

## Aus der Beratungspraxis

### Leitfaden für Asylditionen beim Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages

von Birgit Schröder, Berlin<sup>1</sup>

#### I. Einführung

Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages erhält jedes Jahr mehrere hundert Petitionen, die sich für den weiteren Aufenthalt einer Asylbewerberin oder eines Asylbewerbers im Bundesgebiet aussprechen. Die Praxis hat gezeigt, dass häufig große Hoffnungen in den Petitionsausschuss gesetzt werden, die oftmals jedoch nicht erfüllt werden können. Dies hat verschiedene Gründe: Zum einen ist der Petitionsausschuss kein "Härtefallausschuss" und kann keine Entscheidung außerhalb der (restriktiven) gesetzlichen Grundlagen treffen – etwa aus humanitären Gründen oder unter Berücksichtigung einer erfolgten Integration –; zum anderen werden Petitionen oft zu spät, d. h. erst kurz vor der Abschiebung, eingereicht oder es liegen keine offensichtlichen Fehler des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl) im Asylverfahren vor.

Dieser Artikel möchte einen Überblick über die Möglichkeiten und die Grenzen des Petitionsausschusses geben und eine Anleitung bieten, wann es in einem noch laufenden oder bereits (negativ) abgeschlossenen Asylverfahren empfehlenswert sein kann, eine Petition beim Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages einzureichen.

#### II. Rechtsgrundlage des Petitionswesens und Zusammensetzung des Ausschusses

Art. 17 Grundgesetz (GG) besagt, dass jedermann das Recht hat, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständige Stellen oder an die Landesvolksvertretungen zu wenden. Dieses seit Anfang der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1949 im Grundgesetz verankerte Grundrecht kann von "jedermann" wahrgenommen werden, also nicht nur von deutschen Staatsangehörigen, sondern auch von Ausländern, Staatenlosen oder bereits abgeschobenen Ausländern. Aber auch Dritte, wie Unterstützerorganisationen,

Freunde, Nachbarn oder Verfahrensbevollmächtigte der Asylbewerberin oder des Asylbewerbers, können eine Petition einlegen.

Art. 17 GG unterscheidet bei Petitionen zwischen Bitten und Beschwerden. "Bitten" sind Forderungen und Vorschläge für ein Handeln oder Unterlassen von staatlichen Organen, Behörden oder sonstigen Einrichtungen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Hierzu gehören insbesondere Vorschläge zur Gesetzgebung, wie z. B. die Forderung nach Änderung des Asylverfahrensgesetzes.<sup>2</sup> "Beschwerden" sind Beanstandungen, die sich gegen ein Handeln oder Unterlassen von staatlichen Organen, Behörden oder sonstigen Einrichtungen wenden, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Sie beziehen sich auf einen konkreten Fall, eine persönlich erfahrene oder beobachtete Ungerechtigkeit, wie z. B. eine ungenügende Anhörung im Asylverfahren.

Die Zuständigkeit des Deutschen Bundestages richtet sich nach den verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundes. Soweit "Bitten" zur Gesetzgebung vorgetragen werden, berührt dies die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 70 ff. GG. Bei "Beschwerden" ist der Bundestag immer dann zuständig, wenn die Bundesregierung für das Verhalten der Verwaltung unmittelbar oder mittelbar verantwortlich ist.<sup>3</sup> Mit Art. 45 c GG erhielt der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages 1975 einen festen Platz in der Verfassung. Die Befugnisse des Ausschusses zur Überprüfung von Beschwerden sind im Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages vom 19. Juli 1975 (BGBl. I S. 1921) festgeschrieben. Des weiteren beschließt der Ausschuss zu Beginn jeder Legislaturperiode gemäß § 110 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO BT) seine Verfahrensgrundsätze.<sup>4</sup>

Der Petitionsausschuss der 15. Legislaturperiode umfasst 25 Mitglieder; die Zusammensetzung regelt sich nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen im Parlament (11 Mitglieder SPD, 10 Mitglieder CDU, 2 Mitglieder Bündnis 90/Die Grünen, 2 Mitglieder FDP). Vorsitzende des Petitionsausschusses ist die Abgeordnete Marita Sehn (FDP), stellvertretender Vorsitzender der Abgeordnete Klaus Hagemann (SPD). Der Petitionsausschuss tagt in den Sitzungswochen jeweils Mittwoch früh, die Sitzungen finden aus Gründen des Datenschutzes grundsätzlich nicht öffentlich statt. Im Rahmen des Gebotenen erfolgt jedoch eine Berichterstattung im Informationsdienst

1 Die Autorin ist Referentin in der Bundestagsverwaltung. Der Beitrag gibt die private Auffassung der Autorin wieder.

2 Im vorliegenden Artikel wird nicht näher auf die sog. "Legislativpetitionen" eingegangen. Der Ablauf des Petitionsverfahrens unterscheidet sich aber kaum von demjenigen, welches vorliegend für "Beschwerden" gegen ein Handeln oder Unterlassen der Verwaltungsbehörden beschrieben wird. Auch bei Legislativpetitionen wird im Regelfall das zuständige Bundesministerium um Stellungnahme zu der vorgeschlagenen Gesetzesänderung ersucht. Wird das betreffende Gesetz zum Zeitpunkt der Petitionsbearbeitung in einem Fachausschuss beraten, so wird jedoch noch eine Stellungnahme des Fachausschusses vor Bescheidung der Petition eingeholt (§ 109 Abs. 1 i.V.m. § 62 Abs. 1 GO BT).

3 Siehe näheres zur Zuständigkeit der Landespetitionsausschüsse unten Punkt III. 2.

4 Siehe zu den Rechtsgrundlagen die kostenlos vom Deutschen Bundestag erhältliche Broschüre "Stichwort Petitionen" oder auf der Homepage des Deutschen Bundestages (<http://www.bundestag.de>) unter Gremien/ Ausschüsse – Petitionsausschuss.

## Aus der Beratungspraxis

“heute im Bundestag (hib)”, und wichtige Fälle werden unter Wahrung der Anonymität auch im Jahresbericht des Petitionsausschusses vorgestellt.

### III. Das Petitionsverfahren

Das Petitionsverfahren beim Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages ist ein zweigeteiltes Verfahren: Zunächst wird die Petition vom Ausschussdienst des Petitionsausschusses bearbeitet, bevor sie, falls eine parlamentarische Entscheidung notwendig wird, den Abgeordneten des Petitionsausschusses zur Berichterstattung übergeben und schließlich dem Plenum des Deutschen Bundestages gemäß § 112 Abs. 1 GO BT vorgelegt wird.

#### 1. Das Einreichen einer Petition

Weil das Petitionsrecht ein allgemeines, d. h. jeder Bürgerin und jedem Bürger zustehendes Recht ist, muss es auch mühelos in Anspruch genommen werden können. Deshalb gilt für den Petenten nur die Auflage, sich schriftlich (mit Adresse und Unterschrift) zu äußern.<sup>5</sup> Wird eine Petition für einen Dritten eingelegt, so ist aus Datenschutzgründen auch eine Vollmacht erforderlich. Das Einreichen der Petition per Internet und E-Mail ist noch nicht möglich, da hier die im amtlichen Schriftverkehr zur Zeit noch erforderliche persönliche Unterschrift fehlt. Deshalb werden die Absender dieser Zuschriften gebeten, die Eingabe unterschrieben erneut an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages zu schicken. Wünschenswert und sehr hilfreich ist bei Asylpetitionen, dass vom Petenten oder dessen Vertreter mit der Eingabe zugleich die Bescheide des BAFI im Asylverfahren, das/die Verwaltungsgerichtsurteil(e) und weitere entscheidungsrelevante Dokumente in Kopie mit übersandt werden. Zudem sollte möglichst kurz der bisherige Sachstand dargestellt und die Gründe benannt werden, die Anlass für die Einlegung der Petition geben.

#### 2. Exkurs: Zuständigkeit der Petitionsausschüsse der Landtage

Neben dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages gibt es bei den Landesvolksvertretungen ebenfalls Petitions- oder Eingabeausschüsse, in einigen Bundesländern auch zusätzlich Bürgerbeauftragte oder Härtefallausschüsse. Ausnahme ist hier einzig der Landtag von Niedersachsen, der die Petitionen dem jeweiligen Fachausschuss zuleitet. Im Bereich der Petitionen, die Fragen des Ausländer- und Asylrechts betreffen, sind die Petitionsausschüsse

der Landtage immer dann die richtigen Adressaten für eine Petition, wenn die Landesbehörden (hier: die Ausländerbehörden) für die erwünschte Maßnahme zuständig sind. Dies kann zum Beispiel die Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis aufgrund einer Altfallregelung sein oder die Erteilung jeder sonstigen Aufenthaltsgenehmigung. Obwohl die Durchführung einer Abschiebung generell in die Zuständigkeit der Ausländerbehörden fällt, kann es im Rahmen einer Petition, in der Abschiebungshindernisse vorgetragen werden, im Einzelfall problematisch sein, ob eine Zuständigkeit des BAFI und damit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages gegeben ist oder ob die Zuständigkeit der Ausländerbehörden für die und damit des Petitionsausschusses des betreffenden Bundeslandes vorliegt. Diese Abgrenzung hängt davon ab, ob in der Bundesrepublik bereits ein Asylverfahren durchgeführt wurde, und falls ja, ob vom Petenten *zielstaatsbezogene* oder *inlandsbezogene* Abschiebungshindernisse vorgetragen werden. *Zielstaatsbezogene* Abschiebungshindernisse nach § 53 AuslG sind solche, die dem Ausländer im Zielstaat der Abschiebung drohen. *Inlandsbezogene* Abschiebungshindernisse – die von den Ausländerbehörden im Rahmen der Abschiebung gem. § 55 Abs. 2 AuslG geprüft werden müssen – sind hingegen solche, die einer Vollstreckung der Ausreisepflicht entgegenstehen, weil andernfalls ein geschütztes Rechtsgut im Bundesgebiet verletzt würde (z. B. Suizidgefahr bei der Ausreise, Krankheit).<sup>6</sup> Wurde noch nie ein Asylverfahren durchgeführt und stellt der Petent auch bei der Abschiebung keinen Asylantrag, so sind die Ausländerbehörden zuständig. Wurde bereits ein Asylverfahren durchgeführt und der Asylantrag abgelehnt, so bleibt das BAFI weiterhin für die Prüfung der sog. *zielstaatsbezogenen* Abschiebungshindernissen zuständig. So bereitete zum Beispiel die Abgrenzung der Zuständigkeiten bei der Petition einer jugoslawischen Familie albanischer Volkszugehörigkeit Schwierigkeiten, die um ein weiteres Aufenthaltsrecht baten, da ihr minderjähriger Sohn schwer körper- und geistig behindert war.<sup>7</sup> Obwohl das Verwaltungsgericht festgestellt hatte, dass es sich bei der Behinderung um ein “inlandsbezogenes Abschiebungshindernis” handele, das von der Ausländerbehörde zu prüfen sei, stellte sich diese auf den Standpunkt, dass das BAFI für die Prüfung zuständig sei, da eine Gefahr für die körperliche Unversehrtheit des Kindes aufgrund mangelnder Behandlungsmöglichkeiten im Kosovo erst bei Rückkehr in die Heimat drohe. Aufgrund diverser Gespräche des Petitionsausschusses mit der Ausländerbehörde und dem BAFI führte das BAFI schließlich ein Wideraufgreifensverfahren durch und stellte das Vorliegen von *zielstaatsbezogenen* Abschiebungshindernissen gemäß § 53 Abs. 6 AuslG fest.

<sup>5</sup> Das Petitionsverfahren beim Deutschen Bundestag ist ein rein schriftliches Verfahren. Die Anschrift lautet: Deutscher Bundestag, Petitionsausschuss, Platz der Republik 1, 11011 Berlin.

<sup>6</sup> Vgl. Hubert Heinold, *Recht für Flüchtlinge*, 3. Aufl. 2000, S. 100 ff.

<sup>7</sup> Vgl. Jahresbericht des Petitionsausschusses 2001 (BT-Drs. 14/9146, S. 26 f.).

### 3. Vorprüfung durch den Ausschussdienst

Der Ausschussdienst prüft nach Eingang der Petition zunächst, ob diese in seine verfassungsmäßige Zuständigkeit fällt. Sollte dies nicht der Fall sein, wird die Petition an den Petitionsausschuss des jeweiligen Landtages abgegeben bzw. zur Mitbehandlung an diesen übersandt, sofern der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages nur für Teilbereiche der Petition zuständig ist. Im Regelfall wird danach zunächst das zuständige Bundesministerium (bei Asylpetitionen: das Bundesministerium des Innern/BMI) um Stellungnahme zu dem Anliegen des Petenten gebeten. Nach Eingang der Stellungnahme des Ministeriums wird diese vom Ausschussdienst geprüft. Die Stellungnahme dient hierbei neben dem Bescheid des BAfI und dem Anhörungsprotokoll der Klärung des Sachverhaltes und der Einordnung des Anliegens des Petenten.

Kann die Petition nach der Prüfung der Stellungnahme erfolgreich abgeschlossen werden, da zum Beispiel das BAfI aus Anlass der Petition von sich aus eine weitere (erfolgreiche) Asylanheerung durchführt, wird der Petent entsprechend informiert. Der Petitionsausschuss beschließt, den Abschluss des Verfahrens zu empfehlen, und der Deutsche Bundestag trifft seinen Beschluss entsprechend dieser Empfehlung. Zeigt die Prüfung aber, dass noch Klärungsbedarf besteht, zum Beispiel vom Petenten versprochene ärztliche Gutachten noch ausstehen oder eine Gegenäußerung zur Stellungnahme des BMI erforderlich erscheint, wird der Petent angeschrieben und um Entsprechendes gebeten. Ebenso kann das BMI um eine ergänzende Stellungnahme gebeten werden, wenn sich neue Fragen ergeben oder die erste Stellungnahme ungenügend erscheint. Ist eine spezielle Auskunft zum Herkunftsland der Asylbewerberin oder des Asylbewerbers notwendig, die sich nicht aus dem Lagebericht des Auswärtigen Amtes (AA) ergibt, so wird das AA um Stellungnahme hierzu gebeten.

Ist in Kürze eine verwaltungsgerichtliche Entscheidung zu erwarten, wird der Ausschussdienst im Einzelfall entscheiden, ob ein Abwarten der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung sinnvoll ist oder ob das BMI oder das BAfI um eine positive Entscheidung vor Abschluss des Gerichtsverfahrens gebeten werden. Ein Abwarten kann auch dann sinnvoll sein, wenn noch umfangreiche Gutachten zu erstellen oder Sachverständigenvernehmungen durchzuführen sind. Hier kann der Petitionsausschuss mit seinen beschränkten Mitteln der Sachverhaltsaufklärung den Gerichten nicht vorgreifen. Nach Ausgang des gerichtlichen Verfahrens steht es dem Petenten dann frei, sich erneut an den Petitionsausschuss zu wenden, wenn er (neue)

Gründe vortragen kann, die einer Abschiebung in sein Heimatland entgegenstehen.

Ergibt die Prüfung durch den Ausschussdienst unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMI, dass die Petition keinen Erfolg haben wird, gibt es zwei Möglichkeiten:

a) Dem Petenten wird diese Bewertung durch den Ausschussdienst ohne parlamentarische Prüfung mitgeteilt. Widerspricht der Petent nicht binnen sechs Wochen dieser Bewertung, wird das Petitionsverfahren abgeschlossen. Petitionsausschuss und Deutscher Bundestag beschließen entsprechend. Widerspricht der Petent, wird seine Petition wie unter b) dargestellt, behandelt.

b) Der Ausschussdienst erstellt für die parlamentarische Beratung eine Beschlussempfehlung mit Begründung.

### 4. Berichterstatterverfahren und Arten der Beschlussempfehlungen

Die Beschlussempfehlung und Begründung des Ausschussdienstes wird von mindestens zwei berichterstattenden Abgeordneten, die der regierenden Koalition und der Opposition angehören, geprüft. Im Einzelfall können auch mehr als zwei Abgeordnete als Berichtersteller eingesetzt werden, wenn der Petition zum Beispiel eine besondere Bedeutung zukommt oder bereits mehrere Abgeordnete verschiedener Fraktionen um die Berichterstattung gebeten haben.<sup>8</sup> In der Ausschusssitzung werden u. a. die Petitionen einzeln aufgerufen und beraten, deren Überweisung zur Berücksichtigung oder zur Erwägung beantragt wurde, zu denen beantragt wurde, sie den Fraktionen zur Kenntnis zu geben, zu denen die Anträge der Berichtersteller und der Vorschlag des Ausschussdienstes nicht übereinstimmen, deren Einzelberatung beantragt wurde oder bei denen beantragt wurde, einen Vertreter der Bundesregierung zu laden.<sup>9</sup> Von der Möglichkeit einen Vertreter der Bundesregierung – zumeist einen Staatssekretär – in die Ausschusssitzung zu laden, wird im Fall von Asylpetitionen zunehmend Gebrauch gemacht. Häufig ist auch schon ein Gespräch zwischen den Berichterstellern, die hierzu vom Ausschuss beauftragt wurden, und dem Vertreter der Bundesregierung unter "vier Augen" erfolgreich, so dass sich eine formelle Überweisung der Petition an die Bundesregierung erübrigt. Der Petitionsausschuss hat zudem die Möglichkeit, sich über die Anhörung von Zeugen, Sachverständigen und dem Petenten selbst Sachkunde über die Petition zu verschaffen.<sup>10</sup>

Nach Abschluss der Beratungen im Ausschuss wird die Petition in eine monatlich zu erstellende sog. Sammelübersicht aufgenommen, die Petition wird dann mit anderen auf die Tagesordnung des Deutschen Bundestages

8 Der Ausschussdienst ist nicht befugt dem Petenten oder seinem Vertreter mitzuteilen, welcher Abgeordnete für ihre oder seine Petition die Berichterstattung übernommen hat.

9 Vgl. Nr. 8.2.1 der Verfahrensgrundsätze des Petitionsausschusses.

10 Diese Informationsrechte stehen ihm gemäß § 4 des Gesetzes nach Art. 45 c GG zu.

## Aus der Beratungspraxis

genommen und zur Abstimmung gestellt (§ 112 Abs. 1 GO BT). Der Petitionsausschuss kann dem Plenum des Deutschen Bundestages verschiedene Beschlussempfehlungen unterschiedlicher "Intensität" vorlegen:

- Eine Überweisung an die Bundesregierung "zur Berücksichtigung", wenn das Vorbringen des Petenten dem Deutschen Bundestag begründet erscheint und er eine Abhilfe für notwendig erachtet. Beschlussempfehlungen "zur Berücksichtigung" werden im Regelfall nur ausgesprochen, wenn eine bestimmte Reaktion der Bundesregierung erwartet wird, wie zum Beispiel die Rücknahme der Vorbehalte zur UN-Kinderrechtskonvention.
- Gibt die Eingabe Anlass zu einem Ersuchen an die Bundesregierung, das Anliegen noch einmal zu überprüfen und nach Möglichkeiten der Abhilfe zu suchen, wird die Petition der Bundesregierung "zur Erwägung" überwiesen. Dies ist der Regelfall bei begründeten Einzelpetitionen, da der Petitionsausschuss schon aufgrund der Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider des BAfI der Bundesregierung nicht vorgeben kann, eine bestimmte Asylentscheidung auszusprechen.
- Die "Überweisung als Material", wenn im Einzelfall nicht abgeholfen werden kann, die Eingabe jedoch als Beispiel in zukünftige Gesetzentwürfe, Verordnungen oder andere Initiativen einbezogen werden sollte.
- Die "schlichte Überweisung", um die Bundesregierung auf den Beschluss des Bundestages aufmerksam zu machen oder auf das Anliegen des Petenten besonderes aufmerksam zu machen.
- Die "Kenntnisgabe an die Fraktionen", wenn die Eingabe als Anregung für eine parlamentarische Initiative geeignet erscheint.
- Die "Zuleitung an das Europäische Parlament", wenn dessen Zuständigkeit begründet ist.
- Und schließlich die häufigste Art der Beschlussempfehlung auf "Abschluss des Verfahrens", wenn der Petition entweder bereits im Laufe des Petitionsverfahrens abgeholfen werden konnte oder dem Anliegen des Petenten nicht entsprochen werden kann.

Jede Fraktion kann nach der Geschäftsordnung eine Aussprache über eine Petition verlangen, in aller Regel wird das Plenum jedoch der Sammelübersicht im Ganzen zustimmen und den vom Petitionsausschuss empfohlenen Beschluss fassen. Der Beschluss des Deutschen Bundestages, eine Petition "zur Berücksichtigung" oder "zur Erwägung" der Bundesregierung zu überweisen, stellt keine rechtlich verbindliche Äußerung des Parlaments dar. Sie hat nur die Bedeutung einer das Innenverhältnis zwischen Parlament und Exekutive berührenden politischen Empfehlung.<sup>11</sup> Nichtsdestoweniger kann die parlamentarische Entscheidung Druck und Einfluss auf die Exekutive ausüben, zumal die Bundesregierung dazu verpflichtet ist, in

Berücksichtigungs- und Erwägungsfällen ihre abweichende Haltung in der Regel innerhalb von sechs Wochen gegenüber dem Petitionsausschuss darzulegen. In Materialfällen erfolgt eine Berichterstattung innerhalb von einem Jahr. Ist die Bundesregierung nicht bereit den Beschluss umzusetzen, so kann der Petitionsausschuss erneut einen Vertreter des entsprechenden Ministeriums in den Ausschuss laden und um Auskunft bitten.

## IV. Möglichkeiten und Grenzen des Petitionsausschusses bei Asylpetitionen

Dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages stehen bei Bitten abgelehnter Asylbewerber um einen weiteren Aufenthalt im Bundesgebiet nur äußerst geringe Einwirkungsmöglichkeiten zur Verfügung. Gemäß den gesetzlichen Vorschriften sind abgelehnte Asylbewerber nach dem rechtskräftigen Abschluss ihres Asylverfahrens grundsätzlich zur Ausreise verpflichtet. Auch der Petitionsausschuss ist an diese Rechtslage gebunden und kann selbst in Härtefällen keine Ausnahme erwirken. Der Ausschuss ist daher bei Petitionen von Asylbewerbern auf die parlamentarische Kontrolle der Entscheidungen des BAfI beschränkt. Da die rechtsverbindliche Entscheidung über ein Asylverfahren dem BAfI und den Verwaltungsgerichten obliegt, kann er kein eigenes, zweites Asylverfahren durchführen, sondern muss seine Prüfung darauf beschränken, ob offensichtliche, gravierende Fehler in den Verfahren des BAfI festzustellen sind. Sobald die Gerichte über einen Asylantrag rechtskräftig entschieden haben, sind die Entscheidungen der Gerichte für das BAfI bindend. Nur im Rahmen der Feststellung von Abschiebungshindernissen gemäß § 53 AuslG ist ein Wiederaufgreifen des Verfahrens durch das BAfI und auch nur insoweit eine Empfehlung des Petitionsausschusses möglich.

### 1. Zeitpunkt für das Einreichen einer Petition

Wann ist der richtige Zeitpunkt für das Einreichen einer Petition? Häufig erreichen den Petitionsausschuss Eingaben sprichwörtlich in "letzter Minute", d. h. die Abschiebung soll in den nächsten Tagen erfolgen und Rechtsmittel im einstweiligen Rechtsschutzverfahren blieben erfolglos. Zu diesem Zeitpunkt ist die Möglichkeit des Petitionsausschusses, einen (vorübergehenden) Verbleib des Asylbewerbers in der Bundesrepublik Deutschland zu erreichen, äußerst gering, da eine Petition beim Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages keine aufschiebende Wirkung entfaltet. Anders sieht es bei einigen Petitionsausschüssen der Landtage aus, für die mittels Erlass geregelt ist, dass eine Duldung für die Dauer des Petitionsverfahrens erteilt werden kann. Da die Petitionsausschüsse der Landtage jedoch nicht für die Überprüfung der Ent-

<sup>11</sup> Wolfgang Graf Vitzthum, Petitionsrecht und Volksvertretung, 1985, S. 67.

scheidungen des BAfI, einer Bundesbehörde, zuständig sind, betrifft die aufschiebende Wirkung nur diejenigen Petitionen, deren Begehren in die Zuständigkeit der Ausländerbehörden fällt: zum Beispiel die Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis nach einer Altfallregelung. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass manche Ausländerbehörden auch aufgrund des öffentlichen Drucks durch Presse und Unterstützerorganisationen im Fall einer beim Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages anhängigen Petition von einer Abschiebung des Petenten vor Abschluss des Petitionsverfahrens Abstand nehmen.

Empfehlenswert ist es, eine Petition so früh wie möglich einzureichen, wenn Hinweise auf offensichtliche Fehler und Ungenauigkeiten im Bundesamtsverfahren vorliegen.<sup>12</sup> Frühester Zeitpunkt ist der Erlass des (negativen) Asylbescheides im Asylverfahren, da zunächst ein negativer Verwaltungsakt und damit eine Beschwerde des Petenten vorliegen muss. Eine Petition ist jedoch kein Ersatz für ein Klageverfahren – daher sollte niemals auf die Möglichkeit der Einlegung einer Klage oder eines Rechtsmittels im einstweiligen Rechtsschutzverfahren verzichtet werden! Eine Petition kann aber auch parallel zu einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren eingereicht werden. Der Petitionsausschuss wird hier im Einzelfall – wie oben beschrieben – entscheiden, ob ein Abwarten der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung sinnvoll ist oder ob das Bundesinnenministerium und das BAfI um eine positive Entscheidung vor Abschluss des Gerichtsverfahrens gebeten werden. Die Entscheidungen der Gerichte kann der Petitionsausschuss – im Gegensatz zu behördlichen Entscheidungen – wegen der Dreiteilung der Staatsgewalt und der Unabhängigkeit der Richter (Art. 20, 92, 97 GG) nicht überprüfen. Eine Behandlung von Petitionen mit dem Ziel, rechtskräftige Urteile aufzuheben oder in laufenden Verfahren in die sachliche und persönliche Unabhängigkeit der Gerichte einzugreifen, ist daher unzulässig. Dem Petitionsverfahren offen steht jedoch das vom Gericht unzugänglich rechtlich erlaubte Verhalten der Prozessparteien, wie zum Beispiel die Rücknahme der Klage durch den Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten.<sup>13</sup>

Ist das Asylverfahren rechtskräftig abgeschlossen, d. h. wurde der Bescheid des BAfI durch das Verwaltungsgericht bestätigt, so kann der Petitionsausschuss nicht mehr das Asylverfahren auf offensichtliche Fehler des BAfI hin überprüfen, da die Behörde an die rechtskräftige Entscheidung des Gerichtes gebunden ist. Hingegen kann ein eventuell durchgeführtes Asylverfahren auf offensichtliche Fehler des BAfI untersucht werden. Der Petitionsausschuss kann auch tätig werden, wenn der Petent

neue Gründe vorträgt, wie zum Beispiel exilpolitische Aktivitäten, die nach der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung stattfanden und die eine Gefährdung bei Rückkehr in sein Heimatland wahrscheinlich machen. Zumeist werden diese neuen Tatsachen oder neuen Beweismittel auch einen Asylfolgeantrag rechtfertigen bzw. einen Antrag auf Wiederaufgreifen des Verfahrens beschränkt auf Abschiebungshindernisse gemäß § 53 AuslG.<sup>14</sup> Es ist daher sehr ratsam, parallel zur Einlegung einer Petition auch einen Asylfolgeantrag oder einen Wiederaufgreifensantrag zu stellen, damit der Petitionsausschuss das Verfahren parlamentarisch begleiten kann. Ein Asylfolgeantrag ist auch deshalb ratsam, da nur dadurch die Drei-Monats-Frist gem. §§ 71 Abs. 1 AsylVfG i.V.m. § 51 Abs. 3 VwVfG für die Geltendmachung neuer Tatsachen gewahrt werden kann.

## 2. Offensichtliche, gravierende Fehler des BAfI im Asylverfahren

Auch wenn die Einzelentscheider des BAfI hinsichtlich ihrer Entscheidung über das Vorliegen einer Asylberechtigung im Sinne des Art. 16 a GG und eines Abschiebungsverbotes gemäß § 51 Abs. 1 AuslG weisungsungebunden sind,<sup>15</sup> dass heißt der Weisung und Verantwortung des Bundesministeriums des Innern entzogen sind, kann der Petitionsausschuss Beschwerden gegen Entscheidungen des BAfI behandeln. Eine Petitionsüberweisung “zur Berücksichtigung” ist jedoch nur soweit zulässig, wie die beschränkten Einflussmöglichkeiten des Ministers reichen.<sup>16</sup> Unproblematisch sind Petitionen, die ausschließlich Abschiebungshindernisse gemäß § 53 AuslG betreffen, da insoweit die Einzelentscheider weisungsabhängig sind.

Offensichtliche Fehler und Mängel im Asylverfahren des BAfI, die der Petitionsausschuss überprüfen kann, liegen zum Beispiel vor, wenn:

- in der Anhörung beim BAfI kein geeigneter Dolmetscher anwesend war, bzw. in eine Sprache übersetzt wurde, die der Asylbewerber nicht einwandfrei versteht;
- die Anhörung nicht durch einen speziell geschulten Einzelentscheider oder eine Einzelentscheiderin durchgeführt wurde, obwohl Hinweise auf eine posttraumatische Belastungsstörung oder eine geschlechtsspezifische Verfolgung des Flüchtlings vorlagen;
- die Anhörung unzureichend durchgeführt wurde, d. h. der Asylbewerber zum Beispiel seine politische Verfolgung nicht ausreichend darstellen konnte oder der Einzelentscheider keine Dokumente des Asylbewerbers zur Akte nehmen wollte;

<sup>12</sup> Siehe unten Punkt IV, 2.

<sup>13</sup> Vgl. Wolfgang Graf Vitzthum, Petitionsrecht und Volksvertretung, 1985, S. 42.

<sup>14</sup> Siehe unten Punkt IV, 3.

<sup>15</sup> § 5 Abs. 2 Satz 1 AsylVfG.

<sup>16</sup> Wolfgang Graf Vitzthum, Petitionsrecht und Volksvertretung, 1985, S. 119.

## Aus der Beratungspraxis

- wichtige Aspekte, die der Asylbewerber in der Anhörung vorgetragen hat, im Bescheid des BAFI unberücksichtigt blieben;
- neue Erkenntnisse zum Herkunftsland vorliegen, die eine andere Einschätzung der Gefährdungslage zur Folge haben;
- das BAFI sich nur auf einseitige Informationen gestützt hat und gewichtige andere Informationen zur Gefährdungslage vorliegen.

Besondere Schwierigkeiten ergeben sich häufig beim Nachweis der beschriebenen gravierenden Mängel der Asylanhörungs. Hier steht oft die Aussage des BAFI bzw. des Bundesministeriums des Innern (BMI) über die Korrektheit der Anhörung gegen die Aussage des Petenten, die Anhörung weise Fehler auf. Als Beispiel sei die Petition einer russischen Asylbewerberin tschetschenischer Herkunft genannt, die sehr anschaulich verschiedene oben beschriebene Mängel des Asylverfahrens aufzeigt.<sup>17</sup> Die Asylbewerberin trug in ihrer Petition vor, es sei ihr nicht möglich gewesen, während der Anhörung alle fluchtrelevanten Gründe darzustellen, da sie immer wieder vom (männlichen) Einzelentscheider angewiesen wurde, sich kurz zu halten und nicht über den ersten Tschetschenienkonflikt zu berichten. Zudem wagte sie es nach eigener Aussage nicht, aus Scham und im Beisein ihres Sohnes, über ihre durch russische Soldaten erlittene Vergewaltigung zu berichten. Eine bereits vorbereitete schriftliche Erklärung über das Geschehene durfte sie nach ihren Angaben nicht zur Akte geben. Dieser Vortrag wurde vom BMI in seiner Stellungnahme als unrichtig zurückgewiesen, unter anderem mit dem Argument, die Asylbewerberin hätte das Anhörungsprotokoll unterzeichnet und damit die korrekte Durchführung und Protokollierung der Anhörung bestätigt. Außerdem hätten sich aus Sicht des Einzelentscheiders keine Hinweise auf eine geschlechtsspezifische Verfolgung ergeben bzw. auf eine später festgestellte posttraumatische Belastungsstörung, somit auch kein Anlass für eine Anhörung durch eine speziell geschulte Einzelentscheiderin bestanden.

Da der Petitionsausschuss im Regelfall keine persönliche Anhörung der Petentin oder des Petenten durchführt und sich so kein eigenes Bild von der Glaubhaftigkeit des Vorgetragenen und der Glaubwürdigkeit des Petenten oder der Petentin machen kann, ist er angewiesen, sich aus den schriftlich vorliegenden Dokumenten, wie zum Beispiel dem Bescheid des BAFI, dem Anhörungsprotokoll, einem eventuellen Beschluss oder Urteil des Verwaltungsgerichts, einem ärztlichen Gutachten und der Stichhaltigkeit der vorgetragenen Argumente sein Urteil zu bilden. Im vorliegenden Fall ergaben sich Hinweise auf eine glaubhafte Aussage der Petentin aufgrund des sehr knappen Anhörungsprotokolls, in dem ein überwiegender Teil der Fragen den Reiseverlauf und Angaben zur Person be-

traf, während Fragen zum politischen Hintergrund der Flucht nicht vertieft wurden. Natürlich enthielt das Anhörungsprotokoll keinen Hinweis darauf, dass ein Dokument der Petentin nicht zur Akte genommen oder sie angewiesen worden war, ihre Darstellung kurz zu halten. Da der Petitionsausschuss jedoch durch diverse stichhaltige Eingaben anderer tschetschenischer Flüchtlinge auf die knappe Anhörungsführung eines bestimmten Einzelentscheiders des BAFI aufmerksam geworden war, sprach in diesem Fall viel für die Glaubwürdigkeit der Petentin. Zudem wurde der Vortrag der Petentin im ablehnenden Bescheid des BAFI pauschal als unsubstanziert und unglaubhaft bezeichnet, ohne dass auf bestimmte, in der Anhörung vorgetragene und protokollierte Aussagen der Petentin, die Hinweis auf eine befürchtete Blutrache gaben, eingegangen wurde.

Ein besonderer Kritikpunkt des Petitionsausschusses ergab sich darüber hinaus im vorliegenden Fall und in anderen Petitionen tschetschenischer Flüchtlinge aus der Tatsache, dass der die Anhörung durchführende Einzelentscheider nicht mit jenem Einzelentscheider identisch war, der nach geraumer Zeit in einer anderen Außenstelle des BAFI, nur unter Zugrundelegung eines knappen Anhörungsprotokolls, den ablehnenden Bescheid erließ. Nach Aussage des BMI war diese Praxis jedoch nur vorübergehender Natur und auf Engpässe in der besagten Außenstelle des BAFI zurückzuführen; es wurde zugesichert, dass in Zukunft im Regelfall immer die Personenidentität zwischen Anhörer und Entscheider gewahrt sein solle.

Über die Kritik an der Durchführung des Anhörungsverfahrens hinaus kam der Petitionsausschuss im beschriebenen Fall nicht nur hinsichtlich der Einschätzung der Gefährdung der Petentin zu einem anderen Urteil als das BAFI, sondern auch hinsichtlich der Frage, ob eine inländische Fluchtalternative in der Russischen Föderation für tschetschenische Flüchtlinge gegeben sei. Unter Zugrundelegung von Erkenntnissen des UNHCR, von amnesty international, der Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarates und des Lageberichtes des Auswärtigen Amtes hielt der Ausschuss eine inländische Fluchtalternative für die Petentin nicht für wahrscheinlich. Aufgrund der Überweisung der Petition "zur Erwägung" an die Bundesregierung führte das BAFI eine informatorische Anhörung durch und stellte schließlich das Vorliegen von Abschiebungshindernissen gemäß § 51 Abs. 1 AuslG fest.

### 3. Wiederaufgreifen des Verfahrens zu § 53 AuslG

Asylbewerber, die bereits sämtliche Rechtsbehelfe gegen die Ablehnung ihres Asylantrages bzw. Asylfolgeantrages erfolglos ausgeschöpft haben und geltend machen, im Falle ihrer Rückkehr schweren Menschenrechtsverletzun-

<sup>17</sup> Siehe hierzu auch Jahresbericht 2002 des Petitionsausschusses (BT-Drs. 15/?, noch nicht erschienen) und ASYLMAGAZIN 11/2002, S. 23 f.

gen ausgesetzt zu sein, können beim BAFI einen Antrag auf Wiederaufgreifen des Verfahrens gemäß § 53 AuslG stellen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes ist ein solcher Wiederaufgreifensantrag selbst dann möglich, wenn die Voraussetzungen eines Asylfolgeantrages gemäß § 71 AsylVfG in Verbindung mit § 51 Abs. 1 bis 3 VwVfG nicht vorliegen.<sup>18</sup> Das Bundesverwaltungsgericht hat argumentiert, dass der verbindliche Charakter einer Gerichtsentscheidung sich nach dem Grundsatz der materiellen Gerechtigkeit richten müsse. Über dieses Ermessen zur Wiederaufnahme hinaus habe der Ausländer einen Anspruch auf erneute Überprüfung, wenn er mit einer schwerwiegenden Bedrohung des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit konfrontiert würde, insbesondere einer schwerwiegenden Gefahr im Sinne der Rechtsprechung des Gerichts im Zusammenhang mit § 53 Abs. 6 Satz 1 AuslG.

Das BAFI kann somit auch ein rechtskräftig abgeschlossenes Verfahren von sich aus hinsichtlich der Abschiebungshindernisse gemäß § 53 AuslG wiederaufgreifen ("Wiederaufgreifen im weiteren Sinne"), wenn nachgewiesen ist, dass die frühere Entscheidung nicht korrekt war. Wird das BAFI durch ein Petition auf das Vorliegen von Abschiebungshindernissen hingewiesen, so werden die Petenten häufig aufgefordert, formell einen Antrag auf Wiederaufgreifen des Verfahrens zu stellen. Ist das BAFI hierzu nicht bereit, kann auch der Petitionsausschuss, falls er davon überzeugt ist, dass eine schwerwiegende Gefahr bei Rückkehr der Petentin oder des Petenten in die Heimat droht, das BAFI um eine erneute Prüfung bitten. In den Fällen, in denen in der Petition jedoch lediglich das bereits mehrfach in verschiedenen Instanzen vorgetragene und überprüfte Vorbringen wiederholt wird, ist auch bei einer nochmaligen Prüfung kein anderes Ergebnis zu erwarten.

## V. Zusammenfassung

Nur die wenigsten Fälle, in denen der Petitionsausschuss um Hilfe gebeten wird, enthalten so deutliche gravierende Fehler des BAFI und geben Anlass zu einer positiven Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses wie der oben beschriebene Fall. Wie bereits eingangs erwähnt, liegt dies häufig daran, dass Petitionen zu spät gestellt werden oder dass schlichtweg keine offensichtlichen Fehler des BAFI im Asylverfahren vorliegen, die Petenten aber Kritik am Gerichtsverfahren vortragen oder den Petitionsausschuss als letzte Instanz ansehen, der ihnen auch außerhalb der rechtlichen Grundlagen zu einem weiteren Verbleib im Bundesgebiet verhelfen kann. Nicht zu verkennen ist auch die Bedeutung, die die politische Zusammensetzung des Petitionsausschusses auf die Art der Entscheidung im Einzelfall hat. Aber auch wenn der Petitionsausschuss im Einzelfall nicht helfen kann, da sich kei-

ne Mehrheit findet oder eine Abhilfe rein rechtlich nicht möglich ist, haben Petitionen eine wichtige politische Bedeutung. Sie konfrontieren den einzelnen Abgeordneten mit den Auswirkungen der Asylgesetzgebung in der Praxis und können konkrete Hinweise für eine notwendige Gesetzesänderung geben.

## "Kann, darf, soll" – die Spielräume der Verwaltung

*RA Prof. Dr. Holger Hoffmann, Bremen*

### 1. Was kennzeichnet Ermessen, was "unbestimmte" Rechtsbegriffe?

Jede und jeder, die/der im Bereich des Ausländer- und Flüchtlingsrechts berät oder Kontakt mit diesem Rechtsbereich gehabt hat, kennt diese Verben, die für Ansprüche von Betroffenen alles und nichts bedeuten können: "kann", "darf", "soll", "ist befugt". Es sind Wörter, deren Verwendung in einem Paragraphen dem handelnden Beamten signalisiert: Er darf, muss aber nicht einem Antrag stattgeben. Der Antragsteller kann lediglich beanspruchen, dass der Mitarbeiter der Ausländerbehörde einen "Ermessensspielraum", den das Gesetz bei der Entscheidung über eine Rechtsfolge gewährt, ermessensfehlerfrei ausübt. Er muss die privaten Interessen des Antragstellers mit dem "öffentlichen Interesse" hinreichend detailliert abwägen, bevor die Rechtsfolge in Form eines Bescheides ergeht.

Während Ermessensausübung immer die Rechtsfolge-seite der jeweils einschlägigen Norm betrifft, definieren "unbestimmte Rechtsbegriffe" die Tatbestandsseite, also die Voraussetzungen für die Rechtsanwendung der jeweiligen Norm. Derartige unbestimmte Begriffe sind beispielsweise "besondere Härte", "gesicherter Lebensunterhalt", "zumutbare Anforderungen" oder – im Grundgesetz – "Würde des Menschen" (Art. 1 GG). Der Behördenmitarbeiter muss unbestimmte Rechtsbegriffe selbst auslegen. Seine Auslegung kann im Streitfall von der Widerspruchsbehörde oder dem Gericht kontrolliert werden.

Als wären diese beiden Probleme jeweils für sich genommen nicht schon kompliziert genug, finden sich im Ausländerrecht darüber hinaus noch zahlreiche Normen, bei denen auf Tatbestandsseite ein oder mehrere unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet werden und auf Rechtsfolgenseite Ermessen eröffnet ist, z. B. § 22 AuslG: Einem "sonstigen Familienangehörigen" eines Ausländers "kann" nach Maßgabe des § 17 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden (= Rechtsfolge), wenn es zur Vermeidung einer "außergewöhnlichen Härte" erforderlich ist. In diesem Fall ist also zunächst festzustellen, wer "sonstiger Familienangehöriger" ist und ob eine "außergewöhnliche Härte" vorliegt, bevor entschieden werden kann, ob eine

<sup>18</sup> BVerwG, Urteil vom 7. September 1999, NVwZ 2000, S. 204 = ASYLMAGAZIN 12/1999, S. 34; BVerwG, Urteil vom 21. März 2000, NVwZ 2000, S. 940 (10 S., R6920).