

Christoph Gusy:

Die Anerkennung von Asylanten und Flüchtlingen

I. Die Bedeutung von Anerkennungsverfahren bei der Aufnahme von Schutzsuchenden

Politisch Verfolgte oder Flüchtlinge genießen in einer großen Anzahl von Staaten einen durch das Völkerrecht oder das innerstaatliche Recht begründeten besonderen Rechtsstatus¹. Die Tatsache der politischen Verfolgung allein reicht jedoch regelmäßig zum Erwerb dieser Rechte nicht aus; vielmehr wird stets bei der Einreise des Schutzsuchenden durch die Staatsorgane des Zufluchtsstaates geprüft, ob in seiner Person die Voraussetzungen für die Asylgewährung oder seine Aufnahme als Flüchtling vorliegen². Nur wenn diese Prüfung mit einem positiven Resultat endet, wird der Betroffene als Asylberechtigter oder Flüchtling im Rechtssinne angesehen. Sein Rechtserwerb ist somit in der Regel von zwei Voraussetzungen abhängig: Er muß einerseits die durch das Völkerrecht oder das nationale Recht des jeweiligen Staates normierten gesetzlichen Voraussetzungen für die Schutzgewährung erfüllen, andererseits muß darüber hinaus das Vorliegen dieser Voraussetzungen in einem vom Aufnahmestaat durchgeführten Verfahren festgestellt werden³. Solche Anerkennungsverfahren werden in einigen Zufluchtsstaaten von eigens dafür geschaffenen Behörden durchgeführt, in anderen Ländern obliegen sie den allgemein für Einwanderungs- oder Ausländerfragen zuständigen Stellen⁴. Ihr Gegenstand ist unabhängig von Kompetenzfragen stets die Feststellung, ob der Schutzsuchende die in diesem Staat als Voraussetzung für die Schutzgewährung statuierten Anforderungen erfüllt.

Die Normen, die diese Anforderungen regeln, verfolgen in den einzelnen Staaten unterschiedliche Zwecke. Teilweise wird die Aufnahme von Flüchtlingen ausschließlich als souveränes Recht der Staaten angesehen⁵, den Schutzsuchenden steht kein Recht auf Aufnahme zu. Die Ausübung des staatlichen Rechts zur Schutzgewährung kann ihrerseits unterschiedliche Ziele verfolgen: Sie kann aus Gründen der Humanität gegenüber durch ungerechtfertigte politische Verfolgung in Not geratenen Menschen⁶ als auch zum Zweck der Propaganda gegenüber dem Verfolgungsstaat eingesetzt werden, wenn Schutz nur solchen Personen gewährt wird, die als Parteigänger des im Zufluchtsstaat herrschenden Regimes in Staaten mit entgegengesetzter Ideologie verfolgt werden⁷. Andererseits gewähren manche Staaten politisch Verfolgten ein subjektives Recht auf Asyl⁸ oder einen anderen Schutz, der die staatliche Souveränität bei der Flüchtlingszulassung bindet. In den Anerkennungsverfahren kommt es somit regel-

¹ S. dazu näher *Grahl—Madsen*, *The Status of Refugees in International Law II*, 1972, S. 79 ff.; *Kimminich*, *Der internationale Rechtsstatus der Flüchtlinge*, 1962, S. 122 ff., 274 ff., 412 ff.

² Dementsprechend sind nach der Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951 die Staaten stets berechtigt, die Flüchtlingseigenschaft der Zufluchtssuchenden zu prüfen, s. *Grahl—Madsen*, *The Status of Refugees in International Law I*, 1966, S. 333.

³ Vgl. dazu auch *Kleine*, *Der Asylwerb in der Bundesrepublik Deutschland*, Diss. Würzburg 1972, S. 73; *Eckert*, *Begriff und Grundzüge des schweizerischen Flüchtlingsrechts*, Diss. Zürich 1977, S. 52 f.

⁴ Eine gute Übersicht bietet *Grahl—Madsen*, a. a. O. (Fn. 2), S. 341 ff.

⁵ Vgl. zu diesem Recht grundsätzlich *Grahl—Madsen*, a. a. O. (Fn. 1); *Kleine*, a. a. O. (Fn. 3), S. 12 ff., beide mwN.

⁶ S. *Lieber*, *Die neuere Entwicklung des Asylrechts im Völkerrecht und im Staatsrecht*, 1973, S. 40.

⁷ Eingehend hierzu *Kirchheimer*, *Politische Justiz*, 1965, S. 519 f., 525 f., 530 ff.

⁸ S. etwa die Übersicht bei *Kimminich*, a. a. O. (Fn. 1), S. 364 ff.

mäßig darauf an, daß das öffentliche Interesse des Zufluchtslandes und die privaten Interessen des Flüchtlings gegeneinander abgewogen werden, um aufgrund der jeweils dafür erlassenen Normen festzustellen, ob der Schutzsuchende aufzunehmen ist oder nicht⁹. Je nach der Ausgestaltung der asylrechtlichen Bestimmungen des jeweiligen Staates stehen dabei entweder die staatlichen oder die individuellen Interessen des Verfolgten im Vordergrund.

Die Organisation und Durchführung dieser Verfahren muß sich, sofern sie dem jeweiligen Verfahrenszweck gerecht werden soll, an dem materiellen Recht, dessen Verwirklichung die Anerkennung dienen soll, orientieren. Die Abwägung der öffentlichen Interessen mit denjenigen des Flüchtlings wirkt sich daher in einem zweckmäßig organisierten Anerkennungsverfahren nicht nur in denjenigen Rechtsnormen, die die Voraussetzungen der Anerkennung statuieren, sondern auch in der Ausgestaltung der Verfahren aus, in denen die beteiligten Rechtspositionen möglichst wirkungsvoll zur Geltung gebracht werden sollen¹⁰. Nur so kann das materielle Asylrecht in dem jeweiligen Land seine effektive Durchführung, Ergänzung und Verwirklichung im Verfahrensrecht finden¹¹. Andernfalls bestünde die Gefahr, daß die Wirksamkeit des materiellen Rechts über eine zweckwidrige Ausgestaltung des Verfahrensrechts wieder rückgängig gemacht würde, die Rechtsordnung des Zufluchtsstaates wäre in sich widersprüchlich.

Dieser Zusammenhang zwischen den materiellrechtlichen Grundsätzen der Asylgewährung in den verschiedenen Staaten und dem Verfahrensrecht ist bislang kaum untersucht worden. Im folgenden soll an Beispielen erläutert werden, inwieweit sich das materielle Recht auf das Verfahrensrecht prägend auswirkt¹². Dabei lassen sich zwei Grundtypen von Verfahren unterscheiden¹³.

II. Politische Anerkennungsverfahren

Die politische Ausgestaltung der Anerkennungsverfahren wird weitgehend in solchen Staaten praktiziert, die Verfolgten und Flüchtlingen kein subjektives Recht auf Asyl einräumen, sondern vielmehr die Schutzgewährung als ein ausschließlich aus der staatlichen Souveränität herzuleitendes Recht ansehen. Die Flüchtlingsaufnahme erfolgt vorwiegend im staatlichen Interesse, sie orientiert sich an politischen Gegebenheiten und Notwendigkeiten¹⁴.

So nehmen etwa die USA vorwiegend Flüchtlinge aus kommunistisch regierten Staaten und dem „Mittleren Osten“ auf, die als in ihren Herkunftsländern von politisch

⁹ Näher hierzu *Eckert*, a. a. O. (Fn. 3), S. 52 ff.

¹⁰ *Eckert*, a. a. O. (Fn. 3), S. 54.

¹¹ Grundsätzlich kommt dem Verfahren neben der Entscheidung über die Aufnahme zugleich die Wirkung zu, den Flüchtlingen den Nachweis ihres Rechtsstatus zu erleichtern, damit nicht von Fall zu Fall erneut über ihre Flüchtlingseigenschaft entschieden werden muß; s. BVerwGE 7, 333, 334; *Eckert*, a. a. O. (Fn. 3), S. 55.

¹² Die Anerkennungsverfahren sind bislang wenig untersucht, oft sind auch kaum rechtliche Regelungen auffindbar; vgl. zu dieser Materie grundlegend *Grahl — Madsen*, Schriftenreihe der Deutschen Nansen-Gesellschaft, Heft 3, 1963, S. 88 ff.; *Grahl — Madsen*, a. a. O. (Fn. 4); *Lieber*, a. a. O. (Fn. 6), S. 229, 232 ff., 246 ff., 261, 301 ff.; *Eckert*, a. a. O. (Fn. 3), S. 51 ff.

¹³ Die hier gewählte typisierende Betrachtung vermag von ihrer Anlage her naturgemäß nicht alle — oft äußerst differenzierten — Einzelheiten zu berücksichtigen; die dargestellten Verfahren dienen nur zur Exemplifikation von idealtypischen Grundzügen.

¹⁴ S. dazu *Kirchheimer*, a. a. O. (Fn. 7).

„gegnerischen“ Richtungen verfolgt angesehen werden¹⁵. Das Anerkennungsverfahren wird durch den allgemein für Einwanderungsfragen zuständigen Immigration and Naturalization Service durchgeführt¹⁶. Das Verfahren läuft wenig förmlich ab. Die zuständigen Beamten nehmen im Inland oder — aufgrund bilateraler völkerrechtlicher Verträge — in bestimmten anderen Staaten Anträge auf Aufnahme als Flüchtling entgegen und prüfen sodann, ob die gesetzlichen Voraussetzungen dafür vorliegen und keine Ausschlußgründe entgegenstehen. Gesetzliche Verfahrensregeln bestehen dafür nicht. Gegen ablehnende Entscheidungen steht dem Betroffenen kein Rechtsweg offen, gerichtliche Instanzen sind somit von der Mitwirkung bei der Zulassung von Asylanten und Flüchtlingen weitgehend ausgeschlossen.

Ähnlich ist das Verfahren in Belgien organisiert. Dort steht Verfolgten zwar ein Recht auf Asyl zu¹⁷, dennoch ist der Verfahrensablauf demjenigen in den USA in vielerlei Hinsicht ähnlich. Die Flüchtlingsanerkennung¹⁸ ist im Auftrag des Außenministeriums dem Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) in enger Zusammenarbeit mit dem Innen- und dem Außenministerium zugewiesen. Der Vertreter des UNHCR nimmt die Anträge entgegen und klärt in einer mündlichen Verhandlung den tatsächlichen Sachverhalt, wobei gegenüber dem Begehren des Schutzsuchenden durch Regierungsbeamte öffentliche Interessen zur Geltung gebracht werden können. Der Ablauf des Verfahrens ist weitgehend abhängig von den Erfordernissen des Einzelfalles, Rechtsnormen, die die Verfahrensdurchführung allgemein näher ausgestalten, bestehen nicht. Der politische Charakter des Anerkennungsverfahrens kommt auch dadurch zum Ausdruck, daß keine gerichtliche Kontrolle der Entschließung zulässig ist. Unter der Voraussetzung, daß das Resultat des Verfahrens fehlerhaft war oder neue Tatsachen eintreten oder bekanntwerden, ist die Wiederaufnahme vor der für die Anerkennung zuständigen Stelle zulässig¹⁹.

Für das politische Anerkennungsverfahren können somit insbesondere drei charakteristische Merkmale aufgezeigt werden: Die Verfahrensdurchführung ist gesetzlich kaum oder gar nicht geregelt²⁰, sie wird vielmehr weitgehend den Erfordernissen des Einzelfalles überlassen; die Entscheidung erfolgt nicht durch unabhängige Stellen, sondern durch weisungsabhängige Beamte, die die staatlichen Interessen wahren, oder unter Mitwirkung politischer Instanzen, die die öffentlichen Belange im Verfahren zur Geltung bringen; schließlich ist eine gerichtliche Kontrolle des Verfahrensablaufs und -ergebnisses weitgehend ausgeschlossen²¹. Bei dieser Verfahrensorganisation fehlen Sicherungen zugunsten der Schutzsuchenden weitgehend, ihre unsichere Rechtsstellung, die im materiellen Recht häufig durch die starke Betonung staatlicher Interessen und

¹⁵ Sec. 203 (a) (7) des Immigration and Nationality Act; die USA gewähren Verfolgten kein Recht auf Asyl, vgl. *Grahl — Madsen*, a. a. O. (Fn. 1), S. 128 f.; *Lieber*, a. a. O. (Fn. 6), S. 238; anders *Garcia — Mora*, *International Law and Asylum as a Human Right*, 1956, S. 150 f.

¹⁶ Dazu näher *Lieber*, a. a. O. (Fn. 6), S. 246 mwN.

¹⁷ Zit. bei *Grahl — Madsen*, a. a. O. (Fn. 2), S. 318 f.

¹⁸ Diese beschreibt *Grahl — Madsen*, a. a. O. (Fn. 2), S. 343 f.; *Grahl — Madsen* in *Schriftenreihe*, a. a. O. (Fn. 12), S. 92 f.

¹⁹ Ähnlich ist das Anerkennungsverfahren in Italien organisiert, vgl. dazu *Grahl — Madsen*, a. a. O. (Fn. 2), S. 362.

²⁰ *Eckert*, a. a. O. (Fn. 10), empfindet diesen Umstand als Mangel des Anerkennungsverfahrens.

²¹ Die schweizerische „Botschaft zum Asylgesetz“ vom 31. August 1977 (Drs. 77.061), S. 10, nennt den Ausschluß der justiziellen Kontrolle als den ausschlaggebenden Grund dafür, daß ein Recht auf Asyl in der Schweiz nicht geschaffen werden soll.

die geringe Ausformung seiner Individualrechte zum Ausdruck kommt, bestimmt auch die Verfahrensdurchführung. Der Schutz der Flüchtlinge ist somit weitgehend von dem politisch motivierten Wohlwollen des Aufnahmestaates abhängig; das Aufnahmeverfahren dient dementsprechend primär der Wahrung staatlicher Belange.

Rechtsförmliche Anerkennungsverfahren

In anderen Staaten, insbesondere solchen, die politisch Verfolgten ein subjektives Recht auf Asyl gewähren, ist das Anerkennungsverfahren formalisiert²². Die Ausgestaltung des Verfahrensablaufes wird dadurch bedingt, daß durch sie nicht ausschließlich die Interessen des beteiligten Staates, sondern auch rechtlich geschützte Interessen des Flüchtlings verwirklicht werden müssen. Das den Verfolgten eingeräumte subjektive Recht auf Asyl bindet die Staatsorgane bei der Aufnahme solcher Personen. Es vermag jedoch nur dann Wirksamkeit zu erlangen, wenn es auch verfahrensmäßig durchgesetzt werden kann²³. Das Anerkennungs- oder Aufnahmeverfahren muß demnach so organisiert sein, daß es den subjektiven Rechten des Schutzsuchenden in angemessener Weise Rechnung trägt. Zweck des Verfahrens muß sein, die Rechte des Verfolgten gegenüber den Interessen des Staates in angemessener Weise wirksam werden zu lassen. Eine solche Verfahrensorganisation bedeutet allein keineswegs, daß die Anerkennungsquoten diejenigen solcher Länder, in denen die politische Ausgestaltung besteht, stets übersteigt; oftmals können gerade in politischen Verfahren die Interessen der Humanität wenig förmlich, aber effektiv gewahrt werden. Die rechtsförmige Ausgestaltung strebt die Verwirklichung des materiellen Rechts mit formalen Sicherungen an, um so die Einzelfallgerechtigkeit zu wahren.

Als Beispiel einer solchen Verfahrensdurchführung sollen die Anforderungen der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland an die Ausgestaltung der Aufnahme-prozedur dargestellt werden²⁴. Art. 16 II 2 des Grundgesetzes (GG) verleiht politisch Verfolgten ein subjektives Recht auf Asyl. An dieses Grundrecht sind gemäß Art. 1 III, 20 III GG Gesetzgebung, Exekutive und Rechtsprechung gebunden. Bei allen Maßnahmen gegenüber Ausländern, denen möglicherweise das Grundrecht auf Asyl zusteht, sind die Staatsorgane daher zur Beachtung dieses Rechts verpflichtet. Die Beachtung des unmittelbar geltenden Verfassungsrechts ist jedoch nur möglich, wenn die Verwaltungsverfahren derart ausgestaltet sind, daß die Respektierung des Asylrechts möglich ist. Das Grundrecht verpflichtet somit die zuständigen Staatsorgane²⁵, bei ihren Maßnahmen Verfahren anzuwenden, deren Organisation und Durchführung den verfassungsrechtlichen Bindungen in sachgerechter Weise Rechnung trägt. Ein Verfahren, das gegen diese Anforderungen verstößt, ist rechtswidrig²⁶. Die verfassungsrechtlichen

²² Damit ist keineswegs notwendig ein „förmliches Verfahren“ im Sinne der §§ 63 ff. des deutschen Bundesverwaltungsverfahrensgesetzes (BVwVfG) gemeint.

²³ Zeidler/Hailbronner in Otto-Benecke-Stiftung (Hrsg.), Menschenrechte und Flüchtlingsbetreuung, 1978, S. 81, 82.

²⁴ Vgl. zu ähnlichen Grundzügen des Verfahrens in Österreich Grahl — Madsen, a. a. O. (Fn. 2), S. 341 ff.; Lieber, a. a. O. (Fn. 6), S. 140 ff.; zur Schweiz s. Lieber, ebd., S. 301 ff.; Eckert, a. a. O. (Fn. 3), S. 53 ff.

²⁵ Die Kompetenzordnung im deutschen Asylrecht ist sehr umstritten, s. die Übersicht bei Franz, DVBl., 1967, 492 ff.

²⁶ Diese „verfahrensrechtliche Dimension“ des Asylrechts wie der Grundrechte allgemein ist bislang kaum untersucht, da die Zusammenhänge zwischen materiellem Asylrecht und Asylverfahrensrecht kaum gewürdigt werden; vgl. etwa die Darstellung des Verfahrens bei Merl, Das Asylrecht politisch Verfolgter nach Art. 16 (2) 2 GG, Diss. München 1968, S. 151 ff.; Kleine, a. a. O. (Fn. 3), S. 200 ff.

Prämissen erfordern zugleich eine Verfahrensausgestaltung durch Rechtsnormen²⁷, die die Bindung der zuständigen Instanzen bei der Entscheidungsfindung konkretisieren, da andernfalls die Gefahr besteht, daß die Beachtung des Asylrechts nicht in hinreichender, einheitlicher Weise gewährleistet ist. Besondere Bedeutung erlangt die Bindung von Gesetzgebung und Verwaltung an das Recht auf Asyl in einigen Stadien der Verfahrensorganisation und -durchführung, die exemplarisch dargestellt werden sollen²⁸.

1. Notwendige Voraussetzung einer den rechtlichen Anforderungen Rechnung tragenden Entscheidung ist, daß die für die Verfahrensdurchführung zuständigen Instanzen rechtlich und tatsächlich in der Lage sind, den Erfordernissen des Asylrechts gerecht zu werden. Sind die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel in sachlicher, personeller oder organisatorischer Hinsicht von vornherein unzureichend, so daß die Behörden den tatsächlichen Sachverhalt nicht hinreichend zu ermitteln oder rechtlich zu würdigen vermögen, so ist die unzureichende Verfahrensorganisation rechtswidrig.

Unter diesem Aspekt sind im Asylrecht insbesondere die Befugnisse der Grenzbehörden zu würdigen. Ein Schutzsuchender, der aus dem Ausland in das Gebiet des Zufluchtsstaates einreisen will, ist, solange er dessen Grenzen nicht überschritten hat, noch ohne den Schutz durch den Aufenthalt im Schutzstaat²⁹. Würden die Grenzbehörden ihn an der Einreise hindern, um zunächst seine Asylberechtigung oder seinen Flüchtlingsstatus zu prüfen, so wäre der Flüchtling während der Dauer dieser Prüfung noch nicht geschützt. Eine Nachprüfung des Asylrechts des Verfolgten an der Grenze könnte daher stets nur oberflächlich sein und die tatsächlichen Umstände nicht sachgerecht aufklären, sofern sie sich nicht infolge der Schwierigkeiten, die sich aus den weitgehend fehlenden Erkenntnismöglichkeiten der Grenzbehörden ergeben, derart langwierig gestalten soll, daß durch die Dauer des Verfahrens das Asylrecht des Betroffenen infolge seiner Schutzlosigkeit im Ausland faktisch entwertet würde. Der Schutz des Betroffenen kann nicht beliebig lange hinausgeschoben werden, ohne seinen Sinn zu verlieren. Andererseits vermag eine kurze Prüfung wegen ihres summarischen Charakters den tatsächlichen und juristischen Problemen des Asylrechts nicht gerecht zu werden³⁰, vielmehr besteht die Gefahr, daß infolge der unzureichenden Aufklärung und Würdigung des Sachverhaltes eine Fehlentscheidung ergeht. Rechtswidrige Entscheidungen, die gegen das Asylrecht des Betroffenen verstoßen, können daher nur vermieden werden, wenn die ausschlaggebende Prüfung nicht von den Grenzbehörden durchgeführt wird³¹, soll das Asylrecht nicht schon an der Grenze in unzulässiger Weise faktisch vernichtet werden. Den damit verbundenen Gefahren waren sich auch die Mitglieder des Parlamentarischen Rates bei der Schaffung des Grundrechts auf Asyl

²⁷ Grundsätzlich können solche Rechtsnormen sowohl Gesetze als auch Rechtsverordnungen oder gar Verwaltungsvorschriften sein, sofern nicht — etwa durch den Gesetzesvorbehalt — bestimmte Formen vorgeschrieben sind.

²⁸ Rechtsprobleme des deutschen Asylverfahrens unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Bindungen sind in jüngerer Zeit insbesondere dargestellt worden von amnesty international (ai), Politisches Asyl, 2. Aufl., 1977, S. 57 ff., 70 ff., 118 ff., 134 ff., 170 ff.; Marx in ai (Hrsg.), Bewährungsprobe für ein Grundrecht, 1978, S. 148 ff., 192 ff., 244 ff., 385 ff., 395 ff.; die Rechtsprechung ist dargestellt bei Heine/Marx, Ausländergesetz, 1978, S. 177 ff.

²⁹ Vgl. Lieber, Zur Bedeutung des Aufenthalts im Zufluchtsstaat für den Asylschutz des Flüchtlings, AWR-Bulletin 1978, 163, 165.

³⁰ Vor derartigen Prüfungen warnte daher zu Recht Brause, NJW 1977, 1571.

³¹ Die Ausstattung der Grenzbehörden mit der Kompetenz, asylrechtlich relevante Entscheidungen zu fällen, wie sie in der Bundesrepublik derzeit diskutiert wird, ist daher verfassungsrechtlich zumindest bedenklich.

bewußt, als vor einer Prüfung „in den Händen der Grenzpolizei“ gewarnt wurde. Ein solches Verfahren mache das Asylrecht „vollkommen unwirksam“³².

Dementsprechend gewähren in der Bundesrepublik Deutschland die §§ 38, 40 des Ausländergesetzes (AuslG) politisch Verfolgten und Flüchtlingen bis zur endgültigen Entscheidung über ihre Rechtsstellung ein vorläufiges Aufenthaltsrecht. Die Grenzbehörden sind demgegenüber zu keiner Prüfung befugt. Diese gesetzliche Regelung steht in Übereinstimmung mit den verfassungsrechtlichen Notwendigkeiten einer sachgerechten verfahrensmäßigen Durchführung des Asylrechts³³.

2. Der Ablauf des Anerkennungsverfahrens hat sich streng an rechtsstaatlichen Grundsätzen zu orientieren. Dabei ist insbesondere die Aufklärung des entscheidungserheblichen Sachverhaltes von Bedeutung. Nur wenn tatsächlich geeignete Erkenntnismittel angewandt werden, um die Umstände im Verfolgungsstaat zu klären, ist die Verfahrensdurchführung als rechtmäßig anzusehen. Besonderes Gewicht erlangen dabei die Anforderungen an die Beweise. Der Asylschutz darf nicht von unerfüllbaren Beweisforderungen abhängig gemacht werden³⁴. Ist ein stringenter Beweis aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht zu erbringen, so sind die Anforderungen an die Beweismittel in dem Umfang herabzusetzen, bis dem Asylrecht keine unüberwindlichen Hindernisse mehr entgegenstehen³⁵. Sind keine Beweismittel erreichbar, so darf der Schutzsuchende nur mit einer Darlegungslast belastet werden³⁶; dem Staat steht es im Einzelfall offen, den Gegenbeweis zu erbringen. Das bedeutet nicht, daß jede Aussage des Flüchtlings die Vermutung ihrer Richtigkeit für sich haben muß; steht sie jedoch nicht in Widerspruch zu bekannten Tatsachen und stehen keine sonstigen Gründe in seiner Person der Annahme entgegen, daß sie der Wahrheit entspricht, so ist sie nicht als unzureichend anzusehen³⁷.

Da im Asylrecht Beweismittel regelmäßig fehlen³⁸, kommt es somit im Anerkennungsverfahren gewöhnlich auf die Glaubwürdigkeit des Schutzsuchenden an. Stehen keine tatsächlichen Umstände entgegen, so ist zu vermuten, daß seine Angaben der Wahrheit entsprechen, insbesondere in dem Fall, wenn zusätzliche Anhaltspunkte für ihre Glaubhaftigkeit oder Wahrscheinlichkeit sprechen³⁹. Von besonderer Bedeutung ist dabei stets der persönliche Eindruck der zuständigen Stellen von dem Flüchtling; dieser hat zur Wahrung seiner Rechte im Verfahren einen Anspruch auf rechtliches Gehör vor der zuständigen Behörde⁴⁰. Dieser Anspruch ist sowohl dann verletzt, wenn der Schutzsuchende abgewiesen wird, ohne angehört worden zu sein, als auch dann, wenn die Anhörung durch die unzuständige Stelle erfolgt⁴¹.

³² Abg. v. Mangoldt in der 23. Sitzung des Grundsatzausschusses vom 19. November 1948, Stenoprotokoll, S. 13 ff.; bedenklich sind schon einige derzeit angewandte Praktiken, dargestellt von Marx, a. a. O. (Fn. 28), S. 385 ff.

³³ S. dazu näher Gusy, AWR-Bulletin, 1978, 82, 85 ff.

³⁴ Vgl. hierzu allgemein BVerwGE 7, 242, 248 f.

³⁵ BVerwGE 7, 242, 248 f.; 9, 97, 100.

³⁶ S. grundsätzlich BVerwGE 14, 146, 148 f.; 41, 53 (Leitsatz); von Zezschwitz, JZ 1970, 233, 240.

³⁷ BVerwGE 11, 146, 150; zu restriktiv dagegen BVerwGE 30, 358 (Leitsatz); BVerwG, NJW 1978, 1277.

³⁸ Kleine, a. a. O. (Fn. 6), S. 206; ai, a. a. O. (Fn. 28), S. 77.

³⁹ Vgl. auch BVerwGE 7, 242, 249; 12, 271, 272; 14, 146, 150.

⁴⁰ So auch § 28 I BVwVfG; dieser Anspruch hat in der Bundesrepublik Verfassungsrang. s. Kopp, Verfassungsrecht und Verwaltungsverfahrenrecht, 1971, S. 31 ff.

⁴¹ Bedenklich daher die Vorschläge von v. Pollern, NJW 1976, 2059; DöV 1978, 555, 557 f.

3. Das subjektive Recht auf Asyl erfordert die gerichtliche Kontrolle der Exekutive⁴², die — als ausschließliche Rechtsentscheidung — durch besondere Verfahrensregeln den subjektiven Rechtsschutz sicherstellt⁴³. Diese Orientierung am Recht ist durch eine Fülle organisatorischer Vorkehrungen gesichert. Zentrale Sicherung ist dabei die Neutralität der entscheidenden Instanz. Die Stellung des Richters als unparteiischer Dritter⁴⁴ sichert die Berücksichtigung der Belange aller Beteiligten im Verfahren. Zur Herstellung und Sicherung dieser Neutralität enthalten das Grundgesetz und die Verfahrensgesetze sowohl organisatorische Vorkehrungen für das gerichtliche Verfahren als auch persönliche Sicherungen für den entscheidenden Richter.

Organisatorisch dient hierzu primär die Entscheidungsindividualisierung. Gerichtliche Kontrolle findet stets nur punktuell statt, sie muß in jedem Einzelfall beantragt werden und bezieht als Entscheidungsgegenstand nur begrenzte Rechtsprobleme ein. Die Gerichte sind dabei an kein einheitliches Gestaltungskonzept gebunden, wie es die Exekutive bei dem routinemäßigen Vollzug des Asylrechts zu beachten hat; eine rechtliche „Selbstbindung“ der Gerichte findet selbst durch eine gefestigte Spruchpraxis nicht statt. Eine routinemäßige Entscheidungsbildung wird dadurch erschwert, indem die Argumentationslast erhalten bleibt: Eine faktische „Selbstbindung“ durch Präjudizien⁴⁵ entlastet nicht von der Begründung der einzelnen Entscheidung.

Zugleich sind die Gerichte von der Folgenverantwortung für die eigene Entscheidung weitgehend entlastet. Die tatsächlichen wie rechtlichen Konsequenzen der Umsetzung ihrer Urteile in ausführendes Handeln fallen nicht bei ihnen, sondern bei der Exekutive an. Dadurch ist die Gesetzesauslegung durch die Gerichte in erheblich geringerem Maße von faktischen Sachzwängen abhängig⁴⁶ als jedes Verwaltungsverfahren, sobald die entscheidenden Instanzen selbst die Folgenlast tragen müssen. Diese fehlende Last entlastet die Gerichte zugleich von der Aufgabe, gegenüber den Individualinteressen der Schutzsuchenden öffentliche Interessen zur Geltung bringen zu müssen. Vielmehr sind sie verpflichtet, die von den Behörden geltend gemachten öffentlichen Belange zu den Rechten der Verfolgten in Relation zu setzen. Sind somit die Exekutivorgane im jeweiligen Rechtsverhältnis Vertreter einer Partei, so ist den Gerichten die Rolle des Schlichters zugewiesen. Dementsprechend sichern die Prozeßgesetze die richterliche Neutralität, indem sie Personen von der Entscheidung ausschließen, die bereits in einem früheren Verfahren an der Zulassung des jeweiligen Schutzsuchenden mitgewirkt haben.

Neben diesen organisatorischen Sicherungen richterlicher Neutralität ist die persönliche Unvoreingenommenheit der Entscheidenden vor sachfremden Einwirkungen durch die Garantie ihrer Unabhängigkeit geschützt⁴⁷. Sie garantiert die rollenunabhängige Entscheidungsfreiheit und befreit die Richter von rechtlichen Verpflichtungen auf bestimmte Interessen.

⁴² Vgl. schon oben Fn. 21; in der Bundesrepublik wird die gerichtliche Kontrolle belastender Maßnahmen der Exekutive durch Art. 19 IV GG garantiert.

⁴³ Vgl. dazu *Lorenz*, Der Rechtsschutz des Bürgers und die Rechtsweggarantie, 1973, S. 12 mwN.

⁴⁴ *Lorenz*, a. a. O. (Fn. 43), S. 202.

⁴⁵ Mechanismen der Präjudizienbindung beschreibt *Kriele*, Theorie der Rechtsgewinnung, 2. Aufl., 1976, S. 243 ff.

⁴⁶ S. etwa *Lorenz*, a. a. O. (Fn. 43), S. 185: „Neutralität gegenüber außerrechtlichen Motivationen“.

⁴⁷ S. Art. 97 I GG; dazu näher *Lorenz*, a. a. O. (Fn. 43), S. 203 ff mwN.

Darüber hinaus ist die neutrale Entscheidungsfindung der Gerichte durch besondere Regelungen für die einzelnen Verfahren gesichert. Hierzu gehört insbesondere die Garantie des gesetzlichen Richters⁴⁸, die über die institutionelle Sicherung richterlicher Neutralität hinaus auch die entsprechend der Geschäftsverteilung zuständigen Personen in den Schutz einbezieht und somit eine Einflußnahme auf das Verfahren durch die Besetzung des Richteramtes ausschließt⁴⁹. Die Gewährleistung rechtlichen Gehörs in Art. 103 I GG garantiert nicht nur das Vorhandensein einer richterlichen Instanz, sondern darüber hinaus die Zugangsmöglichkeit zu ihr⁵⁰ durch die Pflicht des Gerichts, das von ihm entgegengenommene Vorbringen des Schutzsuchenden auch zur Kenntnis zu nehmen und in Erwägung zu ziehen⁵¹.

Diese Sicherungen einer gerichtlichen Kontrollkompetenz über die Beachtung des Asylrechts sind in Gefahr, wenn der Rechtsweg übermäßig verkürzt wird oder nur mit summarischen Entscheidungsbefugnissen ausgestattet ist, die nur geringe tatsächliche und rechtliche Erkenntnismöglichkeiten zulassen⁵².

4. Die rechtsförmliche Ausgestaltung der Anerkennungsverfahren dient der Verwirklichung des Asylrechts als Individualrecht, indem sie auf sachgerechte Weise öffentliche und private Interessen einbezieht. Die Gewährung eines materiellen Asylrechts allein genügt nicht, um effektiven Verfolgungsschutz zu gewährleisten; erst seine Ergänzung durch das Verfahrensrecht⁵³ verschafft dem Asylschutz tatsächliche Wirksamkeit.

Claire Brisset (Le Monde, Paris):

Les réfugiés de Djibouti. L'Ethiopie, productrice de réfugiés

Tout a commencé en 1975, lorsqu'un petit sultan féodal que le Négus avait toujours ménagé s'est soulevé contre les nouveaux maîtres de l'Ethiopie. Il n'a pas quitté son fief sans les siens: tel a été le début d'un exode, d'un afflux de réfugiés qui aujourd'hui menace de submerger la jeune République de Djibouti. Une République à peine plus étendue que la Corse — 23 000 kilomètres carrés presque totalement désertiques — et que sa situation géographique place au coeur de conflits inextricables: l'Ogaden, l'Erythrée, les deux Yémens. Aujourd'hui, la République de Djibouti compte, estime-t-on, quelque 300 000 habitants, auxquels s'ajoutent déjà près de 35 000 réfugiés, soit plus d'un dixième de la population. C'est dire que l'inquiétude a saisi non seulement les organisations humanitaires mais aussi les responsables politiques du nouvel Etat, où l'on évoque quotidiennement l'image du Liban, des camps palestiniens et des luttes fratricides.

Les réfugiés, comme les responsables des organisations humanitaires et de la République de Djibouti, parlent volontiers.

« Un jour, dit Ayni, ils sont venus me chercher, je n'ai jamais su pourquoi. Je suis restée sept mois en prison. Puis j'ai été battue et torturée. Je me suis évanouie, et j'ai

⁴⁸ Art. 101 I GG; vgl. hierzu *Lorenz*, a. a. O. (Fn. 43), S. 228 ff. mwN.

⁴⁹ BVerfGE 4, 412, 416; 9, 223, 227; 17, 294, 299; 20, 336, 344; 22, 254, 258 f.; 24, 33, 54; 35, 336, 346.

⁵⁰ *Lorenz*, a. a. O. (Fn. 43), S. 230 ff. mwN.

⁵¹ BVerfGE 27, 248, 251; 28, 378, 384 f.; 29, 166, 173; 34, 344, 347; 40, 101, 104 f.

⁵² Bedenklich daher etwa die Vorschläge von *Thedieck*, Juristische Arbeitsblätter 1978, Heft 10, S. III/IV.

⁵³ Diesen Zusammenhang übersieht v. *Pollern*, DöV 1978, 555, 558.