

MARTIN-LUTHER-UNIVERSITÄT HALLE-WITTENBERG

Lehrstuhl für Öffentliches Recht

Prof. Dr. Winfried Kluth

Richter am Landesverfassungsgericht a.D.



Deutscher Bundestag
- Innenausschuss -
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)411 C

Halle, den 06. Dezember 2019

**Schriftliche Stellungnahme
zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat
am 9.12.2019 zum**

Antrag der Fraktion der FDP

Geregeltes Verfahren zur Einstufung sicherer Herkunftsstaaten einführen

BT-Drucksache 19/8267

Sehr geehrte Frau Lindholz,

ich bedanke mich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung am 9.12.2019 und übersende ich Ihnen meine schriftliche Stellungnahme zum Gegenstand der Anhörung.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Winfried Kluth

Inhaltsübersicht:

I. Anlass und Kontext des Antrags.....	2
II. Würdigung des Antrags.....	2
III. Weitergehender Handlungsbedarf.....	3
Tatsachen, Wertungen, Prognosen.....	4
Verfahrenspraxis.....	5
Ziele des Reformvorschlags.....	6
Beschränkung auf die Entscheidungsvorbereitung.....	7
Interdisziplinarität und Praxisnähe.....	7
Absicherung der Berücksichtigung von Erkenntnissen.....	7
Organisatorische Verortung.....	8
Arbeitsweise der Fachstelle.....	9
Arbeitsfelder der Fachstelle.....	9
Zusammenfassung.....	11

I. Anlass und Kontext des Antrags

Sowohl Art. 16a GG als auch das Unionsrecht sehen als ein zentrales Element der Beschränkung der Belastung des deutschen Staates durch die Gewährung von Asyl bzw. internationalem Schutz sowie die Verwirklichung einer internationalen Lastenteilung die Möglichkeit vor, durch die Ausweisung von sicheren Herkunfts- und Drittstaaten die Anforderungen an die Schutzgewährung anzuheben und die Verfahren zu verkürzen.¹ Im Rahmen der geplanten Reform des GEAS soll die derzeit optionale Verweisung auf sichere Drittstaaten als obligatorische Vorprüfung eingeführt werden.²

Voraussetzung für diesen Weg der Lastenbegrenzung ist, dass eine entsprechende Einstufung auf der Grundlage des § 29a AsylG (Rechtsverordnung nach Absatz 3 mit Liste der sicheren Herkunftsstaaten) vorgenommen wurde.

Dies setzt wiederum voraus, dass Klarheit in Bezug auf die dabei zugrunde zu legenden Kriterien einerseits (normative Komponente) und die tatsächliche Lage andererseits (faktische Komponente) besteht.

II. Würdigung des Antrags

Der Antrag zielt darauf ab, von den verfassungs- und unionsrechtlich bestehenden Möglichkeiten der Lastenbegrenzung tatsächlich Gebrauch zu machen. Dadurch soll u.a. erreicht werden, dass den Belangen der „tatsächlich Schutzbedürftigen“ besser Rechnung getragen werden kann.

¹ Siehe dazu näher *Kluth*, Migration und ihre Folgen – Wie kann das Recht Zuwanderung und Integration in Gesellschaft, Arbeitsmarkt und Sozialordnung steuern?, Gutachten D zum 62. Deutschen Juristentag, 2018, S. D 31 ff.

² *Kluth*, (Fn. 1), S. D 34 f.

Im Anschluss an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts³ wird in der wissenschaftlichen Literatur davon ausgegangen, dass vor allem die sog. Anerkennungsquoten Auskunft darüber geben, als wie sicher ein Land einzustufen ist. Liegt die Quote unterhalb von 1%, so soll dies ein Indiz für einen sicheren Herkunftsstaat darstellen. Inwieweit auch eine Anerkennung unterhalb von 3% oder 5% eine entsprechende Indizwirkung begründet, ist umstritten

Gärditz führt dazu zusammenfassend aus:

„Die valideste Basis für eine Prognose sind aussagekräftige Anerkennungsquoten für einen Herkunftsstaat in den Asylverfahren. Jedenfalls bei einer Anerkennungsquote unter einem Prozent ist die Verfolgungssicherheit indiziert, wohingegen zweistellige Anerkennungsquoten grundsätzlich aus sich heraus kontraindikativ wirken. Angesichts der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers bleibt die Möglichkeit, dass eine Klassifizierung als sicherer Herkunftsstaat verfassungsgerechtlich angegriffen werden könnte, eher theoretisch.“⁴

Daran knüpft der Antrag überzeugend an und fordert die Bundesregierung zu einem entsprechenden Handeln auf.

Voraussetzung ist insoweit jedoch, dass die Anerkennungsentscheidungen ihrerseits auf einer zutreffenden Lageeinschätzung beruhen. Dies setzt voraus, dass die Gefährdungslage in den jeweiligen Staaten mit Blick auf die relevanten Kriterien (insbes. Menschenrechtsverletzungen)⁵ für den jeweiligen Staat, ggfs. Unterschiedlich für Landesteile (interne Fluchalternativen) sowie verschiedene Personengruppen möglichst genau beurteilt wird bzw. werden kann.

Insoweit ist die derzeitige Praxis unzureichend und zwar hinsichtlich der eingesetzten Instrumente sowie der Transparenz des Verfahrens, weshalb ein weitergehender Handlungsbedarf besteht, auf den nachfolgend genauer eingegangen wird.

III. Weitergehender Handlungsbedarf

In der aktuellen Praxis der Anerkennungs- und Rückführungsverfahren ist eine erhebliche Uneinheitlichkeit der (allgemeinen) Gefahrenlagebeurteilungen durch Behörden und Fachge-

³ BVerfGE 94, 115 (139).

⁴ Maunz/Dürig/Gärditz, 87. EL März 2019, GG Art. 16a Rn. 399; Kluth, in: Stern/Becker (Hrsg.), Grundrechte Kommentar, 3. Aufl. 2019, Art. 16a GG, Rn. 109 ff.

⁵ Siehe näher Maunz/Dürig/Gärditz, 87. EL März 2019, GG Art. 16a Rn. 402 ff.

richte anzutreffen. Hinzu kommen eine geringe Transparenz und methodische Validität der Entscheidungsfindung in Bezug auf die für die zu treffenden Entscheidungen zentralen Fragen. Dies führt zu rechtlichen und sozialen Folgeproblemen. So untergräbt beides die Akzeptanz nicht nur der getroffenen Entscheidung, sondern auch des Gesamtsystems und erhöht die Klagefreudigkeit. Verfassungsrechtlich erweist sich vor allem die fast vollständig fehlende spezifische normative Anleitung des Entscheidungsverfahrens als Problem.⁶ Es bleibt zudem weitgehend dem Zufall überlassen, wie die Entscheidung zustande kommt und welcher fachliche Sachverstand bei der Einschätzung der Gefahrenlage zugrunde gelegt wird.⁷ Deshalb stellt sich mit großer Dringlichkeit die Frage nach einer Verbesserung der normativen und fachlichen Rahmenbedingungen für die zu treffenden Einschätzungen der Gefahrenlage in der Heimatstaaten von Schutzsuchenden und in den Zielstaaten von Rückführungsmaßnahmen.

Tatsachen, Wertungen, Prognosen

Der im Besonderen Verwaltungsrecht vielfältig präsent⁸ Gefahrenbegriff ist durch ein Zusammenspiel von Tatsachenerkenntnis, rechtsgutbezogenen Wertungen sowie prognostischen und damit zukunftsbezogenen Elementen charakterisiert.⁹ Vor allem letzteres hängt damit zusammen, dass es darum geht, den Eintritt von Schäden zu verhindern, also prognostizierte Kausalverläufe zu durchbrechen. Damit ist immer auch die Möglichkeit einer Fehleinschätzung verbunden.¹⁰ Im Asylrecht ist der Ansatzpunkt insoweit vergleichbar, weil es auch hier um Prävention geht mit der Folge, dass die Wahrscheinlichkeit von Rechtsgutsverletzungen ausreicht. Das Asylrecht verarbeitet diesen Aspekt mit dem Tatbestandsmerkmal der „begründeten Furcht“ (§ 3 Abs. 1 AsylG)¹¹ sowie den Verfolgungshandlungen (§ 3a AsylG). Beim subsidiären Schutz wird die Formulierung „ein ernsthafter Schaden droht“ durch § 4 Abs. 1 AsylG verwendet.¹² Bezogen auf Abschiebungsmaßnahmen und Abschiebungshindernisse nach § 60 AufenthG¹³ verhält es sich nicht anders.

⁶ Dazu ausführlicher *Kluth*, ZAR 2018, 331 ff.

⁷ Oft schließen sich Einzelrichter schlicht der bestehenden Rechtsprechungspraxis anderer Spruchkörper an, ohne deren Grundlagen zu prüfen oder zu hinterfragen. Nur selten wird in den Urteilsbegründungen offengelegt, wie die Gefahreinschätzung gewonnen und die Qualität der verwendeten Quellen überprüft wurde.

⁸ Das hängt systematisch damit zusammen, dass in nahezu allen Bereichen der Schutz von Rechtsgütern bezweckt wird, in Bezug auf die dann jeweils als Annex Befugnisse zur Abwehr von Gefährdungen normiert werden. Das Gefahrenabwehrrecht knüpft deshalb an die jeweilige materielle Gesetzgebungskompetenz an.

⁹ So auch *Brunn*, NJOZ 2014, 361 ff.

¹⁰ Dies wird dogmatisch mit der Figur der Anscheinsgefahr verarbeitet. Dazu *Denninger*, in: Lisken/ders. (Hrsg.) Handbuch Polizeirecht, 6. Aufl. 2018, Abschnitt D. Polizeiaufgaben, Rn. 47 ff.

¹¹ Näher dazu *Dörig*, in: Hailbronner/Thym (Ed.), EU Immigration and Asylum Law, 2. Aufl. 2016, Part D III, Art. 4, Rn. 28 ff.; *Kluth*, in: ders./Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, Edition 23, 2019, § 3 AsylG, Rn. 10 ff.

¹² *Kluth*, in: ders./Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, Edition 23, 2019, § 4 AsylG, Rn. 7 ff.

¹³ *Koch*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, Edition 23, 2019, § 60 AufenthG, Rn. 28 ff.

Immer müssen es nachprüfbar objektive Tatsachen sein, die als Ausgangspunkt für die Bestimmung einer Gefahrenlage herangezogen werden. Auf welche Tatsachen es vor allem ankommt, macht u.a. Art. 4 Abs. 4 lit. a QRL deutlich. Danach sind alle mit dem Herkunftsland verbundenen relevanten Tatsachen einschließlich der Rechts- und Verwaltungsvorschriften und ihrer Anwendung zu berücksichtigen. Diese Maßgabe gilt, wie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gezeigt hat, auch für die Bestimmung von sicheren Dritt- und Herkunftsstaaten.¹⁴

Den damit angesprochenen „Tatsachen“ ist indes ein hohes Maß an Komplexität eigen. Es geht durchweg um mehr als schlichte Fakten, die durch Statistiken erfasst und dokumentiert werden können. Hinzu kommt, dass in den betroffenen Staaten bereits das Zustandekommen von Statistiken wenig transparent ist. Aber auch die Frage etwa, ob eine strafgerichtliche Verurteilung als politische Verfolgung zu qualifizieren ist, verlangt umfangreiche Kenntnisse und Bewertungen.¹⁵ Auch die Bedeutung der Verfolgungshandlungen nichtstaatlicher Akteure, deren Handeln gerade nicht normgesteuert ist und ggf. gegen staatliches Recht verstößt, verlangt neben dem Zugang zu den entsprechenden Fakten genaue Kenntnisse, die eine angemessene Würdigung sowohl der Gefahrenpotenziale als auch der staatlichen Reaktionsweisen ermöglichen.¹⁶ Zu wissen, welche Personengruppen in welchen Situationen und Gebieten besonders gefährdet sind, ist ein anspruchsvoller Vorgang der Wissensgenerierung.¹⁷

Weitere Wertungen sind erforderlich, um Differenzierungen in Bezug auf die Handlungspflicht zu treffen. Dies betrifft vor allem die Prognose zu den Eintrittswahrscheinlichkeiten in Bezug auf Gruppen und Einzelpersonen sowie die Prognose zu den weiteren Entwicklungen im staatlichen und gesellschaftlichen Bereich.

Verfahrenspraxis

Sowohl für den Gesetzgeber als auch für die Behörden und Gerichte ist der Zugang zu den einschlägigen Informationsquellen im vorliegenden Zusammenhang schwierig. Deshalb sind die in Deutschland tätigen Stellen auf externe Informationsquellen angewiesen. Herkömmlicherweise wird deshalb auf die Lageberichte des Auswärtigen Amtes, die durch die Auslandsvertretungen in den jeweiligen Staaten erstellt werden, sowie auf die Berichte des UNHCR und von Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen zurückgegriffen.¹⁸

¹⁴ Siehe BVerfGE 94, 49 (93 f.); 94, 115 (143 f.).

¹⁵ Zu diesem „Standardproblem“ in autoritären Staaten *Kluth*, in: ders./Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, Edition 23, 2019, § 3a AsylG, Rn. 16.

¹⁶ Zu Verfolgungshandlungen nichtstaatlicher Akteure *Hailbronner*, AuslR, § 3c AsylG, Rn. 12 ff.

¹⁷ Siehe exemplarisch in Bezug auf Afghanistan *Stahlmann*, ZAR 2017, 189 ff. Zum „Wissen im Asylprozess“ auch *Reiling/Mitsch*, Die Verwaltung 50 (2017), 537 ff.

¹⁸ Das billigt BVerfGE 94, 115 (143).

Auf der Grundlage solcher Berichte lassen sich aber letztlich nur Fragen beantworten, die bei der Erstellung der Berichte berücksichtigt wurden. Zudem kann aus den Berichten in vielen Fällen nicht auf die methodischen Grundlagen sowie die fachliche Expertise der Ersteller rückgeschlossen werden. Es fehlt überdies die Transparenz in Bezug auf die Gewinnung und Verarbeitung der Informationen.

Verarbeitet der Gesetzgeber die Informationen im Rahmen der Bestimmung eines sicheren Dritt- oder Herkunftsstaates nach Art. 16a Abs. 2 und 3 GG, so ist der Verweis auf die Informationsgrundlagen formell Teil der Gesetzesbegründung, auf die jedoch verfassungsrechtlich kein strikter Anspruch besteht. Es kann deshalb prima facie nur auf das Geschäftsordnungsrecht rekurriert werden.¹⁹ Da die Abgeordneten aber aus allgemein zugänglichen Informationsquellen keine begründete Entscheidung treffen können, sind sie auf eine entsprechende Information angewiesen. In der Praxis ist dabei umstritten, wann und in welcher Form und Genauigkeit diese Informationen den Abgeordneten und ggf. auch Sachverständigen zur Vorbereitung einer Anhörung durch die Bundesregierung zur Verfügung gestellt werden müssen.²⁰

Bei der einzelfallbezogenen Entscheidung von Behörden und Gerichten im Zusammenhang mit Abschiebungshindernissen verhält es sich ähnlich.

Klarzustellen ist in diesem Zusammenhang, dass mit der kritischen Bestandsaufnahme nicht in Frage gestellt wird, dass Behörden und Gerichte um bestmögliche Aufklärung bemüht sind. Es geht hier nicht um Vorhaltungen, sondern die Analyse von strukturellen Defiziten und Vorschlägen zu ihrer Behebung.

Ziele des Reformvorschlags

Der nunmehr modifizierte Reformvorschlag zielt auf allgemeine Qualitätsverbesserungen und anspruchsvollere verfahrensrechtliche Standards, wie sie in anderen Bereichen grundrechtsrelevanten Entscheidens etabliert sind.

¹⁹ § 76 Abs. 2 GO BT verlangt indes auch nur sehr allgemein bei Gesetzesentwürfen eine (kurze) Begründung. Diese folgt in der Praxis detaillierten Vorgaben, die sich aber nicht auf die sachliche Tiefe der Begründung bezieht.

²⁰ Siehe exemplarisch das Gesetzgebungsverfahren zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz und dazu Kluth, ZAR 2015, 337 (338).

Beschränkung auf die Entscheidungsvorbereitung

Hinsicht der Adressaten geht es um ein Modell, das die zuständigen Behörden (BAMF einerseits und Ausländerbehörden andererseits) sowie die Richter an den Verwaltungsgerichten unterstützt, dabei die richterliche Unabhängigkeit wahrt und auch vom Gesetzgeber genutzt werden kann, um eigene Entscheidungen im Rahmen des § 29a AsylG vorzubereiten. Es geht also nicht um die Ersetzung oder verbindliche Steuerung der eigentlichen Einzelfallentscheidungen, die weiterhin den Behörden und Gerichten vorbehalten und von diesen zu verantworten sind.

Interdisziplinarität und Praxisnähe

Es geht um ein zugleich interdisziplinäres als auch praxisnahes Format, das auf eine rechtlich qualifiziert angeleitete Sachverständigenarbeit durch eine eigens für diesen Zweck eingerichtete Fachstelle abzielt. Nach den Erfahrungen aus der eigenen wissenschaftlichen, beratenden und richterlichen²¹ Arbeit und aus Gesprächen mit Richtern und Sachverständigen ist gerade die Schnittstelle bei der Formulierung von Fragen und der Erarbeitung der Antworten ein erhebliches Feld von Verständigungsschwierigkeiten und Fehlerursachen, weshalb dort angesetzt werden muss. Ohne Verbesserungen in diesem Bereich sind Verbesserungen bei den Gefahreinschätzungen kaum zu erzielen.

Die damit verbundene grundsätzliche Herausforderung ist nicht auf das Migrationsrecht beschränkt, sondern betrifft viele andere Rechtsbereiche, die auf anspruchsvolle Lageanalysen angewiesen sind. Teilweise hat man darauf bereits reagiert und z.B. im Bereich des Familienrechts die Anforderungen an die Sachverständigenauswahl bzw. die richterliche Qualifikation verbessert.²²

Absicherung der Berücksichtigung von Erkenntnissen

Die Existenz von gesicherten Erkenntnissen alleine garantiert nicht deren Rezeption als Entscheidungsgrundlage im Einzelfall. Es bedarf deshalb über die allgemeinen Grundsätze der Informationsgewinnung (Untersuchungsgrundsatz im behördlichen und gerichtlichen Verfahren, § 24 VwVfG, § 86 VwGO) hinausgehender Steuerung.

Im Bereich der behördlichen Entscheidungsfindung kann eine „Ausrichtung“²³ an den Erkenntnissen der Fachstelle durch entsprechende gesetzliche Vorgaben aber auch durch behördeninterne Vorgaben (allgemeine Weisungen) erreicht werden. Vorzugswürdig ist aber eine

²¹ Der Verfasser war von 2000 bis 2014 Richter des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt.

²² *Kannegiesser*, NZFam 2019, 804 ff.; *Lüblinghoff*, ZRP 2016, 45 ff.

²³ Etwa in Gestalt einer Pflicht zur maßgeblichen Berücksichtigung bei der Entscheidungsfindung.

entsprechende gesetzliche Vorgabe, da in ihr auch die parlamentarische Steuerungsverantwortung zum Ausdruck kommt, der wegen der Grundrechtserheblichkeit der zu treffenden Entscheidungen eine erhöhte Bedeutung zukommt.

Für die fachgerichtliche Rechtsprechung stehen andere Steuerungsinstrumente zur Verfügung bzw. sind vorzugswürdig. Dabei sind verschiedene „Konstellationen“ zu unterscheiden. Hat die Behörde bei ihrer Entscheidung auf die Erkenntnisse der Fachstelle zurückgegriffen, so fließen diese als Teil des Streitgegenstandes in das Verfahren ein. Will das zuständige Gericht davon abweichen, so muss es einen aktuelleren oder besseren Sachverstand in das Verfahren einführen oder die Erkenntnisse der Fachstelle entkräften.

Hat die Behörde die Erkenntnisse nicht oder unzureichend berücksichtigt, so kann dies im gerichtlichen Verfahren nachgeholt werden. Die Nichtberücksichtigung thematisch einschlägiger Erkenntnisse der Fachstelle im gerichtlichen Verfahren kann zu einem Verfahrensfehler führen und die Entscheidung angreifbar machen.

Schließlich wird darüber nachgedacht, durch zusätzliche prozessrechtliche Instrumente wie z.B. Länderleitentscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts²⁴, eine Vereinheitlichung der Rechtsprechungs- und Behördenpraxis herbeizuführen. In diesen Verfahren wären die Erkenntnisse der Fachstelle ebenfalls zu beachten.

Organisatorische Verortung

Die mit den Aufgaben betraute Stelle sollte beim Bundesverwaltungsgericht angesiedelt werden. Dafür sprechen mehrere Gründe:

Einige (Ober-) Verwaltungsgerichte (u.a. OVG Münster) haben bereits in den letzten Jahren zusätzlich sozialwissenschaftlich qualifizierte wissenschaftliche Mitarbeiter eingestellt, um die Informationen zur Gefahrenlage systematisch aufzuarbeiten und die Ergebnisse den zuständigen Richtern zur Verfügung zu stellen. Diese Arbeit ist nach anfänglicher Skepsis offenbar auf eine positive Resonanz gestoßen. Daran sollte angeknüpft werden.

Die vorhandenen Kapazitäten und die Reichweite sind wegen der knappen Ressourcen und der Verortung auf Landesebene jedoch eng begrenzt. Es bleibt auch unklar, wie jeweils methodisch vorgegangen wird und welche „Qualität“ die zumeist auf der Auswertung vorhandener Quellen basierende Tätigkeit erreicht. Zudem wird auf diese Weise keine überörtliche Vereinheitlichung erreicht.

²⁴ Dazu näher *Berlit/Dörig*, NVwZ 2017, 1481 ff. Der Vorschlag ist im sog. Masterplan Migration aufgegriffen worden. Bislang liegt aber dazu kein Gesetzesentwurf der Bundesregierung vor.

Durch die Einrichtung einer zentralen Fachstelle beim Bundesverwaltungsgericht könnten die Ressourcen deutlich erweitert und auch qualitativ verbessert werden. Das BAMF hat für die Erstellung von Länderberichten mehr als 30 Stellen zur Verfügung, so dass bei einer Fachstelle, die zusätzliche Aufgaben wahrnehmen müsste (siehe unter 3.3.) bis zu 50 Stellen vorgesehen werden sollten.

Durch die Verortung beim Bundesverwaltungsgericht würde die Sichtbarkeit sowie die vereinheitlichende Wirkung deutlich verbessert werden. Diese Verortung erleichtert es zudem, eine hohe Akzeptanz innerhalb der Richterschaft zu erzeugen, die bei einer Verortung in der Exekutive oder im Umfeld einer Wissenschaftseinrichtung schwerer zu erreichen wäre.

Arbeitsweise der Fachstelle

Da es sich nicht um rechtsprechende Tätigkeit, sondern um Sachverständigentätigkeit handelt, ist eine organisatorische Eigenständigkeit (Arbeitsplan, Themenwahl) wichtig. Die Möglichkeit der Steuerung durch (politische) Einzelweisungen ist durch die Verortung zumindest deutlich begrenzt.²⁵

Die Arbeit sollte in multidisziplinären Gruppen unter Einbeziehung von erfahrenen Praktikern aus Verwaltung und Fachgerichtsbarkeit erfolgen, damit die Fragestellungen an den rechtlich zu beurteilenden Fragen ausgerichtet werden und die Kommunikation zwischen Sachverständigen und Behörden/Gerichten angemessen erfolgen kann (Vermeidung von Missverständnissen usw., die derzeit oft auftreten).

Sinnvoll erscheint auch eine Zusammenarbeit mit dem in die Erstellung von Landesberichten über die Botschaften einbezogenen Auswärtigen Amt. Diese kann z.B. durch befristete Entsendung von Mitarbeitern und einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch konkretisiert werden könnte, wie er auch in anderen Bereichen der ressortübergreifenden Arbeit üblich ist.

Arbeitsfelder der Fachstelle

Die Klärung von „Gefahrenlagen“ fasst pauschal ein breites Spektrum von Beobachtungs- und Bewertungsleistungen zusammen, die in der Summe ein breites Arbeitsfeld markieren. Diese müssen durch verschiedene Arbeitsformate der Fachstellen abgedeckt werden.

²⁵ Da es sich nicht um richterliche Tätigkeit handelt, ist ein Weisungsrecht verfassungsrechtlich nicht grundsätzlich ausgeschlossen.

Grundlage jeglicher Gefahreneinschätzung sind umfangreiche Kenntnisse zu Kultur, Struktur und politischer Lage in den jeweiligen Ländern sowie zu der sich daraus ergebenden „Situation“ einzelner Personengruppen. Um die Struktur von Gesellschaften aus diesem Blickwinkel zu erfassen sind langfristige Beobachtungen ebenso erforderlich wie die Klärung von aktuellen Entwicklungen, aus denen sich Änderungen der Gefahrenlage ableiten bzw. prognostizieren lassen. Änderungen der Rechtslage, der Staatspraxis sowie der gesellschaftlichen Interaktionen sind dabei gleichermaßen zu beachten.

Um Gefahrenlagen möglichst einheitlich beurteilen zu können, müssen die Länderbeobachtungen mit einer Entwicklung allgemeiner Beurteilungskriterien verbunden werden. Das setzt grundsätzlich zwei Arbeitsebenen voraus, die miteinander kommunizieren und sich in der Zusammenarbeit fortentwickeln. Dabei muss mit Blick auf das Gemeinsame Europäische Asylsystem auch die Praxis in den übrigen Mitgliedstaaten und auf der Unionsebene berücksichtigt werden.

Als Erkenntnisquellen sollten neben den vorliegenden Berichten der Botschaften und von internationalen Organisationen und NGO's auch eigene Untersuchungen der Fachstelle durch die Beauftragung / Entsendung von Sachverständigen in die betreffenden Regionen ermöglicht werden. Zu diesem Zweck kann u.a. die in den letzten Jahren entwickelte Wissenschaftler-Infrastruktur bei den Max-Planck-Instituten genutzt werden.

Die Aufgabe der Methodenentwicklung sollte in der Fachstelle und in Kooperation mit in diesem Bereich aktiven Wissenschaftseinrichtungen organisiert werden. Sie sollte auch die Schulung von Behördenmitarbeitern und Richtern für die Anleitung von Sachverständigen (z.B. in Kooperation mit der Richterakademie) einschließen.

Als besonders wichtig erweist sich zudem die Etablierung eines qualitätsvollen Übersetzungsdienst für Gerichtsentscheidungen anderer EU-Mitgliedstaaten, ohne die eine verlässliche Auswertung der Rechtsprechungspraxis nicht gewährleistet ist. Dabei sollte mit anderen deutschsprachigen Ländern (Österreich und z.T. Schweiz) zusammengearbeitet werden, die entsprechenden Übersetzungen ebenfalls anfertigen. Die Übersetzungen sollten im Sinne des *open data government* öffentlich zugänglich gemacht werden, damit sie auch durch die Wissenschaft und die Anwaltschaft genutzt werden können.

Aus diesen Arbeitsfeldern lassen sich zugleich Eckpunkte für die interne Organisation der Fachstelle sowie die Qualifikationsanforderungen der Mitarbeiter ableiten, auf die hier aber nicht näher eingegangen werden soll.

Zusammenfassung

Der Einschätzung von allgemeinen und individuellen Gefahrenlagen kommt im Zusammenhang mit Anerkennungs- und Rückführungsverfahren wegen der erheblichen Grundrechtserheblichkeit eine Bedeutung zu, der die derzeitigen Praktiken in Behörden, Gerichten und Gesetzgebung nicht annähernd gerecht werden. Deshalb ist die Einrichtung der vorstehend skizzierten Fachstelle verfassungsrechtlich geboten. Zugleich sind neben der Verbesserung der Entscheidungsqualität damit aber auch weitreichende Entlastungseffekte für Verwaltung und Gerichte verbunden, die den finanziellen Aufwand²⁶, der mit der Einrichtung der Stelle verbunden ist, mehr als ausgleichen. Deshalb gibt es auch arbeits- und finanzökonomisch gute Gründe, diesen Weg zu beschreiten.

²⁶ Da mit der Einrichtung der Fachstelle die mehr als 30 Stellen des BAMF im Bereich der Erstellung der Länderberichte eingespart werden können, ist der finanzielle Mehraufwand für den Bund begrenzt.