

ASYLANTRÄGE BEARBEITEN. VERGLEICHENDE STUDIE DES ENTSCHEIDUNGSPROZESSES IN DER DEUTSCHEN UND DER FRANZÖSISCHEN VERWALTUNG.

Zusammenfassung der Dissertation von Johanna Probst

<http://sspsd.u-strasbg.fr/Johanna-Probst.html>

Universität de Strasbourg und Philipps-Universität Marburg; betreut von P. Watier, L. Kissler und
S. Schehr; verteidigt am 8. September 2012

1. STUDIE DES DEUTSCHEN UND FRANZÖSISCHEN ASYLVERFAHRENS AUS INSTITUTIONELLER UND VERGLEICHENDER PERSPEKTIVE

Das Ziel dieser Doktorarbeit es, die administrative Abwicklung der Asylnachfrage in Frankreich und Deutschland aus einem sozialwissenschaftlichen Blickwinkel zu analysieren. Hierfür nehme ich eine vergleichende, qualitative und verstehende Perspektive ein. Thematisch weist diese soziologische Studie Überschneidungen mit politikwissenschaftlichen und juristischen Forschungsfeldern auf. Die Entwicklung der ihr zugrunde liegenden Forschungsfrage geht auf eine statistische Feststellung zurück: seit den 90er Jahren bewegen sich die von den zentralen Entscheidungsorganen des deutschen und französischen Asylsdispositivs (BAMF und OFPRA) erzielten Anerkennungsquoten auf einem extrem niedrigen Niveau. Zur Angleichung der Anerkennungsquoten der verschiedenen europäischen Mitgliedsstaaten – vor allem mittels einer Harmonisierung des Rechts – haben die europäischen Autoritäten kürzlich eine Vielzahl von Maßnahmen ergriffen. So muss bei Betrachtung zweier nationaler Asylsdispositive die europäische Dimension der Asylproblematik berücksichtigt werden. Trotz einiger Vergleichbarkeitsprobleme hat eine Auswertung des von beiden Institutionen produzierten statistischen Materials zeigen können, dass die Anerkennungsquoten in beiden Fällen eine ähnliche Entwicklung durchgemacht haben. Jedoch beobachtet man mehr oder weniger große Diskrepanzen zwischen den herkunftsländerspezifischen Anerkennungsquoten. Außerdem lässt zum Beispiel die wesentliche häufigere Gewährung des kürzlich durch den Europarat eingeführten *subsidiären Schutzstatus* durch das BAMF darauf schließen, dass Auslegung und Anwendung der neuen europäischen Rechtsnormen in beiden Institutionen verschieden sein können.

Vor diesem Hintergrund soll diese Studie Entscheidungsprozesse des Asylverfahrens, die für den außenstehenden Betrachter oft sehr obskur erscheinen, beleuchten, vor allem durch eine präzise Analyse der Bearbeitung von Asylanträgen durch die nationalen Entscheidungsinstanzen. Zu diesem Zweck wurde eine soziologische Studie im OFPRA sowie im BAMF durchgeführt¹. Hierbei stand die direkte Befragung und Beobachtung des Verwaltungspersonals zu bzw. bei ihrer Arbeit im Vordergrund. Die Interviews mit den Asylsachbearbeitern konzentrierten sich auf deren Berufspraxis und -erfahrung, sowie auf ihre

¹ Die Durchführung einer empirischen Studie in BAMF und OFPRA wurde mit den Verantwortlichen beider Institutionen verhandelt. Es wurden jeweils 24 (BAMF) und 17 (OFPRA) Interviews mit Sachbearbeitern (jene Beamte, die für die Anhörung der Asylbewerber und die Ausarbeitung von Entscheidungen, bzw. Entscheidungsvorschlägen, zuständig sind), sowie jeweils 12 bzw. 10 Interviews mit ihren Vorgesetzten und Beamten verschiedener Abteilungen und Fachreferate geführt. Die Interviews dauerten zwischen 60 und 90 Minuten. Hinzu kommen für beide Institutionen fünf direkte Beobachtungen von Anhörungen. Das empirische Material umschließt Beobachtungen von Gerichtsverhandlungen und einige Interviews mit Richtern und Rechtsanwälten aus dem Bereich des Asylklageverfahrens.

Ein- und Vorstellungen gegenüber der Asylproblematik. Über die Erforschung der Berufspraxis der Gruppe der Sachbearbeiter („Entscheider“) hinaus wurden Machtbeziehungen und hierarchische Strukturen innerhalb beider Institutionen betrachtet. Diese Analyse der verwaltungstechnischen Abwicklung der Asylnachfrage auf nationalem Niveau befähigte schließlich zur Entwicklung einiger Hypothesen zur allgemeinen Entwicklung der Asyldispositive, zur gegenwärtigen Bedeutung des Asylrechts und zu einem umfassenderen Verständnis der Asylproblematik als Frage von Zwangsmigration im globalen Kontext.

2. DIE SACHBEARBEITUNG VON ASYLANTRÄGEN IM BAMF UND IM OFPRA: ERGEBNISSE DES SOZIOLOGISCHEN VERGLEICHS

Die Gründung von BAMF und OFPRA zu Anfang der 50er Jahre resultiert aus der Ratifizierung der Genfer Flüchtlingskonvention durch den deutschen und den französischen Staat. Ihre Aufgabe ist fast identisch: über Asylanträge entscheiden. Neben dieser fundamentalen Gemeinsamkeit stellt man einige Unterschiede fest: zentrale Organisation des OFPRA versus föderale Struktur des BAMF; ausschließliche Konzentration auf die Asylnachfrage im OFPRA versus Hinzunahme des Kompetenzbereiches „Integration“ im BAMF; Autonomie des OFPRA vom Ministerium versus Weisungsgebundenheit des BAMF an das Innenministerium. Über diese allgemeinen Beobachtungen hinaus hat die soziologische Feldstudie krasse Unterschiede im sozioprofessionellen Profil der Sachbearbeiter aufgezeigt. In der OFPRA ist diese Position hauptsächlich von relativ jungen Frauen aus sehr verschiedenen Fachrichtungen (internationales Recht, Politik- Geschichts-, Sprach- Literatur- und Gesellschaftswissenschaften...) besetzt, die im Sachbearbeiterberuf ein durchschnittliches Dienstalalter von fünf Jahren haben. Letzteres ist bei ihren Kollegen im BAMF fast vier Mal so hoch (ca. 18 Jahre). Weiterhin sind die deutschen Sachbearbeiter ausschließlich Juristen oder Verwaltungswirte, oft recht nah am Rentenalter und überwiegend männlichen Geschlechts. Dieser Kontrast, insbesondere bezüglich des Ausbildungshintergrundes und des Dienstalalters (sowie, damit verbunden, dem Zeitpunkt der Einstellung), erweist sich als erklärungskräftig im Bezug auf Unterschiede, die sich in der Berufspraxis und -einstellung der Sachbearbeiter von BAMF und OFPRA feststellen lassen.

Die Sachbearbeiter des OFPRA scheinen ihren Beruf generell mit einem hohen Grad an persönlichem Engagement auszuüben. Sie begreifen ihn in erster Linie als eine Verantwortung, die sowohl die gerechte und fehlerfreie Anwendung gesetzlicher Vorgaben als auch die Erhaltung einer Tradition der Aufnahme und des Schutzes von Flüchtlingen umfasst. Sie sind empfindsam für die Probleme und Bedürfnisse der Asylbewerber, sind leicht von deren Vorträgen emotional angerührt, zweifeln häufig an ihren Entscheidungen und erleben ihren Beruf als teilweise moralisch problematisch. Ihre Missbilligung mancher lügnerischer oder betrügerischer Verhaltensweisen der Antragsteller drückt sich selten in direkter Verurteilung aus sondern wird im Gegenteil eher von einer verständnisvollen und mitfühlenden Haltung begleitet. Argwohn gegenüber den Asylbewerbern ist dennoch charakteristisch für ihre berufliche Herangehensweise. Insgesamt beteuert der Großteil der französischen Sachbearbeiter jedoch gerne mehr Flüchtlinge anerkennen zu wollen und beurteilt die Anerkennungspraxis des OFPRA als manchmal zu restriktiv.

Wenngleich die Sachbearbeiter des BAMF bezeugen, ihren Beruf zu mögen, sind sie seiner gleichzeitig auch oft überdrüssig und klagen teilweise über „Amtsmüdigkeit“. Ihr alltägliches berufliches Handeln zeichnet sich einerseits durch eine ernsthafte und selbstbewusste Haltung aus und ist andererseits von Routine geprägt. Obwohl sie sich seiner Besonderheiten bewusst sind, scheinen sie ihren Beruf primär als eine Verwaltungstätigkeit wahrzunehmen, was zu einer gewissen Entdramatisierung der von ihnen zu treffenden Entscheidungen beiträgt. Ihrer eigenen Entscheidungsverantwortung stehen sie mit relativer Gelassenheit und einer Distanz gegenüber, die auch dem psychischen und moralischen Selbstschutz dient. Ihre Einlassungen bezüglich der Asylbewerber, die versuchen ihr Verfahren mit unlauteren Mitteln zum Erfolg zu führen, können harsch ausfallen und geben manchmal eine Verurteilung von Lüge und Betrug zu erkennen, wenngleich sie meistens auch Verständnis für derartiges Verhalten an den Tag legen. Insgesamt erscheinen die Sachbearbeiter des BAMF als desillusionierter als ihre französischen Kollegen. Ein systematischer Zweifel an den Aussagen der Asylbewerber ist in beiden Stichproben anzutreffen.

Man kann also zwischen einer eher „verzeihenden“ Haltung der Sachbearbeiter des OFPRA und einer eher „verhärteten“ Haltung ihrer Kollegen im BAMF differenzieren. Diese verschiedenen Haltungen strukturieren nicht nur die Beziehung des Sachbearbeiters zum Asylbewerber, sondern auch die zur Amtshierarchie. Die Kontrolle ihrer Arbeit erfolgt hauptsächlich auf quantitativem (Produktivität) und qualitativem (Tenorierung der Entscheidungen) Niveau. Die Beamten unterliegen in beiden Institutionen von der Amtsleitung klar definierten Produktivitätsanforderungen. Der hieraus erwachsende Zeitdruck wird fast einstimmig als sehr belastend und die Qualität ihrer Arbeit beeinträchtigend beschrieben. Zur Entscheidungskontrolle werden zwei unterschiedliche Strategien verwendet: im OFPRA müssen die Sachbearbeiter ihre Entscheidungsvorschläge dem Chef vorlegen, der diese abändern lässt oder sie gleich durch seine Unterschrift bestätigt (persönliche Kontrolle *a posteriori*). Im BAMF hingegen wird Entscheidungskontrolle vor allem über die Herkunftsländer-Leitsätze ausgeübt, durch welche die Amtsleitung den Sachbearbeitern die Bewertung typischer Sachverhalte vorschreibt (anonyme Kontrolle *a priori*). Die Interviews haben gezeigt, dass die Kontrollmechanismen in der OFPRA dazu tendieren, die Anzahl der positiven Entscheidungen einzudämmen, während die Leitsätze im BAMF die Sachbearbeiter zu einer liberaleren und großzügigeren Entscheidungspraxis verpflichten. Dies bestätigt sich durch eine weitere Beobachtung: die Anfertigung einer negativen Entscheidung ist, den befragten Personen zufolge, im BAMF zeitaufwändiger als die einer positiven Entscheidung – im OFPRA ist das Gegenteil der Fall.

3. ZWEIFEL, LÜGE UND MISSTRAUEN: DIE HEMMNISSE DES ASYLDISPOSITIVS UND SEINE ZUKÜNFTIGEN HERAUSFORDERUNGEN

Die Interviews, Beobachtungen und die Auswertung einer Stichprobe von pro Institution 20 Anhörungsprotokollen und den dazugehörigen Bescheiden haben große Ähnlichkeiten bezüglich der in den Anhörungen verwendeten Fragetechniken aufgezeigt. In der Begegnung zwischen Asylbewerber und Sachbearbeiter geht es für letzteren nicht nur darum, die vom ersteren vorgetragene(n) Tatsachen juristisch einzuordnen – im Vordergrund steht vielmehr die Einschätzung des Asylvortrags im Hinblick auf seinen Wahrheitsgehalt und seine Authentizität. Neben der Uneindeutigkeit der Gesetzestexte, deren abweichenden Auslegungen, den bruchstückhaften Informationen zur Situation in den Herkunftsländern und dem manchmal willkürlichen Eingreifen der Vorgesetzten trägt schließlich das Auftreten der Person des Asylbewerbers zu einer tiefgreifenden Unsicherheit im Prozess der Antragsbearbeitung bei. Der radikale Zweifel an der Wahrhaftigkeit der Aussagen des Antragstellers und die hieraus entspringende „Vermutung von Lüge“ sind typisch für die berufliche Grundhaltung der Sachbearbeiter des BAMF wie des OFPRA. Sie strukturiert und beherrscht den Ablauf der Anhörung. Über diese grundsätzliche Ähnlichkeit hinaus zeugen die Sachbearbeiter des BAMF von einer noch stärker von Misstrauen und moralischem Urteil durchsetzten Einstellung. Die Erosion von Vertrauen und die Entstehung eines so radikalen wie methodischen Zweifels, die in beiden Fällen zu beobachten sind, scheinen sich also mit fortschreitendem Dienstalder zu verstärken.

Die Bearbeitung von Asylanträgen zeigt sich nun als offensichtlich in einem Teufelskreis gegenseitigen Misstrauens gefangen. Die gegenwärtige Situation muss als das Ergebnis eines Aufschaukelns von einerseits institutionellen Kontrollzugriffen und Verifikationsversuchen und andererseits zum Umgehen dieser Hindernisse durch die von den Asylbewerbern entwickelten Strategien begriffen werden. Was die Vertreter der Behörden als Lüge, Betrug und Missbrauch des Asylrechts ansehen, erweist sich – durch die soziologische Analyse der administrativen Beziehung – als Mittel zum Zweck der Überwindung verfahrensrechtlicher Barrieren und zur Anpassung der eigenen Darstellung an bürokratische Erfordernisse. Die Verwendung erfundener Asylvorträge und gefälschter Beweismittel durch die Asylbewerber ist ein sozialer Fakt, der im allgemeinen Kontext der nationalen Asyldispositive und ihrer Entwicklung der letzten 30 Jahre verstanden werden muss. Solange Asylpolitik und -recht an der Trennung zwischen „echten“ Flüchtlingen mit politischen Fluchtmotiven und „falschen“, da ihre wahren, wirtschaftlichen Motive verbergenden Migranten festhalten, wird die Herausforderung des Asylverfahrens für die Antragsteller darin bestehen, mit der ersten beider Kategorien konform zu gehen.

Insofern die künstliche Differenzierung wirtschaftlicher (sowie ökologischer oder familiärer) Migrationsgründe einerseits und sogenannter „politischer“ Gründe andererseits für das Erfassen gegenwärtiger Migrationsrealitäten unzutreffend ist, fällt die Anwendung dieser Kategorien in der Verwaltungsarbeit oft schwer, wie es die Interviews mit den betreffenden Beamten gezeigt haben. Die Erhaltung eines Asyldispositivs, welches die massive Ablehnung von Asylanträgen mit dieser Unterscheidung begründet und durch seinen restriktiven Charakter zur Entwicklung eines „Asylschwarzmarktes“ und eines teils kriminellen und mafiösen Netzwerkes von Helfern beiträgt, erscheint in der Tat problematisch. Über die Jahre wurde das ursprüngliche Ziel des Asylrechts – die Schutzgewährung für Verfolgte – in den meisten europäischen Ländern in den Hintergrund gedrängt. Heute dominieren Erwägungen der Sicherheitspolitik und der Zuwanderungssteuerung das europäische Asyldispositiv. Eine vollständige Überarbeitung der Einwanderungspolitik, eine neue Sichtweise, die das Phänomen Migration außerhalb der oben genannten obsoleten Kategorien begreift und vor allem die Entwicklung einer wirkungsvollen politischen Strategie zur Bekämpfung der globalen Ungleichheiten, was Lebensstandard und Rechtsstaatlichkeit betrifft, sind die zukünftigen Herausforderungen, für die sich Europa verantwortlich fühlen sollte.