

Stellungnahme zu Art. 32 Abs. 2 lit. a und Abs. 3 Asylgesetz

Zentraler Punkt der völkerrechtlichen und zugleich verfassungsrechtlichen Debatte um Art. 32 Abs. 2 lit. a und Abs. 3 Asylgesetz ist die teilweise geäußerte Befürchtung, dass aufgrund der neuen Formulierung echte Flüchtlinge kein Asyl im Sinne des Asylgesetzes erhalten; dies weil sie in Folge des Nichteintretens des Tatbestandes wegen Papierlosigkeit keine ausreichenden Möglichkeiten besäßen, ungeachtet ihrer fehlenden Papiere ihre Flüchtlingseigenschaft glaubhaft zu machen.

Diese Befürchtung trifft meines Erachtens aus folgenden Gründen nicht zu: Die Genfer Flüchtlingskonvention enthält keinerlei Bestimmungen über ein Verfahren zur Prüfung der Flüchtlingseigenschaft oder zur Überprüfung des Refoulement-Verbots nach Art. 33 GK. Aus der Verpflichtung, Flüchtlinge nicht in ein Verfolgerland zurückzuweisen oder auszuweisen ergibt sich jedoch ein Anspruch auf Durchführung eines fairen Verfahrens, in dem der Flüchtling seine ihm drohende Verfolgungsgefahr geltend machen können muss. Ein Anspruch auf Durchführung eines Asylverfahrens besteht dagegen nach ganz herrschender Meinung ebenso wenig wie ein Anspruch auf Asylgewährung. Das einzige, durch die Genfer Konvention gewährte Individualrecht ist das Recht auf Schutz vor Zurückweisung, Abschiebung oder Ausweisung in einen Verfolgerstaat (vgl. z.B. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, 1996, S. 179; Lauterpacht/Bethlehem, in: *Refugee Protection in International Law*, 2003, S. 87, 113 f.). Es gibt keine hinreichend überprüfbaren Kriterien für die Annahme, dass Art. 32 Abs. 2 lit. a Asylgesetz nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eine Verletzung des Refoulement-Verbots ausschließt, bzw. dazu führt, dass Flüchtlinge im Sinne des Asylgesetzes ungeachtet ihrer Flüchtlingseigenschaft kein Asyl mehr erhalten. Ausgangspunkt ist, dass die Fairness des Asylverfahrens dann gewährleistet ist, wenn der Asylbewerber ausreichende Möglichkeiten hat, seine Flüchtlingseigenschaft darzulegen und

die Verfahrensregeln mit hinreichender Wahrscheinlichkeit die Richtigkeit der Feststellung über das Bestehen einer Flüchtlingseigenschaft ermöglichen.

Zur Konkretisierung dieser Gebote der Verfahrensfairness kann zum Einen die internationale Praxis der Staaten, wie sie sich in nationalen Gesetzgebungen, Gerichtsentscheidungen und diplomatischen Notizen widerspiegelt, herangezogen werden. Zum Anderen können auch Stellungnahmen staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen als Hilfsmittel zur Auslegung des ungeschriebenen Erfordernisses eines fairen Verfahrens nach internationalem Flüchtlingsrecht dienen.

Dabei sind zwei Grundsätze im Auge zu behalten. Zum Einen die eher banale Feststellung, dass die Genfer Konvention keine Verpflichtungen beinhaltet, ein Verfahren zu etablieren, das jegliche Fehlentscheidungen ausschließt. Neben der Verpflichtung, Flüchtlinge vor Verfolgung zu schützen, gibt es auch andere legitime Staatsziele wie z.B. die Verhinderung illegaler Einwanderung und des Unterlaufens der Einwanderungsgesetzgebung durch Ausländer, die über keine hinreichenden Asylgründe verfügen.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass ein sehr großer Prozentsatz von Ausländern, die über keine Asylgründe verfügen, die Identitätspapiere und Reisedokumente, welche über ihre Identität oder über den Reiseweg Aufschluss geben könnten, vernichtet oder unterdrückt; es ist legitim, dies bei gesetzgeberischen Entscheidungen als grundsätzliches Unterscheidungsmerkmal für die Anwendbarkeit des Tatbestandes des Nichteintretens heranzuziehen. Empirisch erscheint dies auch deshalb gerechtfertigt, weil – wenn auch nicht ausnahmslos – auch Flüchtlinge, denen eine Verfolgungsgefahr im Sinne der Genfer Konvention droht, angesichts der typischen Gefährdungssituationen der Hauptherkunftsländer von Flüchtlingen regelmäßig in der Lage sind, sich Reise- oder Identitätspapiere zu verschaffen, mit denen ihre Herkunft bzw. Identität nachgewiesen werden kann. Die typischen Flüchtlingssituationen, in denen die Voraussetzung nicht gegeben ist, werden in der Regel den zuständigen Behörden bekannt sein und zu einer Ausnahme nach Art. 32 Abs. 2a führen.

Ein Verstoß gegen die Prinzipien des internationalen Flüchtlingsrechts könnte plausibel nur dann geltend gemacht werden, wenn die von der Grundregel des Art. 32 Abs. 2a vorgesehenen Ausnahmen in Abs. 3 insgesamt den Anforderungen nicht genügen, mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Verfolgungsrisiko auszuschließen.

Für die Behandlung papierloser Asylsuchender haben sich in der internationalen Praxis, die gemäß Art. 31 der Wiener Vertragsrechtskonvention für die Auslegung der Genfer Konvention maßgeblich sein könnte, bislang keine allgemein akzeptierten Verfahrensregeln herausgebildet. Immerhin ist von erheblicher Bedeutung für die Präzisierung des flüchtlingsrechtlichen Gebots der Verfahrensfairness, dass nicht nur zahlreiche europäische Aufnahmestaaten besondere Regeln für papierlose Asylbewerber in ihre Asylgesetzgebung aufgenommen haben und zu einem erheblichen Teil in diesem Fall beschleunigte Asylverfahren durchführen, sondern dass auch auf internationaler Ebene die Notwendigkeit spezieller Regeln zur Behandlung von Asylsuchenden, die keine Reise- oder Identitätspapiere abgeben, anerkannt ist. Die am 1.12.2005 verabschiedete Richtlinie 2005/85 der EU über Mindeststandards des Asylverfahrens (Richtlinie über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, ABl EU L 326/13) sieht zunächst eine Verpflichtung von Asylbewerbern vor, die in ihrem Besitz befindlichen Dokumente vorzulegen (Art. 11 Abs. 1 lit. b). Kapitel III der Richtlinie behandelt beim Prüfungsverfahren die Probleme fehlender bzw. unterdrückter Dokumente. Danach können die Mitgliedstaaten festlegen, dass ein Prüfungsverfahren vorrangig oder beschleunigt durchgeführt wird, wenn der Antragsteller unter anderem „durch Verschweigen wichtiger Informationen oder durch Zurückhalten von Dokumenten über seine Identität und/oder Staatsangehörigkeit, die sich negativ auf die Entscheidung hätten auswirken können, getäuscht hat“ oder „wenn angenommen werden kann, dass ein Identitäts- oder ein Reisedokument, das die Feststellung seiner Identität oder Staatsangehörigkeit ermöglicht hätte, mutwillig vernichtet oder beseitigt hat“.

Diese Vorschriften sind zwar nicht identisch mit Art. 32 Abs. 2 und Abs. 3 Asylgesetz, sie lassen aber immerhin erkennen, dass auch auf der EU-Ebene das Problem der papierlosen Asylsuchenden zur Rechtfertigung einer beschleunigten Durchführung von Asylverfahren anerkannt ist. Insoweit dürfte im Endergebnis nichts wesentlich anderes gelten, als das, was in Art. 32 Abs. 3 lit.c Asylgesetz niedergelegt ist, wonach auf Asylgesuche ungeachtet des Grundsatzes von Abs. 2 dann eingegangen wird, wenn sich auf Grund der Anhörung erweist, dass zusätzliche Abklärungen zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft oder eines Wegweisungsvollzugshindernisses nötig sind.

Als Fazit ist festzustellen, dass sich aus der Staatenpraxis bislang keine allgemeinen anerkannten Grundsätze ableiten lassen, wie mit papierlosen Asylsuchenden zu verfahren ist. Anerkannt ist jedoch, dass das legitime Anliegen der Staaten, ihre Einwanderungsgesetzgebung durchzusetzen, Sonderregeln gegenüber papierlosen Asylsuchenden rechtfertigt. Das Gebot eines fairen Verfahrens lässt aber den Vertragsstaaten Regelungsspielräume, um einerseits dem legitimen Schutzinteresse von Asylsuchenden, die möglicherweise trotz fehlender Papiere die Voraussetzungen für die Zuerkennung einer Flüchtlingseigenschaft erfüllen, und andererseits im Interesse der Staaten einer unkontrollierten illegalen Einwanderung durch Personen vorzubeugen, die in Ermangelung von Reise- oder Identitätspapieren trotz fehlender Asylgründe nicht in ihre Heimatstaaten zurückgeführt werden können, Rechnung zu tragen. Die Ausnahmegründe von Art. 32 Abs. 3 gewährleisten mit hinreichender Sicherheit, dass das ernsthafte Risiko einer Wegweisung in einen Verfolgerstaat ausgeschlossen wird.

Die erste Alternative, lit. a, die Glaubhaftmachung, dass Asylsuchende aus entschuldigen Gründen nicht in der Lage sind, ihre Reise- oder Identitätspapiere abzugeben, erfasst bereits einen erheblichen Teil derjenigen Personen, bei denen auf Grund der Verhältnisse im Herkunftsland oder der individuellen Situation plausibel gemacht werden kann, dass die Nichtabgabe von Reise- oder Identitätspapieren nichts über das Bestehen der Flüchtlingseigenschaft aussagt. Bei der zweiten Alternative, lit. b, wird bei echten Flüchtlingen trotz der fehlenden Papiere auf Grund der bekannten Verhältnisse im Herkunftsstaat oder auf Grund der Anhörung die Flüchtlingseigenschaft festgestellt werden. Bei der dritten Alternative (auf Grund der Anhörung erweist sich, dass zusätzliche Abklärungen nötig sind) wird ähnlich einem beschleunigten Asylverfahren nach der EU-Mindeststandardrichtlinie in einer Art Generalklausel allen Fällen Rechnung getragen, in denen trotz erster Anhaltspunkte für das Nichtbestehen der Flüchtlingseigenschaft sich auf Grund der persönlichen Angaben des Asylsuchenden ergibt, dass eine weitere Aufklärung erforderlich ist. Damit wird allen möglichen Fallgestaltungen ausreichend Rechnung getragen. Für eine Verletzung des Fairnessgebots sind daher weder aus der Staatenpraxis noch aus der internationalen Rechtsprechung irgendwelche Anhaltspunkte ersichtlich.

Die neue Gesetzesbestimmung erfüllt somit das Kriterium der Verhältnismässigkeit. Mit ihr kann dem verbreiteten Problem, dass zahlreiche Asylsuchende trotz fehlender Asylgründe keine Identitätspapiere einreichen, um ihre Rückführung unmöglich zu machen oder erheblich zu erschweren, angemessen begegnet werden.

Art. 32 ist daher geeignet, notwendig und erforderlich.

Konstanz, 10.4.2006

Prof. Dr. Kay Hailbronner