47° östlicher Länge sowie zwischen 41° und 44° nördlicher Breite über eine Fläche von insgesamt 69.700 km². Somit ist es annähernd so groß wie das Bundesland Bayern.

Georgien wird begrenzt durch die Russische Föderation im Norden, Aserbaidshan im Osten bzw. Südosten sowie durch Armenien und die Türkei im Süden.

Überwiegend ist Georgien ein Gebirgsland mit abruptem Wechsel der Landschaft und verschiedenen Klimazonen auf engem Raum. Über die Hälfte des Landes liegt höher als 1.000 Meter über dem Meeresspiegel, nur ein Achtel unter 200 Metern. In geographischer Hinsicht läßt sich Georgien in drei Hauptregionen gliedern:

- 1) das Kaukasusmassiv im Norden des Landes mit dem Berg Kasbek (5.047 m) und anderen Fünftausendern,
- 2) das südgeorgische Hochland bzw. der Kleine Kaukasus,
- 3) die Zwischengebirgszone der Zentralregion.

Größter Fluß ist die Kura, die in der Türkei entspringt und ins Kaspische Meer fließt.

Das Klima ist an der Schwarzmeerküste im Westen des Landes warm und feucht (mit der größten jährlichen Niederschlagsmenge der gesamten ehemaligen Sowjetunion). Im Zentrum Georgiens ist es wesentlich trockener. In Tiflis (Tbilissi), der Hauptstadt

des Landes, liegen im August die mittleren täglichen Maxima bei 30,8° C.³⁶

3.2 Bevölkerung

Die meisten Staaten Osteuropas sind Nationalitätenstaaten. Hierzu zählt auch Georgien. Der Anteil der nationalen Minderheiten an der Gesamtbevölkerung Georgiens bewegt sich dabei zwischen 25 und 30 Prozent.³⁷

Zwischen den Volkszählungen von 1970 und 1979 bzw. 1979 und 1989 ist die Bevölkerungszahl Georgiens mit durchschnittlichen Wachstumsraten von 0,70 Prozent bzw. 0,79 Prozent auf 5,40 Millionen gewachsen. Im Jahr 1991 wurde die Zahl der georgischen Bevölkerung mit 5,42 Millionen beziffert; die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate für den Zeitraum 1989 bis 1991 betrug 0,19 Prozent. Danach hat sich die Bevölkerungszahl verringert. Der Rückgang gegenüber dem jeweiligen Vorjahr belief sich im Jahr 1992 auf 0,03 Prozent und im Jahr 1993 auf 0,29 Prozent.

Die durchschnittliche Bevölkerungsdichte im Jahr 1993 betrug 77,5 Einwohner je km². Allerdings sind die einzelnen Landesteile sehr unterschiedlich dicht besiedelt. Die Mehrheit der Bevölkerung lebt in den zentral gelegenen Tälern, die Besiedlungsdichten von 200 bis 250 Einwohnern je km² aufweisen. Sehr dünn sind hingegen die Gebirgsgegenden besiedelt, die den überwiegenden Teil der Fläche Georgiens einnehmen.³⁸

³⁶Statistisches Bundesamt: Länderbericht Georgien 1994, Wiesbaden Januar 1995, S. 22

³⁷vgl. Brunner, Georg: Nationalitätenprobleme, a.a.O., S. 44

³⁸Statistisches Bundesamt: Länderbericht Georgien 1994, a.a.O., S. 24

In ethnischer Hinsicht ist die Bevölkerung sehr heterogen. Der Titularnation gehören ca. 72 Prozent der Gesamtbevölkerung an, doch gibt es über hundert weitere ethnische Gruppen. Die zahlenmäßig stärksten davon sind die Armenier mit acht Prozent der Gesamtbevölkerung, gefolgt von den Aseri und Russen (5,6 bzw. 5,5 Prozent). Die Abchasen besitzen einen Anteil von knapp zwei Prozent (ca. 80.000) an der Gesamtbevölkerung.³⁹ Eine kleine Minderheit bilden die größtenteils yezidischen Kurden in Georgien.

Siedlungsgebiete von Minderheiten in Georgien sind vorrangig Abchasien, Südossetien, Adscharien und das südliche Georgien mit geschlossenen Siedlungsgebieten der armenischen und aserbaidzhanischen Minderheit.

In der Volkszählung des Jahres 1989 war in Südossetien eine Einwohnerzahl von 0,1 Millionen errechnet worden. Adscharien hatte zu Beginn des Jahres 1993 eine Bevölkerung von ca. 0,39 Millionen Einwohnern (auf einer Fläche von 3.000 km²), während in Abchasien 0,51 Millionen Menschen lebten (auf einem Gebiet von 8.600 km²). Die kriegerischen Auseinandersetzungen in Abchasien hatten jedoch zur Folge, daß lediglich knapp die Hälfte der ursprünglichen Einwohner in dieser Region verblieben ist.⁴⁰ Nach einer Schätzung des Roten Kreuzes lebten 1995 in Abchasien ca. 80.000 Abchasen, 60.000 Armenier, 40.000 Russen und 12.000 ethnische Georgier; daneben noch kleinere Minderheiten wie Griechen und Ukrainer.⁴¹

³⁹Statistisches Bundesamt: Länderbericht Georgien 1994, a.a.O., S. 28

⁴⁰Statistisches Bundesamt: Länderbericht Georgien 1994, a.a.O., S. 26. Siehe hierzu speziell das Kapitel 3.4 Innerstaatliche Flüchtlingsbewegungen

⁴¹vgl. Halbach, Uwe: Georgien im Sommer 1997, Teil II, a.a.O., S. 4

3.3 Yeziden

Als äußerst schwierig erweist es sich, aktuelle und seriöse Informationen über die Lage der Yeziden bzw. Yezidi sowohl in Armenien als auch im besonderen in Georgien zu erhalten.

Die kleine Minderheit der Yeziden in Armenien und Georgien zählt ethnisch betrachtet offiziell zur Volksgruppe der Kurden (yezidische Kurden). Die meisten Yeziden möchten jedoch nicht als Kurden bezeichnet werden, sondern wünschen eine klare Abgrenzung zu den moslemischen Kurden.

Die letztmals 1989 in der Sowjetunion durchgeführte Volkszählung ergab ca. 33.000 Kurden in Georgien, die der yezidischen Glaubensrichtung angehören sollen.⁴² Die Mehrzahl der Yeziden ist in der georgischen Hauptstadt Tiflis wohnhaft. Yeziden sind nicht im Parlament oder in einer Organisation vertreten. Bis vor kurzem gab es keine Klagen über Repressionen oder Einschränkungen der Religionsausübung bei den Yeziden.

Dem UNHCR liegen keine Erkenntnisse vor bezüglich Übergriffen gegenüber bzw. der Verfolgung von Yeziden. Dagegen sieht Frau Dr. Hofmann von der Gesellschaft für bedrohte Völker (GfbV) die Möglichkeit, daß die Lage der yezidischen Minderheit in Georgien sich ähnlich darstellt wie in Armenien.⁴³ In Armenien sollen nach Erkenntnis der GfbV die Yeziden als kleine, isolierte Gruppe vermehrt Opfer von Kriminellen werden (Raubüberfälle, u.a. Gewaltverbrechen). Auch läßt sich Sozialneid als Tatmotiv nicht ausschließen, da die Yeziden eine für armenische und georgische Verhältnisse relativ wohlhabende Gruppe bilden.⁴⁴ Ver-

⁴²Daten der Volkszählung in der Sowjetunion von 1989, veröffentlicht in Natsionalnyi sostav naseleniia, Chast' II, Moskau 1989

⁴³Schreiben von Frau Dr. Hofmann vom 29.08.1997 an den Verfasser der vorliegenden Länderanalyse.

⁴⁴Vgl. aktuelle Ausarbeitung (Manuskript liegt dem Autor vor) von Frau Dr. Hofmann: Unter dem Damoklesschwert von Assimilation und Emi-

treter der yezidischen Minderheit berichten von zahlreichen schweren Übergriffen gegenüber Yeziden in Georgien, die bereits zu Todesfällen geführt haben sollen. Sowohl Teile der Zivilbevölkerung als auch Polizeibeamte seien hierfür verantwortlich. Ein Großteil der Yeziden hätte deshalb bereits das Land verlassen.

3.4 Innerstaatliche Flüchtlingsbewegungen

Besorgniserregend stellt sich das Flüchtlingsproblem in den drei Kaukasusrepubliken Georgien, Aserbaidshan und Armenien dar. Nach Informationen der Europarats-Versammlung seien angesichts anhaltender politischer und ethnischer Spannungen in den letzten acht Jahren rund eineinhalb Millionen Menschen aus ihren Heimatorten geflohen und lebten heute unter schwierigsten Bedingungen. Rückkehrbewegungen seien dabei kaum festzustellen.⁴⁵

Etwa 250.000 ethnische Georgier mußten aus Abchasien fliehen bzw. wurden vertrieben.⁴⁶ Der UNHCR spricht von bis zu 350.000 Flüchtlingen - zumeist ethnischen Georgiern - aus der Region Abchasien bei einer geschätzten Gesamtbevölkerung von 540.000 Einwohnern vor Beginn der Flucht bzw. Vertreibung. Der Hauptanteil der Flüchtlinge, etwa 270.000, sei in andere Gebiete Georgiens geflohen, während der Rest in der Russischen Föderation, Armenien, Griechenland und anderen Ländern unterge-

gration - Ethnische Minderheiten in der Republik Armenien, S. 1-37, hier S. 14-20. Siehe auch Gutachten der Gesellschaft für bedrohte Völker vom 23.07.1997 an das VG München zur Menschenrechtslage der Yeziden in Armenien.

⁴⁵Vgl. Neun Millionen Menschen geflohen, in: Süddeutsche Zeitung vom 26.06.1997, S. 9

⁴⁶vgl. Caskie, Susie: Georgia, a.a.O., S. 55

kommen sei.⁴⁷ Neuesten Informationen zufolge sollen in die Sicherheitszone von Gali (südlichste Provinz Abchasiens), die von einer GUS-Friedenstruppe kontrolliert wird, 40.000 bis 50.000 vertriebene Georgier zurückgekehrt sein.⁴⁸

Während der Kämpfe in Südossetien flohen nach Angaben des UNHCR - bei einer geschätzten Gesamtbevölkerung von 125.000 Einwohnern - etwa 16.000 Menschen in andere Teile Georgiens und ca. 10.000 ins benachbarte Nordossetien, das zur Russischen Föderation gehört. Auch die etwa 100.000 Osseten, die im georgischen Kernland leben, waren von den Auseinandersetzungen betroffen. Ungefähr 60.000 Osseten sollen Georgien verlassen und in die Russische Föderation geflohen sein.⁴⁹ Ergänzend sei darauf hingewiesen, daß aufgrund der katastrophalen wirtschaftlichen Bedingungen bisher rund 150.000 Russen aus Georgien in die Russische Föderation ausgewandert sein sollen.

4. Wirtschaftliche Situation

Äußerst problematisch stellt sich die ökonomische Lage in Georgien dar. Während Georgien in sowjetischer Zeit als Gebiet mit relativ hohem Lebensstandard galt, ist die Wirtschaft durch die internen kriegerischen Konflikte der zurückliegenden Jahre schwer geschädigt worden. Bereits vor dem Ende der Sowjetunion im Dezember 1991 war in Georgien die Privatisierung der Landwirtschaft eingeleitet worden, die jedoch bei zusammenbre-

⁴⁷vgl. UNHCR (Hrsg.): Conflict in the caucasus, in: After the Sovietunion - Refugees, IV - 1994, S. 22-23

⁴⁸vgl. Halbach, Uwe: Georgien im Sommer 1997, Teil II, a.a.O., S. 5

⁴⁹vgl. UNHCR (Hrsg.): Conflict in the caucasus, in: After the Sovietunion - Refugees, IV - 1994, S. 22-23

chender Transportinfrastruktur und schwerem Energiemangel nicht zu einer besseren Nahrungsmittelversorgung führte. Auch die Industrieproduktion ging stark zurück.⁵⁰ Hierbei gilt es, die bisherige extreme Abhängigkeit eines Großteils der georgischen Industrieproduktion (und der Landwirtschaft) von Rußland zu berücksichtigen, und zwar sowohl bei der Rohstoff- und Materialversorgung wie auch beim Absatz der Endprodukte.⁵¹ Seit Beginn des Jahres 1997 gibt es vermehrt Anzeichen für einen gewissen wirtschaftlichen Aufschwung und den Versuch, sich politisch und insbesondere im wirtschaftlichen Bereich mehr Richtung Westen auszurichten.⁵² Ist Georgien auch innen-, außen- und sicherheitspolitisch weiterhin von der Russischen Föderation abhängig, versucht das Land zur Lösung seiner gravierenden wirtschaftlichen Probleme Hilfe aus den westlichen Staaten zu erhalten. Besonders die USA und die Bundesrepublik Deutschland gewähren der georgischen Regierung wichtige finanzielle Unterstützung. Zusammen mit der Weltbank und dem IWF summieren sich die Finanzhilfen auf mehrere hundert Millionen Dollar. Entscheidend für die weitere wirtschaftliche Entwicklung Georgiens ist zum einen das ehrgeizige Ziel, die wichtigste Durchgangsrouten für den Handel zwischen den asiatischen Binnenstaaten und dem Westen mit seinen Absatzmärkten zu werden. Durch die Häfen am Schwarzen Meer könnten kaspisches Öl und zentralasiatische Baumwolle nach Westen verschifft und im Gegenzug Industrieprodukte und Konsumgüter über das Kaspische Meer Richtung Turkmenistan transportiert werden ("Eurasischer Korridor"). Zum anderen setzt die georgische Re-

⁵⁰vgl. Stadelbauer, Jörg: Die Nachfolgestaaten der Sowjetunion - Großraum zwischen Dauer und Wandel, Darmstadt 1996, S. 570

⁵¹vgl. Radvanyi, Jean: Georgien auf dem Weg in die Moderne, in: Le Monde diplomatique vom 12.01.1996

⁵²vgl. Gordon, Michael: Georgia bridles at Russia's heavy hand, in: International Herald Tribune, 14.01.1997

gierung große Hoffnungen auf den Transport aserbaidischen Öls von Baku zum georgischen Schwarzmeer-Hafen Poti, was jedoch grundlegende Instandsetzungsarbeiten und Neubauten erforderte. Geplant ist auch eine neue Pipeline von Georgien zum türkischen Mittelmeerhafen Ceyhan. Damit einhergehen sollen ausländische Investitionen in die georgische Wirtschaft.⁵³ Die georgischen Wirtschaftsprojekte stehen dabei in direkter Konkurrenz zu den wirtschaftlichen und geopolitischen Interessen der Russischen Föderation, die sich den Transport des aserbaidischen Öls über die bestehende Pipeline Baku-Grosnyj-Noworossijsk wünscht.⁵⁴

Der leichte wirtschaftliche Aufschwung vollzieht sich auf dem unsicheren Boden gesellschaftlicher Verarmung und der Gefährdung durch ungelöste ethno-territoriale Auseinandersetzungen. Am Beispiel Georgiens läßt sich hervorragend demonstrieren, daß nichts so sehr Entwicklung, Wandel, Reform und Transformation hemmt wie Konfliktverwicklung.⁵⁵

Das Land benötigt weiterhin humanitäre Hilfe internationaler Hilfsorganisationen, um das Überleben besonders betroffener Bevölkerungsgruppen wie z.B. Flüchtlinge, Waisen, Behinderte etc. zu sichern.

In der georgischen Hauptstadt Tiflis (Tbilissi) soll es bereits um die 1.000 sogenannte Straßenkinder geben⁵⁶, ein erschrecken-

⁵³vgl. Georgiens außenpolitische Gratwanderung, in: Neue Zürcher Zeitung vom 02.07.1997, S. 5

⁵⁴vgl. Thumann, Michael: Kaukasisches Roulette, in: Die Zeit vom 18.07.1997, S. 5

⁵⁵vgl. Halbach, Uwe: Kaukasien als Konfliktregion, in: Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln 16.10.1996, Nr. 64, S. 1 und 6

⁵⁶vgl. U.S. Department of State - Georgia Country Report on Human Rights Practices for 1996, 30. Januar 1997, S. 1-13, hier S. 11

des Phänomen, das bislang hauptsächlich mit der Situation in der rumänischen Hauptstadt Bukarest assoziiert wurde.

5. Menschenrechtssituation

5.1 Politische Gefangene und diskriminierende Strafverfolgungspraxis

Nach Erkenntnissen des U.S. Department of State (Außenministerium der USA) ist insbesondere das Innenministerium, das über eigene Truppen verfügt, verantwortlich für ernsthafte Menschenrechtsverletzungen in Georgien im Jahr 1996. Daneben spielt das Ministerium für Staatssicherheit (hervorgegangen aus dem KGB) eine bedeutende Rolle bei der Frage der inneren Sicherheit.⁵⁷

Gewaltbereite Swiadisten (Anhänger des früheren Präsidenten Swiad Gamsachurdia, der Ende 1993 unter ungeklärten Umständen ums Leben kam) und besonders Politiker und Militärs, die Anfang der 1990er Jahre unter Gamsachurdia führende Positionen einnahmen, müssen mit politischer Verfolgung in Georgien rechnen.⁵⁸ So läßt sich nicht ausschließen, daß Swiadisten unter dem Vorwand strafrechtlicher Vergehen politisch verfolgt werden.⁵⁹

⁵⁷vgl. U.S. Department of State - Georgia Country Report on Human Rights Practices for 1996, S. 1

⁵⁸vgl. U.S. Department of State - Georgia Country Report on Human Rights Practices for 1996, S. 4

⁵⁹vgl. Fact Finding Mission der niederländischen Stiftung INLIA, Bericht vom 27.12.1996, S. 28

Dies könnte auch bei früheren Mchedrioni zutreffen - Anhängern des ehemals mächtigen paramilitärischen Verbands unter der Führung Dschaba Iosseliani. Die mehrere tausend Mitglieder umfassende Gruppierung war bis zu ihrer Entwaffnung und Auflösung im Laufe des Jahres 1995 in illegale Aktivitäten wie z.B. Verfolgung ihrer politischen Gegner, Rauschgifthandel etc. verwickelt. Mit der Gefangennahme des einflußreichen Mchedrioni-Führers Iosseliani konnte sich der georgische Regierungschef Schewardnadse eines gefährlichen politischen Gegners entledigen.⁶⁰

Amnesty international liegen keine Informationen über eine staatliche Verfolgung von ethnischen Armeniern in Georgien vor. Vereinzelte Übergriffe auf Armenier sollen darauf zurückzuführen sein, daß man ihnen Unterstützung der Abchasen in deren Konflikt mit der georgischen Zentralregierung nachsagt.⁶¹

5.2 Todesstrafe und Folter

Im Dezember 1996 beschloß das georgische Parlament, daß die Todesstrafe künftig ausschließlich für Mord verhängt werden darf, jedoch nicht mehr für Delikte wie z.B. Hochverrat und Diebstahl von Staatseigentum.⁶²

Für Untersuchungshäftlinge besteht in Georgien die Gefahr, mißhandelt und gefoltert zu werden. Auch kam es bereits zu Todes-

⁶⁰vgl. Die frühere graue Eminenz Georgiens verhaftet, in: Neue Zürcher Zeitung vom 16.11.1995

⁶¹ vgl. Gutachten von amnesty international vom 06.06.1997, Az.: EUR 59-96.124, S. 4. Siehe zur Menschenrechtslage der Yeziden in Georgien, speziell das Kapitel 3.3 Yeziden.

⁶²Vgl. Tiflis reformiert das Strafrecht, in: Frankfurter Rundschau vom 12.12.1996

fällen in Untersuchungshaft.⁶³ In diesem Zusammenhang sei auf die katastrophalen, oftmals menschenunwürdigen Haftbedingungen in den georgischen Gefängnissen hingewiesen.

Nach einem im Februar 1997 veröffentlichten Bericht der Internationalen Helsinki-Föderation für Menschenrechte (IHF/Wien) und dem Kaukasischen Forschungs- und Informationszentrum für Menschenrechte und Konfliktstudien (Caucasia/Tiflis) werden Oppositionelle und Gefangene in Georgien systematisch gefoltert. Dutzende von politischen Gegnern der Regierung seien unter falschen Anschuldigungen inhaftiert, davon vier zum Tode verurteilt worden. Oftmals reichten unter Folter erzwungene Geständnisse als Beweis für eine Verurteilung aus. Sogar Familienangehörige von politischen Gegnern würden mit Folter und Mord bedroht. In dem Bericht werden 71 politische Gefangene namentlich aufgeführt, von denen zwei an den Folgen von Folter und schlechten Haftbedingungen gestorben sein sollen.⁶⁴ Die Unabhängigkeit der Justiz bzw. die Rechtsstaatlichkeit von Gerichtsverfahren ist in Georgien bisher nicht gewährleistet.

5.3 Inländische Fluchalternative

Amnesty international sieht interne Fluchalternativen für Minderheiten mit geschlossenen Siedlungsgebieten und für das georgische Staatsvolk in dem von der jeweiligen Volksgruppe kontrollierten Gebiet. Hierbei gilt es jedoch zu berücksichtigen, daß die georgischen Behörden angesichts der hohen Flüchtlingszahlen

⁶³vgl. U.S. Department of State - Georgia Country Report on Human Rights Practices for 1996, S. 1

⁶⁴vgl. Menschenrechtler werfen Georgien systematische Folter vor, dpa-Meldung vom 25.02.1997, 13 Uhr 54, Nr. 0387

und der katastrophalen ökonomischen Lage kaum zu einer effektiven Hilfe in der Lage sind.⁶⁵

6. Anhang

6.1 Karte Georgien



Quelle: Munzinger Archiv/Internationales Handbuch-Länder
aktuell 30/97 - Georgien, Ravensburg 1997

⁶⁵vgl. Gutachten von amnesty international vom 15.06.1994,
Az.: EUR 56-93.383

6.2 Asylbewerber aus Georgien (Zeitraum Januar 1996 bis August 1997)

Zeitraum Januar bis Dezember 1996

Monat	Asyl- anträge insge- samt	davon Erst- anträge	Ent- schei- dungen insge- samt	Aner- ken- nungen	Ab- schie-be- schutz nach § 51	Ableh- nungen	sonstige Erledi- gungen
Januar	131	105	294	3	1	207	83
Februar	182	166	327	6	1	275	45
März	182	162	398	6	5	334	53
April	151	130	299	8	0	261	30
Mai	154	145	212	2	0	189	21
Juni	158	142	307	5	1	278	23
Juli	217	197	226	0	0	195	31
August	279	254	275	0	0	244	31
Septem- ber	277	229	157	3	3	124	27
Oktober	237	214	217	15	1	173	28
Novem- ber	225	193	227	4	0	186	37
Dezem- ber	237	222	133	0	0	110	23

Zeitraum Januar bis August 1997

Monat	Asylanträge insgesamt	davon Erstanträge	Entscheidungen insgesamt	Anerkennungen	Abschiebeschutz nach § 51	Ablehnungen	sonstige Erledigungen
Januar	368	330	250	14	0	206	30
Februar	208	186	231	1	0	207	23
März	187	167	190	4	0	158	28
April	185	151	179	1	0	147	31
Mai	182	160	140	4	0	98	38
Juni	341	296	262	1	2	212	47
Juli	375	327	257	1	1	201	54
August	381	352	262	0	0	216	46

Quelle: Geschäftsstatistik des BAFI; Hinweis: Addition oder Abgleich mit Vor(Monats-)listen bzw. Daten ist wegen nachträglicher Veränderungen nicht möglich.

Das Bundesamt als Prozeßver- treter der Bundesrepublik Deutschland vor den Oberge- richten

Regierungsrätin Monika Seiler

1. Die Organisation der asylrecht- lichen Prozeßführung beim Bun- desamt

1.1 Die Aufgabenverteilung zwischen Zen- trale und Außenstellen

Das Prozeßreferat in der Zentrale des Bundesamtes in Nürnberg ist für die Prozeßführung vor den Obergerichten zuständig. Dies bedeutet, daß die Außenstellen die Prozeßakten während der erstinstanzlichen Gerichtsanhängigkeit bis zur Zulassung der Berufung durch das jeweilige Obergericht betreuen, die zugelassene Asylsache jedoch unverzüglich an die Zentrale zur weiteren Bearbeitung abgeben. Diese Aufgabenverteilung wurde im Jahre 1993 erforderlich, da die Kapazität der Zentrale angesichts der ständig steigenden Asylbewerberzahlen und damit auch der Anzahl der Prozesse erschöpft war. Auch zum heutigen Zeitpunkt erweist sich diese Aufteilung noch als sinnvoll, da sich die anhängigen Rechtsstreitigkeiten im Gegensatz zu den Asylbewer-

berzahlen nicht verringert haben. Zum einen beträgt die Prozeßdauer von der Entscheidung des Bundesamtes bis zum abschließenden Gerichtsurteil angesichts der schwierigen Materie des öfteren mehrere Jahre, so daß der Asylantragsboom der Jahre 1992/1993 teilweise erst jetzt vor den Obergerichten zum Tragen kommt. Zum anderen steigen zwischenzeitlich die Rechtsmittel hinsichtlich der nicht zu den sogenannten Hauptherkunftsländern zählenden Gebiete wie beispielsweise Zaire, Somalia, Angola oder China; bzw. werden solche Rechtsbehelfe von den Obergerichten vermehrt zur Entscheidung angenommen.

Das OVG Münster hat in einem Urteil vom 17.12.1993¹ anlässlich der Klage eines ghanaischen Antragstellers entschieden, daß das Bundesamt gemäß § 5 Abs. 4 AsylVfG zur Errichtung von Außenstellen befugt ist und daß diese keine unter Artikel 87 Abs. 3 Satz 2 GG fallende Behörden, sondern nur unselbständige Organe des Bundesamtes sind. Das bedeutet, daß sich das Bundesamt zur notwendigen Erfüllung seiner Aufgaben, hier der Prozeßtätigkeit, der Außenstellen bedienen kann, diese aber nicht ermächtigt sind, ihre Aktivitäten vor den Gerichten im eigenen Namen zu treffen.

Seit der Neufassung der VwGO im Jahre 1996 muß sich jeder Beteiligte vor den Obergerichten durch einen Rechtsanwalt oder Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule als Bevollmächtigten vertreten lassen. Auch das Bundesamt als Behörde be-

¹ OVG Münster, Urteil vom 17.12.1993 - 19 A 2774/93.A

nötigt damit vor den Obergerichten einen Volljuristen mit Befähigung zum Richteramt als Prozeßvertreter.

1.2 Das "Konkurrenzverhältnis" zwischen Bundesamt und Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten

Der Bundesbeauftragte kann sich nach § 6 AsylVfG an den Klageverfahren vor den Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit beteiligen. Gegen Entscheidungen des Bundesamtes, sowohl anerkennende als auch ablehnende, kann er klagen. Der Bundesbeauftragte wird des öfteren von Antragstellern, Rechtsanwälten oder Asylorganisationen wegen seiner Praxis, nahezu ausnahmslos gegen anerkennende Entscheidungen des Bundesamtes und der Gerichte vorzugehen, kritisiert. Dieses Vorgehen ist jedoch im Hinblick auf eine anderweitig drohende Arbeitsüberlastung nachvollziehbar.

Organisatorisch ist "der Bundesbeauftragte" eine vom Bundesamt verselbständigte Dienststelle, die allgemeinen Weisungen des Bundesministers des Innern unterworfen ist. Die Namensgleichheit der Dienststelle und der Funktionsbezeichnung des Dienststellenleiters bedeutet nicht, daß es sich beim Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten um eine personengebundene Stelle handelt, vielmehr liegt eine Bundesoberbehörde vor. Die Stelle des Bundesbeauftragten ist eine funktionsgebundene,

welche wirksam auch durch einen Stellvertreter wahrgenommen werden kann. Deshalb entschied das Bundesverwaltungsgericht, daß vom Bundesbeauftragten zwischen dem 30.06.1994 und dem 18.12.1994 eingelegte Rechtsmittel zulässig waren, obgleich der frühere Amtsinhaber am 30.06.1994 ausgeschieden war und der Nachfolger erst am 19.12.1994 ernannt worden war².

Der Bundesbeauftragte hat eine dem Vertreter des öffentlichen Interesses ähnliche Rechtsstellung. Er soll ein Korrektiv zur Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider des Bundesamtes bilden. Wegen des Verbots des Insichprozesses wäre eine Klage des Leiters des Bundesamtes gegen Anerkennungen der Einzelentscheider bedenklich und vertrüge sich nicht mit der Garantie der Weisungsfreiheit. Die Einheitlichkeit der Anerkennungspraxis wird daher durch einen an allen Verfahren beteiligten Vertreter des öffentlichen Interesses am besten gewährleistet.

Ein "Konkurrenzverhältnis" könnte sich dagegen bei Verpflichtungsentscheidungen der Gerichte unter Aufhebung der ablehnenden Bescheide des Bundesamtes ergeben. Hier haben gegebenenfalls beide Parteien ein Interesse an der Beseitigung der Gerichtsentscheidung. In der Praxis sprechen der Bundesbeauftragte und das Bundesamt in diesen Fällen ab, wer als Rechtsmittelführer auftritt, um unnötige Kosten und einen erhöhten Arbeitsaufwand der Gerichte zu vermeiden. Theoretisch

² BVerwG, Urteil vom 30.11.1994 - II A 10648/93

hätten jedoch beide Parteien das Recht, gegen die Gerichtsentscheidung vorzugehen.

Eine Besonderheit ergibt sich diesbezüglich bei § 53 AuslG. Es war längere Zeit umstritten, ob der Bundesbeauftragte eine Beteiligungsbefugnis hat. Seine Funktion als Korrektiv ist hier entbehrlich, da die Entscheider des Bundesamtes insoweit nicht weisungsfrei handeln. Eine sachliche Rechtfertigung für ein Mitwirkungsrecht ist danach nicht gegeben. Zwischenzeitlich bejaht jedoch das Bundesverwaltungsgericht eine Beteiligungsbefugnis des Bundesbeauftragten auch bei Entscheidungen zu § 53 AuslG³.

1.3 Das Bundesamt mit seinen Außenstellen und die verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeiten

Jedem Bundesland, bzw. den Städten Berlin, Bremen und Hamburg, sind teilweise mehrere Verwaltungsgerichte, sowie jeweils ein Obergericht zugeordnet, so daß sich für das Bundesamt folgende Zuständigkeiten ergeben:

Land	VG	Zugeordnete Außenstelle des Bundesamtes	Obergerichte
------	----	---	--------------

³ BVerwG, Urteil vom 27.06.1995 - 9 C 8/95

BE	Berlin	Berlin	OVG Berlin
BB	Potsdam Frankfurt/O. Cottbus	Eisenhüttenstadt Eisenhüttenstadt Eisenhüttenstadt	OVG Frankfurt/O.
BW	Freiburg/Brsg. Karlsruhe Sigmaringen Stuttgart	Freiburg Karlsruhe Reutlingen Göppingen	VGH Mannheim
BY	Ansbach Bayreuth Regensburg Würzburg München Augsburg	Zirndorf Bayreuth Deggendorf Würzburg München Landsberg/Lech	VGH München
HB	Bremen	Bremen	OVG Bremen
HE	Darmstadt Frankfurt a. M. Gießen Kassel Wiesbaden	Schwalbach Gießen Gießen Bielefeld Schwalbach	VGH Kassel
HH	Hamburg	Hamburg	OVG Hamburg
MV	Greifswald Schwerin	Nostorf-Horst Nostorf-Horst	OVG Greifswald

NI	Braunschweig Göttingen Hannover Osnabrück Oldenburg Stade	Braunschweig Braunschweig Langenhagen Oldenburg Oldenburg Oldenburg	OVG Lüneburg
NW	Aachen Arnsberg Düsseldorf Gelsenkirchen Köln Minden Münster	Köln Dortmund Düsseldorf Dortmund Köln Bielefeld Dortmund	OVG Münster
RP	Koblenz Mainz Neustadt a.d.W. Trier	Trier Ingelheim Ingelheim Trier	OVG Koblenz
SH	Schleswig	Lübeck	OVG Schleswig
SL	Saarlouis	Lebach	OVG Saarlouis
SN	Chemnitz Leipzig	Chemnitz Chemnitz	OVG Bautzen
ST	Magdeburg	Halberstadt	OVG Magdeburg

TH	Gera	Jena	
	Meiningen	Jena	
	Weimar	Mühlhausen	
	Dresden	Kollm	OVG Weimar

Als oberste und letzte Instanz ist die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts in Berlin gegeben.

Der lange Instanzenweg garantiert den Asylbewerbern zum einen ein faires und sachkompetentes Verfahren, welches sich intensiv mit der jeweiligen Asylproblematik befaßt. Zum anderen birgt eine teilweise jahrelange Verfahrensdauer auch Nachteile und Risiken für die Antragsteller in sich. Die Betroffenen sind sich über ihr Schicksal zu lange im Ungewissen, was psychische Probleme mit sich bringen kann. Eine Wiedereingliederung im Heimatland wird nach jahrelangem Auslandsaufenthalt wesentlich erschwert. Auch verführt eine längere "sinnlose" Wartezeit vereinzelt Antragsteller zu kriminellen Delikten oder wird möglicherweise dazu benutzt, Abschiebungsschutz durch Intensivierung der Nachfluchtaktivitäten zu erreichen. Eine Verfahrensbeschleunigung sowohl beim Bundesamt als auch vor den Gerichten ist deshalb für beide Seiten von großem Interesse. Daneben bleibt selbstverständlich Sorgfalt und Sachkunde oberste Priorität.

1.4 Die Rechtsmittel vor den Obergerichten

Urteile der Verwaltungsgerichte, welche Klagen als offensichtlich unbegründet (vgl. § 36 AsylVfG) abweisen, sind unanfechtbar gemäß § 78 Abs. 1 AsylVfG. Bei einfachen Ablehnungen oder stattgebenden Urteilen haben die Beteiligten (Antragsteller, Bundesamt, Bundesbeauftragter) die Möglichkeit, Antrag auf Zulassung der Berufung zu stellen. Dieser Antrag ist beim Verwaltungsgericht innerhalb von zwei Wochen nach Zustellung des Urteils zu stellen (§ 78 Abs. 4 AsylVfG). In dem Antrag sind die Zulassungsgründe darzulegen. Zugelassen werden kann die Berufung nur wegen grundsätzlicher Bedeutung, Divergenz oder Verfahrensmängel nach § 138 VwGO (vgl. § 78 Abs. 3 AsylVfG). Das Verwaltungsgericht gibt die Unterlagen unverzüglich an das zuständige Obergericht ab, welches dann prüft, ob zumindest einer der vorbenannten Gründe vorliegt und im Bejahensfall die Berufung durch Beschluß zuläßt oder anderenfalls den Zulassungsantrag ablehnt, wodurch die Asylsache rechtskräftig abgeschlossen ist (§ 78 Abs. 5 AsylVfG).

Gegen zweitinstanzliche Urteile kann bei nicht zugelassener Revision, was den Regelfall darstellt, die Nichtzulassung durch Beschwerde innerhalb eines Monats nach Zustellung der Entscheidung angefochten werden, gemäß § 133 VwGO. Die Beschwerde ist beim Oberverwaltungsgericht einzureichen und innerhalb von zwei Monaten dort zu begründen. Die Zulassungsgründe sind dieselben, wie beim Antrag auf Zulassung der

Berufung (vgl. § 133 Abs. 3 VwGO). Das Gericht zweiter Instanz kann der Beschwerde abhelfen, also nunmehr die Revision zulassen oder bei Nichtabhilfe unverzüglich die Sache an das Bundesverwaltungsgericht abgeben.

Das Bundesverwaltungsgericht verwirft die Beschwerde durch Beschluß, wenn es keine Zulassungsgründe als gegeben erachtet, womit die Sache in Rechtskraft erwächst oder läßt die Revision zu und führt das Revisionsverfahren durch. Bei erfolgreichen Verfahrensrügen kann das Bundesverwaltungsgericht die Rechtssache auch an das Gericht zweiter Instanz zur erneuten Entscheidung zurückverweisen (vgl. § 133 Abs. 6 VwGO).

Bei Zulassung der Revision durch das Oberverwaltungsgericht (§ 132 VwGO) ist das Bundesverwaltungsgericht daran gebunden. Die sonstigen Voraussetzungen der Revision hinsichtlich Einlegungs- und Begründungsfristen entsprechen denen der Nichtzulassungsbeschwerde.

Die Revision hat die Überprüfung des Urteils ausschließlich in rechtlicher Hinsicht zum Ziel, eine Überprüfung in tatsächlicher Hinsicht wie bei der Berufung scheidet also aus. Sowohl die Berufung als auch die Revision haben Suspensiv- und Devolutiv-Wirkung, d.h., sie hemmen den Eintritt der Rechtskraft der angegriffenen Entscheidung und bringen die Streitsache an die höhere Instanz. Mit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts ist

die Asylsache jedenfalls in letzter Instanz rechtskräftig abgeschlossen.

2. Obergerichtliche Leitentscheidungen zu den Hauptherkunftsländern

Zu den Hauptherkunftsländern, also denjenigen mit den höchsten Asylbewerberzahlen, gehören seit Jahren nach den Statistiken des Bundesamtes die Türkei, der Irak, das ehemalige Jugoslawien, Sri Lanka und Pakistan.

Allen diesen Ländern ist gemeinsam, daß schwerpunktmäßig in der obergerichtlichen Rechtsprechung die Frage der landesweiten Gruppenverfolgung bestimmter Volks- oder Religionszugehöriger zu klären war und ist⁴. In diesem Zusammenhang spielt das Vorhandensein einer inländischen Fluchtalternative eine große Rolle, also ob der jeweilige Betroffene trotz regionaler Gruppenverfolgung in einem Teil seines Heimatlandes Schutz finden kann, wobei weitere Voraussetzungen die Erreichbarkeit der Schutzzone sowie das Vorliegen eines Existenzminimums sind. Insbesondere diese Problematik soll im vorliegenden Beitrag anhand der Entscheidungen einzelner Obergerichte dargestellt werden. Für die Antragsteller ist die Annahme einer

⁴ Vgl. auch Ausführungen des BVerwG und des BVerfG zum Begriff der Gruppenverfolgung bei Bell, Roland: Asylrecht im Wandel, in: Asylpraxis Band 1, 1. Aufl., Nürnberg 1997, S.25 ff.

landesweiten Gruppenverfolgung ein sehr wichtiger Aspekt, da die Betroffenen bei Bejahung durch die Gerichte allein aufgrund ihrer Volks- oder Religionszugehörigkeit einen Anspruch auf Asyl genießen, ohne individuelle Verfolgungsgründe glaubhaft machen zu müssen.

2.1 Türkei

2.1.1 Kurden

Die Obergerichte verneinen überwiegend eine Gruppenverfolgung der Kurden durch die türkische Regierung oder bejahen bei Offenlassung dieser Frage jedenfalls eine inländische Fluchtalternative in der Westtürkei⁵. Einige Gerichte bejahen nach wie vor eine regionale Gruppenverfolgung in den Notstandsprovinzen der Türkei, sehen aber ebenfalls im Westen, insbesondere in den Großstädten Istanbul und Ankara, eine mögliche Schutzzone für die Kurden⁶. Das OVG Schleswig, welches von regional

⁵ So VGH Baden-Württemberg, zuletzt mit Urteil vom 13.03.1997 - A 12 S 727/96 und Bay. VGH, Urteil vom 24.07.1995 - 11 BA 93.31837; OVG Brandenburg, Beschluß vom 30.03.1995 - 4 A 423/93.A; OVG Bremen, Urteil vom 05.03.1997 - 2 BA 100/94; OVG Hamburg, Urteil vom 19.03.1997 - OVG Bf V 10/91; OVG Niedersachsen, zuletzt mit Urteil vom 29.04.1997 - 11 L 6251/94; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 03.06.1997 - 25 A 3631/95.A; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 04.12.1995 - 10 A 12970/95.OVG; OVG Saarland, Urteil vom 08.11.1995 - 9 R 70/93; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 26.09.1996 - 1 L 10/95

⁶ Hessischer VGH, Urteil vom 05.05.1997 - 12 UE 500/96; OVG Saarland, Beschluß vom 01.07.1996 - 9 Q 110/95

begrenzter Gruppenverfolgung für Kurden aus den Notstandsprovinzen im Südosten der Türkei ausgeht und insoweit eine inländische Fluchtalternative verneint hatte, wurde nunmehr durch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aufgehoben und zurückverwiesen⁷.

2.1.2 Christen

Hinsichtlich der in der Türkei lebenden Christen nehmen zwischenzeitlich die meisten Obergerichte eine Gruppenverfolgung für syrisch-orthodoxe Christen aus dem Tur Abdin an, ohne inländische Fluchtalternative⁸. Teilweise wird jedoch in Istanbul eine inländische Fluchtalternative für Christen gesehen, wobei nach Bundesverwaltungsgericht das religiöse Existenzminimum noch gewährleistet ist, wenn aufgrund Priestermangels keine Betreuung durch Priester möglich ist⁹. Scheitern kann die inländische Fluchtalternative allerdings am wirtschaftlichen Existenzminimum. So verneint der Bay. VGH eine Fluchtalternative, wenn der Betreffende keine türkischen Sprachkenntnisse und nur eine mangelnde Schul- und Berufsbildung besitzt¹⁰.

⁷ OVG Schleswig, Urteil vom 26.04.1995 - 4 L 18/95; BVerwG, Urteil vom 30.04.1996 - 9 C 170.95

⁸ VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 23.11.1995 - A 12 S 3571/94; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 11.01.1995 - 2 A 10366/89

⁹ BVerwG, Urteil vom 29.08.1995 - 9 C 1.95

¹⁰ Bay. VGH, Urteil vom 11.03.1996 - 11 BA 94.34648

2.1.3 Yeziden

Bei den Yeziden, einer kleinen Religionsgruppe in der Türkei, wird inzwischen von den mit dieser Problematik befaßten Obergerichten durchweg Gruppenverfolgung ohne inländische Fluchtalternative bejaht¹¹.

2.2 Ehemaliges Jugoslawien

2.2.1 Kosovo

Die Gruppe der Kosovo-Albaner stellen die Mehrzahl der Asylbewerber aus dem ehemaligen Jugoslawien. Während die Rechtsprechung hierzu früher durchaus unterschiedlich war, verneinen zwischenzeitlich alle Obergerichte eine Gruppenverfolgung wegen albanischer Volkszugehörigkeit¹². Das OVG Thüringen bejaht jedoch eine individuelle Verfolgungsgefahr für bekanntermaßen separatistisch aktive ehemalige Polizisten und Armeeoffiziere¹³.

¹¹ Z.B. Bay. VGH, Urteil vom 15.04.1994 - 11 B 90.31495

¹² Z.B. Bay. VGH, Beschluß vom 11.03.1996 - 24 BA 96.30221; Hess. VGH, Urteil vom 14.03.1996 - 7 UE 271/96; OVG Niedersachsen, Urteil vom 23.06.1997 - 8 L 5189/95; OVG Sachsen, Urteil vom 27.02.1996 - A 4 S 468/95; OVG Schleswig, Urteil vom 09.08.1996 - 3 L 696/96; OVG Thüringen, Urteil vom 20.02.1997 - 3 KO 744/96

¹³ OVG Thüringen, Urteil wie vor

2.2.2 Bosnien-Herzegowina

Das Bundesverwaltungsgericht hat nunmehr entschieden, daß keine landesweite Verfolgung der bosnischen Moslems vorliege¹⁴. Dieser Entscheidung haben sich mehrere Obergerichte angeschlossen¹⁵.

2.2.3. Mazedonien

Albanischen Volkszugehörigen droht bei einer Rückkehr nach Mazedonien keine Verfolgungsgefahr; eine Gruppenverfolgung wird verneint¹⁶.

2.3 Irak

Der Irak stellt derzeit laut Statistik des Bundesamtes den Spitzenreiter der Hauptherkunftsländer. Die Gruppe der Kurden aus dem Nordirak, wo sich seit Oktober 1991 die durch die Anti-Irak-Koalition geschaffene Schutzzone befindet, ist davon die weitaus größte und stellt ca. 70 % der Asylbewerber. Dementsprechend befassen sich die Obergerichte derzeit nahezu ausschließlich mit der Frage der Gruppenverfolgung der Kurden.

¹⁴ BVerwG, Urteil vom 06.08.1996 - 9 C 172.95

¹⁵ So z.B. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 13.05.1997 - 23 A 46/96.A

¹⁶ OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 01.12.1995 - 3 L 80/93

So haben das OVG Schleswig und das OVG Saarlouis die Berufung hinsichtlich der Frage zugelassen, ob eine landesweite Gruppenverfolgung der kurdischen Volkszugehörigen durch die irakische Regierung vorliegt bzw. ob eine inländische Fluchtalternative im Nordirak gegeben ist. Das OVG Niedersachsen hat zwischenzeitlich die Gruppenverfolgung kurdischer Volkszugehöriger bejaht und trotz fehlender Gebietshoheit des irakischen Staates keine zumutbare Fluchtalternative in den autonomen Kurdengebieten gesehen¹⁷. Demgegenüber verneint das OVG Rheinland-Pfalz eine Gruppenverfolgung, da das irakische Regime wohl den politischen Gegner verfolge, nicht aber eine Ethnie oder religiöse Auffassung¹⁸. Die unterschiedlichen Auffassungen zeigen die Schwierigkeit der Materie. Eine einheitliche Linie der Obergerichte in bezug auf den Irak ist derzeit noch nicht absehbar.

2.4 Sri Lanka

Die Obergerichte hatten in den letzten Jahren ganz überwiegend die Frage der Gruppenverfolgung der tamilischen Volkszugehörigen zu entscheiden.

Das Bundesverwaltungsgericht bejahte zuletzt im Jahre 1993 eine regional begrenzte Gruppenverfolgung der jungen männ-

¹⁷ OVG Niedersachsen, Urteil vom 27.02.1997 - 2 L 6405/94

¹⁸ OVG Rheinland-Pfalz, Urteile vom 27.05.1997 - 7 A 10720/97.OVG und 7 A 10719/97.OVG

lichen Tamilen von 11 bis 35 Jahren. In einer Entscheidung von 1995 wurde diese Regelvermutung speziell für "Europa-Rückkehrer" verneint¹⁹.

Die Rechtsprechung der übrigen Obergerichte stellt sich äußerst unterschiedlich dar. Während der VGH Baden-Württemberg und das OVG Schleswig von einer regional begrenzten Gruppenverfolgung der bis 40-jährigen männlichen Tamilen ausgehen und eine inländische Fluchtalternative verneinen²⁰, bejaht der Bay. VGH in Änderung seiner bisherigen Rechtsprechung nunmehr auch für junge männliche Tamilen grundsätzlich eine inländische Fluchtalternative in Colombo und Umgebung, außer bei Aktivitäten für die separatistische LTTE²¹. Das OVG Berlin geht ebenfalls von einer Fluchtalternative unabhängig vom Alter im Westen und Süden Sri Lankas aus, soweit kein konkreter LTTE-Verdacht vorliegt²². Das OVG Bremen verneint wie der Hessische VGH eine Gruppenverfolgung der Tamilen und bejaht im übrigen eine Fluchtalternative im Großraum Colombo ebenso wie das OVG Niedersachsen, das OVG Rheinland-Pfalz und das OVG Saarland²³.

¹⁹ BVerwG, Urteil vom 13.05.1993 - 9 C 58.92 und Urteil vom 20.06.1995 - 9 C 294.94

²⁰ VGH-Baden-Württemberg, Urteil vom 21.02.1992 - A 16 S 3055/90; OVG Schleswig, Urteil vom 16.11.1993 - 4 L 245/92

²¹ Bay. VGH, Urteil vom 18.07.1996 - 20 BA 94.35718

²² OVG Berlin, Urteil vom 07.12.1995 - OVG 3 B 4.93

²³ OVG Bremen, Urteil vom 30.10.1996 - 2 BA 32/96; Hess. VGH, Urteil vom 11.06.1996 - 10 UE 1919/96; OVG Niedersachsen, Urteil vom 16.06.1997 - 12 L 5715/96; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom

2.5 Pakistan

Im Gegensatz zu den vorherigen Ausführungen zum Irak und zu Sri Lanka ist die obergerichtliche Rechtsprechung hinsichtlich einer Verfolgung der Religionsgruppe der Ahmadis in Pakistan zwischenzeitlich gefestigt. Das Bundesverwaltungsgericht und alle Obergerichte, welche sich bisher mit dieser Frage beschäftigt haben, verneinen eine Gruppenverfolgung der Ahmadis²⁴.

3. Fazit

Wie die vorstehende Rechtsprechungsübersicht zeigt, werden an den vom Bundesverwaltungsgericht definierten Begriff der Gruppenverfolgung von der obergerichtlichen Rechtsprechung hohe Anforderungen gestellt, welche nur wenige Volks- oder Religionsgruppen erfüllen.

Die gerade bei Gruppenverfolgungsfragen auftretende erhebliche Bearbeitungsdauer zeigt die sorgfältige Arbeitsweise der Obergerichte. Zahlreiche Auskünfte und Stellungnahmen der maßgeblichen Stellen müssen gewürdigt und der Entscheidung

19.03.1997 - 11 A 10298/97.OVG; OVG Saarland, Urteil vom 25.04.1997 - 1 R 206/96

²⁴ BVerwG, Urteil vom 24.04.1995 - 9 C 415.94; z.B. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluß vom 18.03.1997 - 19 A 2123/97.A; OVG Niedersachsen, Urteil vom 29.07.1996 - 12 L 6696/95

zugrundegelegt werden. Angesichts der weitreichenden Konsequenzen für alle Betroffenen erscheint der hohe Arbeits- und Zeitaufwand jedoch gerade hier gerechtfertigt.

Das Bundesamt ist den Gerichten als Prozeßvertreter der Bundesrepublik Deutschland bei der Lösungsfindung als verantwortungsvolle und sachkompetente Prozeßpartei ein wertvoller Ratgeber geworden. Dies zeigen die zunehmenden Bitten der Obergerichte um Stellungnahmen des Bundesamtes zu asylrechtlichen Problemen.

Autorenverzeichnis

Stefan Brenner, M.A., Verwaltungsangestellter, geb.: 20.09.1964;
Studium der Politikwissenschaft, Psychologie, Sozial- und
Wirtschaftsgeschichte am Geschwister-Scholl-Institut für Politische
Wissenschaften der Universität München;
Sachbearbeiter im Analyserferat G 2.1 - "Mittel- und Osteuropa,
Südosteuropa und Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion" des
BAFI; speziell zuständig für die Kaukasus-Staaten Armenien,
Aserbaidshan und Georgien;
Haupttätigkeit: Verfassen von Länderanalysen im Bundesamt für die
Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Nürnberg.

Dr. Michael Griesbeck, Abteilungspräsident, geb.: 13.05.1960;
Studium der Rechtswissenschaft und der Politischen Wissenschaft in
Regensburg und Bonn; Erste Juristische Staatsprüfung;
Rechtsreferendar in Regensburg; Abschluß des Studiums der
Politischen Wissenschaft mit dem Grad eines Magister Artium (MA);
Zweite Juristische Staatsprüfung; Promotion zum Dr. jur. an der
Universität Regensburg (Dissertation über Altlasten und Polizeirecht);
Dienstantritt im Bundesministerium des Innern im Justitiariat;
Verwendung in verschiedenen Funktionen im Bundesministerium des
Innern u.a. in der "Arbeitsgruppe Innenpolitische Grundsatzfragen", im
Referat "Allgemeine Angelegenheiten der Verbrechensbekämpfung"
und als Pressesprecher;

Abteilungsleiter für Grundsatzangelegenheiten, Internationale Aufgaben, Informationstechnik im Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Nürnberg.

Volker Hölting, Regierungsrat, geb.: 22.06.1956;

Studium der Rechtswissenschaften; 2. juristisches Staatsexamen;
Referent in einem Verfahrensreferat, Referatsleiter eines
Verfahrensreferates (Schwarzafrikanische Herkunftsländer und
Sonderverfahren: Mehrfach und Folgeverfahren), Referatsleiter eines
Grundsatzreferates (Statistik, Sachstände, Qualitätssicherung), im
Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Nürnberg.

Bart Leerschool, Leiter der UNHCR-Zweigstelle Nürnberg,

geb.: 22.09.1958;

Catholic University, Nijmegen, The Netherlands, Meester in de Rechten;
Free University of Brussels, Belgium, Masters Degree in International
and Cooperative Law (LL.M.); Programme Officer, UNDP, Dhaka,
Bangladesh; Programme Officer, UNHCR, Luanda, Angola;
Protection Officer, UNHCR, Bangkok, Thailand; Protection Officer,
UNHCR, Mombasa, Kenya; Head of Sub-Office, UNHCR, Nuremberg,
Germany.

Ursula Gräfin Praschma, Leitende Regierungsdirektorin,

geb.: 10.06.1955;

Rechtsassessorin; Richterin beim Amtsgericht Waldshut-Tiengen in

Strafsachen; Richterin beim Verwaltungsgericht Stuttgart;

Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge seit 1986:

Gruppenleiterin Z 2 (Organisation, Haushalt, Liegenschaften, Innerer

Dienst, Sicherheit), Gruppenleiterin G 1 (Verfahrensorganisation,

nationale Aufgaben), Gruppenleiterin G 2 (Information, Analyse,

Bibliothek) im Bundesamt für die Anerkennung ausländischer

Flüchtlinge in Nürnberg.

Günter Schöll, Verwaltungsangestellter, geb.: 18.10.1951;

Studium der Rechtswissenschaften (Uni Tübingen); Zweites

Juristisches Staatsexamen; Selbständiger Rechtsanwalt;

Einzelentscheider im Referat G 1.1 (Durchführung der Daten-

bereinigung zur Einführung der neuen Geschäftsstatistik),

Referat G 1.3 (Statistik, Sachstände, Qualitätssicherung)

Monika Seiler, Regierungsrätin, geb.: 16.07.1954;

Studium der Rechtswissenschaften; 2. Juristisches Staatsexamen;

Tätigkeit als Rechtsanwältin; Einzelentscheiderin, Referentin für

obergerichtliche Rechtsprechung im Bundesamt für die Anerkennung

ausländischer Flüchtlinge in Nürnberg.

Literaturverzeichnis

Bücher:

- Asylpraxis, Band 1, Nürnberg 1997
- Brunner, Georg: Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa, Gütersloh 1996
- Fischer Weltalmanach 1997, Frankfurt am Main 1996
- Munzinger-Archiv/IH-Länder aktuell 30/97, Georgien
- Natsionalnyi sostav naseleniia, Chast´ II, Moskau 1989
- U.S. Department of State - Country Report on Human Rights Practices for 1996, January 30, 1997

Verwendete Zeitschriften und zeitschriftenähnliche Publikationen:

- After the Sovietunion - Refugees, IV - 1994
- Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 40, Köln
- Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 64, Köln
- Archiv der Gegenwart, Jahrgang 1995 und 1997
- Das Parlament
- Deutscher Bundestag-Drucksachen
- Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44-45/96, 25.10.1996

- Der Einzelentscheider-Brief
- Deutsches Verwaltungsblatt
- dpa-Meldungen
- Fact Finding Mission der niederländischen Stiftung INLIA,
Bericht vom 27.12.1996
- Internationale Politik, Bonn, März 1995, Nr. 3
- Statistisches Bundesamt: Länderbericht Georgien 1994,
Wiesbaden Januar 1995
- Neue Juristische Wochenschrift
- Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
- Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht-Rechtspre-
chungsreport
- Studie zur Außenpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung,
Nr. 68, Bonn im Oktober 1995
- Transition, 4. April 1997, Vol. 3, Nr. 6
- Transition, 7. Februar 1997, Vol. 3, Nr. 2
- Wostok, Nr. 1/96, Januar-Februar
- Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
- Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzgebung

Zeitungen:

- Der Spiegel
- Die Zeit
- Frankfurter Allgemeine Zeitung
- Frankfurter Rundschau
- International Herald Tribune

- Le Monde diplomatique
- Neue Zürcher Zeitung
- Nürnberger Nachrichten
- Nürnberger Rundschau
- Süddeutsche Zeitung

Gutachten:

- Gesellschaft für bedrohte Völker: - Schreiben von Frau Dr. Hofmann vom 29.08.1997 an den Autor Brenner .
- Gutachten von amnesty international vom 06.06.1997, Az.: EUR 59-96.124
- Gutachten von amnesty international vom 15.06.1994, Az.: EUR 56-93.383
- Gutachten der Gesellschaft für bedrohte Völker vom 23.07.1997 an das VG München zur Menschenrechtsslage der Yeziden in Armenien