

SCHLESWIG-HOLSTEINISCHES VERWALTUNGSGERICHT



Az.: 11 A 163/08

IM NAMEN DES VOLKES GERICHTSBESCHEID

In der Verwaltungsrechtssache

Kläger,

Proz.-Bev.: Rechtsanwältin

g e g e n

die Bundesrepublik Deutschland,
vertreten durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge - Außenstelle Lübeck -,
Vorwerker Straße 103, 23554 Lübeck, - 5312566-283 -

Beklagte,

Streitgegenstand: Asylrecht - Hauptsacheverfahren
-Widerrufsverfahren Asyl -

hat das Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht - 11. Kammer - am 17. August 2009
durch den Richter am Verwaltungsgericht Meerjanssen als Einzelrichter für Recht erkannt:

Der Bescheid der Beklagten vom 14.08.2008 wird aufgehoben.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des Erstattungsbetrages abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Gerichtskosten werden nicht erhoben.

Tatbestand:

Der Kläger wendet sich gegen einen Bescheid der Beklagten, mit der die in einem Bescheid getroffene Feststellung, dass die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 AuslG vorliegen, widerrufen wird.

Der Kläger ist togoischer Staatsangehöriger. Er verließ sein Heimatland im September 2001/Okttober 2002 und reiste in die Bundesrepublik Deutschland ein. Hier beantragte er die Gewährung politischen Asyls. Bei seiner Anhörung am 21.11.2002 gab der Kläger im Wesentlichen an, er habe sein Heimatland Togo wegen seiner politischen Aktivitäten in Togo verlassen.

Mit Bescheid vom 28.01.2003 stellte das Bundesamt fest, dass die Voraussetzungen des § 51 AuslG hinsichtlich der Republik Togo vorlägen.

Im April 2008 prüfte die Beklagte die Einleitung eines Verfahrens gemäß § 73 Abs. 1 S. 1 AsylVfG im Rahmen der Regelüberprüfung gemäß § 73 Abs. 2 a S. 1 AsylVfG. Danach entschied sich die Beklagte für die Einleitung eines Aufhebungsverfahrens.

Mit Schreiben vom 15.04.2008 wurde der Kläger zum beabsichtigten Widerruf der Flüchtlingsschutzanerkennung angehört. Mit Schreiben vom 15.05.2008 wies die Prozessbevollmächtigte des Klägers darauf hin, dass sich die Verhältnisse in Togo zwar geringfügig gebessert hätten, jedoch keineswegs stabilisiert seien. Vor diesem Hintergrund sei es deutlich zu früh für einen Widerruf. Mit Bescheid vom 14.08.2008

widerrief das Bundesamt die mit Bescheid vom 28.01.2003 getroffene Feststellung, dass die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 AuslG vorliegen. Zugleich stellte das Bundesamt fest, dass die Voraussetzungen des § 60 Abs. 1 AufenthG nicht vorliegen. Zur Begründung wurde im Wesentlichen auf die Veränderung der politischen Verhältnisse in Togo abgestellt.

Der Kläger hat Klage erhoben am 28.08.2009.

Zur Begründung verweist die Prozessbevollmächtigte des Klägers darauf, dass sich nach dem Tode Eyademas die Menschenrechtssituation in Togo zunächst etwas beruhigt habe, allerdings nicht nachhaltig. Die leichte Verbesserung sei bisher nicht so grundlegend, dass von einer im Wesentlichen geänderten Menschenrechtssituation ausgegangen werden könne. Die Lage sei jedenfalls nicht stabil.

Der Kläger beantragt,

den Bescheid der Beklagten vom 14.08.2008 aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Die Beklagte verweist zur Begründung auf den angefochtenen Widerrufsbescheid und führt ergänzend aus, Verfolgungsmaßnahmen im Sinne von Art. 16 a GG und § 60 Abs. 1 AufenthG seien aufgrund der nachträglich erheblichen und nicht nur vorübergehenden Änderung der Verhältnisse in Togo auf absehbare Zeit mit hinreichender Sicherheit ausgeschlossen.

Die Kammer hat den Rechtsstreit durch Beschluss vom 17.08.2009 auf den Berichterstatter als Einzelrichter zur Entscheidung übertragen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird Bezug genommen auf den Inhalt der Akte und der Verwaltungsvorgänge der Beklagten.

Entscheidungsgründe -

Die Klage ist zulässig und begründet.

Über die Klage kann ohne mündliche Verhandlung im Wege des Gerichtsbescheides entschieden werden, da beide Parteien hierzu ihr Einverständnis gegeben haben.

Der angegriffene Bescheid des Bundesamtes, mit dem die Feststellung, dass die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 AuslG vorliegen, widerrufen und darüber hinaus festgestellt wurde, dass die Voraussetzungen des im Wesentlichen inhaltsgleichen § 60 Abs. 1 AufenthG nicht vorliegen, ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (vgl. § 113 Abs. 1 VwGO).

Die Widerrufsentscheidung des Bundesamtes kann nicht auf § 73 AsylVfG gestützt werden. Nach § 77 Abs. 1 S. 1 AsylVfG ist in Streitigkeiten nach dem AsylVfG auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung bzw., wenn eine solche nicht stattfindet, auf den Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts abzustellen. Danach sind das AufenthG und das AsylVfG jeweils in der Fassung des am 28.08.2007 in Kraft getretenen Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der europäischen Union vom 19.08.2007 (BGBl. I S. 1970) maßgebend. Durch die Rechtsänderung zum 01.01.2005 durch das sogenannte Zuwanderungsgesetz vom 30.07.2004 (BGBl. I S. 1059) und dem Fehlen entsprechender Übergangsregelungen wirkt die Feststellung des Vorliegens der Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 AuslG als Feststellung des Vorliegens der Voraussetzungen des § 60 Abs. 1 AufenthG weiter (§ 101 AufenthG analog).

Nach § 73 Abs. 1 S. 1 AsylVfG sind - vorbehaltlich des Satzes 3 - die Anerkennung als Asylberechtigter und die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft unverzüglich zu widerrufen, wenn die Voraussetzungen für sie nicht mehr vorliegen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn der Ausländer nach Wegfall der Umstände, die zur Anerkennung als Asylberechtigter oder zur Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft geführt haben, es nicht mehr ablehnen kann, den Schutz des Staates in Anspruch zu nehmen, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, oder wenn er als Staatenloser in der Lage ist, in das Land zurückzukehren, in dem er seinen gewöhnlichen Aufenthalt hatte (§ 73 Abs. 1 S. 2 AsylVfG). Durch § 73 Abs. 1 S. 2 AsylVfG wird Art. 11 Abs. 1 lit. e und f der Richtlinie

2004/83/EG des Rates vom 29.04.2004 in nationales Recht umgesetzt. Diese Regelung entspricht inhaltlich Art. 1 C Nr. 5 S. 1 des Abkommens über die Rechtstellung der Flüchtlinge vom 28.07.1951 (Genfer Flüchtlingskonvention - GFK), welches bei der Auslegung der Widerrufsbestimmungen heranzuziehen ist. Mit der Schaffung der Widerrufsbestimmung wollte der Gesetzgeber ersichtlich die materiellen Anforderungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention übernehmen und als Widerrufsgründe ausgestalten. § 73 Abs. 1 S. 1 AsylVfG entspricht seinem Inhalt nach der „Beendigung-“ oder „Wegfall-der-Umstände-Klausel“ nach Art. 1 C Nr. 5 S. 1 GFK, die sich auf den Schutz vor erneuter Verfolgung bezieht. Mit der Formulierung „Wegfall der Umstände“ ist dort eine nachträgliche, erhebliche und nicht nur vorübergehende Änderung der für die Anerkennung maßgeblichen Verhältnisse gemeint. Unter „Schutz“ ist ausschließlich der Schutz vor erneuter Verfolgung zu verstehen. Allgemeine Gefahren (z. B. aufgrund von Kriegen, Naturkatastrophen oder einer schlechten Wirtschaftslage) werden von § 73 Abs. 1 S. 2 AsylVfG nicht erfasst (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 01.11.2005 - 1 C 21/04 -, BVerwGE 124, 276; BVerwG, Beschluss vom 27.11.2007 - 10 B 86/07 - Juris).

Ein Widerruf der Anerkennung als Asylberechtigter und der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft kommt damit im Regelfall nur in Betracht, wenn sich die zum Zeitpunkt der Anerkennung maßgeblichen Verhältnisse nachträglich erheblich und nicht nur vorübergehend so verändert haben, dass bei einer Rückkehr des Ausländers in seinen Herkunftsstaat eine Wiederholung der für die Flucht maßgeblichen Verfolgungsmaßnahmen auf absehbare Zeit mit hinreichender Sicherheit ausgeschlossen ist und nicht aus anderen Gründen erneut Verfolgung droht. Dieser Maßstab, und nicht der der beachtlichen Wahrscheinlichkeit (vgl. BVerwG, Urteil vom 18.07.2006 - 1 C 15/05 -, BVerwGE 126, 243), gilt auch in den Fällen, in denen Asylbewerber als nicht „vorverfolgt“ ausgereist sind, aber nach dem Maßstab der beachtlichen Wahrscheinlichkeit, insbesondere wegen exilpolitischer Aktivitäten oder einer Asylantragstellung, als gefährdet angesehen wurden. So hat das Bundesverwaltungsgericht in einem Fall, in dem das Bundesamt wegen illegaler Ausreise aus dem Heimatland und Stellung eines Asylantrages in Deutschland die Feststellung getroffen hatte, die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 AusIG lägen vor, im Rahmen des nachfolgenden Widerrufsverfahrens nach § 73 Abs. 1 AsylVfG gefordert, dass eine erneute Gefährdung auf absehbare Zeit „mit hinreichender Sicherheit“ ausgeschlossen sein müsse (BVerwG, Urteil vom 20.03.2007 - 1 C 38/06 -, Buchholz 402.242 § 60 Abs. 2 ff AufenthG Nr. 27). Die vom Bundesverwaltungsgericht auch hier gewählte Formulierung, wonach es auf eine mögliche „Wiederholung der für die Flucht maßgeblichen

Verfolgungsmaßnahmen" ankommt, rechtfertigt keine andere Bewertung. Aus dem nachfolgenden Satz ergibt sich, dass lediglich bei gänzlich neuer und andersartiger Verfolgung der Maßstab der beachtlichen Wahrscheinlichkeit zur Anwendung kommen soll. Im Rahmen des § 73 Abs. 1 AsylVfG spielt es nach dieser Rechtsprechung keine Rolle, ob die Flüchtlingsanerkennung wegen bereits im Heimatland erlittener oder erst nach der Ausreise drohender Verfolgung erfolgte. Das erkennende Gericht sieht keinen Anlass, von dem vom Bundesverwaltungsgericht auf Nachfluchtgründe erstreckten Maßstab abzuweichen (so auch z.B. VG Hannover, Urteil vom 10.12.2008 - 4 A 5725/08 - und VG Hamburg, Urteil vom 18.04.2008 - 20 A 604/07, milo).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist allein die hier nicht interessierende und nicht relevante Frage offen, ob dieser Maßstab unter Berücksichtigung von Art. 4 Abs. 4 der Richtlinie 2004/83/EG auch in einer Situation gilt, in der die bisherigen Umstände, aufgrund derer der betreffende als Flüchtling anerkannt worden ist, entfallen und nun neue, andersartige verfolgungsbegründende Umstände geltend gemacht werden (BVerwG, Beschl. vom 07.02.2008 - 10 C 23.7 u. a. -, Vorlagefrage 3, InfAusIR 2008, 183).

Ausgangspunkt in zeitlicher Hinsicht für die Prüfung der Voraussetzungen des Widerrufs von Asyl- und Flüchtlingsanerkennungen, die in Erfüllung eines rechtskräftigen Verpflichtungsurteils ergangen sind, ist ein Vergleich zwischen der aktuellen Lage und der in dem Zeitpunkt des rechtskräftig gewordenen Verpflichtungsurteils. Allein wenn das Bundesamt die Anerkennung von sich aus ausgesprochen hat, kommt es im Widerrufsverfahren darauf an, ob sich die für die Beurteilung der Verfolgungslage maßgeblichen Verhältnisse nach Ergehen der bestandskräftigen Anerkennung des Bescheides erheblich geändert haben (vgl. BVerfG, Urteil vom 08.05.2003 - 1 C 15/02 -, BVerwGE 118, 174). D. h. eine „erhebliche“ und überdies „nicht nur vorübergehende“ Veränderung im vorher bezeichneten Sinne muss im Vergleich zu dem für die Beurteilung der Sachlage gemäß § 77 Abs. 1 S. 1 AsylVfG maßgeblichen Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung festzustellen sein.

Nach diesen Grundsätzen liegen im hier zu entscheidenden Fall die Voraussetzungen für einen Widerruf der Flüchtlingseigenschaft nicht vor. Das Gericht kann nach den vorliegenden Erkenntnisquellen unter ausdrücklicher Würdigung der für die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus im Einzelfall maßgeblichen Umstände (vgl. OVG Greifswald, Beschluss vom 15.11.2007 - 2 L 152/07 -, AuAS 2008, 83) gegenwärtig noch nicht die für

eine rechtmäßige Widerrufsentscheidung erforderliche Prognose treffen, dass sich die Verhältnisse dem maßgeblichen Zeitpunkt „erheblich“ und „nicht nur vorübergehend geändert“ haben. Auch ist für eine Rückkehr keine hinreichende Verfolgungssicherheit zu prognostizieren.

In den Richtlinien des UNHCR vom 10.02.2003 zur Beendigung der Flüchtlingseigenschaft im Sinne des Art. 1 C Nr. 5 und Nr. 6 GFK („Wegfall-der-Umstände“-Klausel) die aus Sicht des Gerichts die maßgeblichen Parameter aufzeigen, heißt es hierzu:

„(13.) Entwicklungen, die bedeutende und grundlegende Änderungen zu offenbaren scheinen, sollten sich zunächst konsolidieren können, bevor eine Entscheidung zur Beendigung der Flüchtlingseigenschaft getroffen wird. Gelegentlich kann bereits nach relativ kurzer Zeit beurteilt werden, ob grundlegende und dauerhafte Änderungen stattgefunden haben. Dies ist der Fall, wenn z. B. friedliche Änderungen im Rahmen eines verfassungsmäßigen Verfahrens sowie freie und gerechte Wahlen mit einem echten Wechsel der Regierung stattfinden, die der Achtung der fundamentalen Menschenrechte verpflichtet ist, und wenn im Land eine relative politische und wirtschaftliche Stabilität gegeben ist.

(14.) Dagegen wird mehr Zeit zur Beurteilung der Dauerhaftigkeit der Änderungen benötigt, wenn die Änderungen gewaltsam, beispielsweise durch den Umsturz eines Regimes, herbeigeführt wurden. Unter solchen Gegebenheiten muss die Menschenrechtssituation besonders sorgfältig überprüft werden. Für den Wiederaufbau des Landes muss genügend Zeit eingeräumt werden, und Friedensvereinbarungen mit gegnerischen militanten Gruppen müssen sorgfältig überwacht werden. Dies ist besonders wichtig, wenn die Konflikte zwischen verschiedenen Volksgruppen bestanden, da eine echte Versöhnung in diesen Fällen erfahrungsgemäß häufig nur schwer zu erreichen ist. Solange die landesweite Versöhnung nicht fest verankert und ein echter Landesfrieden wiederhergestellt ist, sind die eingetretenen politischen Änderungen möglicherweise nicht von Dauer.“

Danach kann für die Republik Togo noch keine hinreichende Stabilisierung angenommen werden (so auch z.B. VG Braunschweig, Urteil vom 25.02.2009 - 1 A 237/08 -, VG Neustadt an der Weinstraße, Urteil vom 27.03.2008 - 2 K1329/07 -. VG Arnberg, Urteil vom 31.03.2008 - 14 K 1790/07.A -, VG Hamburg, Gerichtsbescheid vom 26.09.2008 - 20 A 300/08 -, VG Hannover, Urteil vom 10.12.2008 - 4 A 5725/08 -, VG Freiburg, Urteil vom 26.06.2008 - A 1 K 2160/07 -, VG Stuttgart, Urteil vom 09.06.2009 - A 5 K 560/08 -, OVG Niedersachsen, Beschluss vom 22.06.2009 - 7 LA 187/08 -, andere Ansicht: VG München, Urteil vom 15.12.2008 - M 25 K 08.50402, Bay VGH Beschluss vom 03.06.2009-W1 K 08.30035).

Das Bundesamt hat die zusammenfassende Lagebeurteilung durch das Auswärtige Amt im Lagebericht vom 29.01.2008, die auch bereits dem vorangegangenen Bericht vom 30.11.2006 zu entnehmen ist, bei seiner Widerrufsentscheidung nicht hinreichend beachtet. In der Gesetzesbegründung zur Einführung einer obligatorischen Überprüfungspflicht gem. § 73 Abs. 2a AsylVfG heißt es (BT-Drs. 14/7387, S. 103): „Diese Überprüfungen sollen generell anhand der aktuellen Länderberichte des Auswärtigen Amtes erfolgen. Ergibt sich hieraus eine neue Situation, ist das Bundesamt gehalten, die entsprechenden Anerkennungsentscheidungen auf der Grundlage der neuen Länderberichte erneut zu überprüfen.“ Damit knüpft der Gesetzgeber erkennbar an die ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts an, wonach den regelmäßig erstellten Lageberichten des Auswärtigen Amtes für die Aufklärung der maßgeblichen politischen Verhältnisse in den Herkunftsstaaten eine zentrale Bedeutung zukommt (vgl. etwa BVerwG, Beschl. vom 17.12.2007 - 10 B 92/07 -, Juris). Mit der ausdrücklichen Verneinung einer „Konsolidierung“ für die Republik Togo hat das Auswärtige Amt die Frage nach einer Lageänderung aber gerade nicht in dem vom Bundesamt verstandenen Sinne beantwortet. Es überzeugt nicht, wenn aus dem Lagebericht lediglich Einzelaspekte herangezogen werden, die nach Abwägung aller Umstände - weiterhin negative - Gesamtbewertung der Lage bei der Entscheidungsfindung durch das Bundesamt aber unberücksichtigt bleibt.

Bei einer würdigenden Gesamtbetrachtung der Entwicklung in Togo seit 2005 kann die Frage, ob es im Rahmen eines verfassungsmäßigen Verfahrens zu einem echten Wechsel der Regierung gekommen ist, nicht positiv beantwortet werden.

Die Macht wurde im Jahre 2005 - verfassungswidrig - durch das Militär auf den Sohn des seit 1967 diktatorisch herrschenden Staatspräsidenten Gnassingbe Eyadema übertragen (Auswärtiges Amt, Lagebericht vom 30.11.2006). Aufgrund von Unregelmäßigkeiten bei den Präsidentschaftswahlen im Jahr 2005 - etwa der unkorrekten Ausgabe von Wahlkarten und dem Entfernen von Wahlurnen durch uniformierte Kräfte (Auswärtiges Amt, Lagebericht vom 29.01.2008) gab es nach der Bekanntgabe der Ergebnisse, wonach Faure Gnassingbé, Sohn des Gnassingbe Eyadema, obsiegen sollte, erhebliche Unruhen in Lomé, die sich auf weitere größere Städte und ländliche Regionen ausbreiteten. Es kam zu einer massiven Unterdrückung durch Militär und Polizei. Die Sicherheitskräfte setzten scharfe Munition ein. Der Regierungspartei RPT nahestehende Schlägertrupps benutzten mit Nägeln bewährte Holzknüppel. Mehrere Hundert Personen sollen getötet worden sein, tausende verletzt. Als Folge der Unruhen flohen über 40.000 Togoer in die Nachbarländer Benin und Ghana.

Die im September 2006 gebildete „Regierung der nationalen Einheit“ unter Beteiligung von Oppositionsparteien hatte nur kurzen Bestand (Auswärtiges Amt, Lagebericht vom 29.01.2008). Ihre Bildung stand überdies in unmittelbarem Zusammenhang mit einer finanziellen Unterstützung durch die EU. Eine Mission der EU-Kommission und EU-Präsidentschaft hielt sich im Rahmen der Konsultation nach Art. 96 des Cotonou-Abkommens im Oktober 2006 in Lomé auf. Als Folge ihrer positiven Feststellungen hat die Mission die Freigabe von Finanzmitteln der EU für Togo empfohlen (Auswärtiges Amt, Lagebericht vom 30.11.2006). Trotz der finanziellen Unterstützung der EU - auch für die 2007 geplanten Parlamentswahlen - fanden diese nach mehrfacher Verschiebung erst im Oktober 2007 statt. Nach den friedlich verlaufenen Wahlen am 14.10.2007, aus der die RPT mit absoluter Mehrheit als Siegerin hervorgegangen ist, ist eine Regierungsneubildung unter dem Präsidenten Faure Gnassingbé erfolgt, allerdings ohne Beteiligung der im Parlament weiter vertretenen Parteien UFC und CAR. Die zunächst angestrebte Allparteienregierung (Auswärtiges Amt, Lagebericht vom 29.01.2008) ist damit ersichtlich nicht zustande gekommen. Ob die international anerkannten und im Allgemeinen als frei, fair und transparent bezeichneten Wahlen tatsächlich demokratischen Anforderungen genügten, ist nicht unumstritten. Die UFC - als Wahlverlierer - sprach von Unregelmäßigkeiten während der Wahlen und zweifelt das Wahlergebnis an (Bundesamt Briefing Notes vom 22.10.2007). Diese Einschätzung wird auch von Farida Traore (Schweiz. Flüchtlingshilfe, Die Lage in Togo, vom 09.04.2008) geteilt.

Die Wahlen stellen zwar einen Schritt in die „richtige Richtung“, aber noch nicht den erkennbaren Abschluss einer Wandlung von einer Diktatur in eine Demokratie dar. Der Reformpolitik von Faure Gnassingbé steht der konservative, von seinem Halbbruder Kpatcha Gnassingbé repräsentierte Flügel der RPT kritisch gegenüber. Der Ausgang des Richtungsstreits ist nicht absehbar (vgl. Schw. Flüchtlingshilfe, Die Lage in Togo, v. 9.04.2008).

Die Machtverhältnisse sind - und auch das lässt einen „echten Wechsel der Regierung“ als zweifelhaft erscheinen - in ethnischer Hinsicht ausgesprochen ungleich verteilt und verfestigt. Die ethnischen Gruppen aus den südlichen Gebieten Togos sind in Regierung und Militär unterrepräsentiert (vgl. AA, Lagebericht vom 29.01.2008). Innerhalb der Streitkräfte ist die Ethnie des Präsidenten, die Kabiyé, auf die schon das Regime seines Vaters Eyadema maßgeblich gestützt war, nach wie vor bei weitem überrepräsentiert. So entstammen etwa 76 % der Militärkräfte der Ethnie der Kabiyé, der auch der frühere Präsident angehörte und der gegenwärtige angehört. Die Kabiyé stellen aber nur ca. 10 % bis 12 % der Bevölkerung (Farida Traoré, Schw. Flüchtlingshilfe, a.a.O.).

Hinzu kommt, dass die zivilen Behörden und das Parlament keine effektive Kontrolle über die Sicherheitskräfte und die paramilitärischen Milizen haben (Schw. Flüchtlingshilfe, Die Lage in Togo, 09.04.2008). Das Militär ist immer noch ein rechtsfreier Raum, von dem Bedrohungen für den Demokratisierungsprozess ausgehen. Die Armee spielt praktisch immer noch eine große Rolle im Bereich der inneren Sicherheit (U. S. Department of State, Menschenrechtsreport vom 25.02.2009, veröffentlicht beim UNHCR). Auch wenn im Februar 2008 ein Gesetz über den Status der Streitkräfte verabschiedet wurde, welches die Armee bei der Ausübung ihrer Aufgaben zur Einhaltung der Gesetze und zu Unparteilichkeit verpflichtet, muss sich dies in der Praxis erst noch bestätigen. Das Gesetz enthielt keinerlei Regelungen zur Verantwortlichkeit der Streitkräfte bei begangenen Menschenrechtsverletzungen (vgl. ai, Togo Report 2008).

Die angekündigten Reformen des Justizapparates scheinen bisher noch keine greifbaren Ergebnisse gebracht zu haben (vgl. Schw. Flüchtlingshilfe, Die Lage in Togo, vom 09.04.2008, Auswärtiges Amt, Lagebericht vom 29. Januar 2008, S. 6). Vielmehr bleibt die tatsächliche Reform des Justizapparates hinter den angestrebten Zielen zurück (vgl. U. S. Department of State, Menschenrechtsreport vom 25.02.2009, veröffentlicht beim UNHCR).

Dementsprechend kann angesichts der unveränderten Machtstrukturen allein die Wahl im Oktober 2007 bei diesem kurzen Zeitraum keine erhebliche, nicht nur vorübergehende Änderung belegen. Ein nachhaltiger Richtungswechsel hätte aus der Wahl zum gegenwärtigen Zeitpunkt allein dann abgeleitet werden können, wenn die Oppositionsparteien obsiegt hätten und die RPT sowie das Militär eine Machtübernahme auch faktisch zugelassen hätten. Durch die Bildung einer Regierung unter der RPT bedarf es eines längeren Zeitraums, währenddessen zu beobachten ist, wie nunmehr mit der politischen Opposition umgegangen werden wird und wie sich der demokratische Prozess entwickelt.

Gerade die jüngsten Entwicklungen auf der Ebene der Regierung haben gezeigt, dass in Togo aber nach wie vor schnelle Veränderungen möglich sind und diese durchaus auch wieder in Richtung eines Machtzuwachses des RPT gehen können. Wie bereits erwähnt ist die am 20. September 2006 gebildete Mehrparteienregierung unter Führung des Oppositionspolitikers Yawovi Agboyibo - der vom Auswärtigen Amt als ausgewiesener Menschenrechtsexperte bezeichnet wurde (AA, Lagebericht vom 29.01.2008) und dessen Berufung zum Premierminister als wichtiges Signal des Wandels gewertet worden ist - nicht mehr im Amt. Präsident Faure Gnassingbé hat am 13. Dezember 2007 stattdessen Komlan Mally zum Premierminister ernannt (vgl. ai Togo Report 2008). Bereits wenige Monate später wechselte die Regierung jedoch erneut. Seit September 2008 ist Gilbert Houngbo Premierminister Togos. Nur noch zwei Mitglieder des neuen Kabinetts gehören nicht mehr dem RPT, sondern einer kleinen Oppositionspartei an (vgl. AA, Togo, Innenpolitik, Stand Oktober 2008). Von einer Einbeziehung wichtiger Teile der ehemaligen Opposition in die Regierung kann also heute - anders als noch bei Veröffentlichung des Lageberichts des Auswärtigen Amtes vom 29. Januar 2008 - nicht mehr die Rede sein.

Ob die im Oktober gewählte Regierung im Sinne der UNHCR-Richtlinie der „Achtung der fundamentalen Menschenrechte verpflichtet ist“, kann ebenfalls noch nicht mit der erforderlichen Sicherheit festgestellt werden.

Die bisher erfolgten Reformschritte in der Republik Togo haben allerdings die Anerkennung aller politischen Beobachter gefunden (AA, Lagebericht vom 29.01.2008). Es bestehen auch keine Zweifel daran, dass sich die - schwach organisierten und demokratisch unerfahrenen - Oppositionsparteien „gegenwärtig“ frei und ohne Einschränkungen betätigen können (Auswärtiges Amt, Lagebericht vom 29.01.2008). Gleiches gilt für Menschenrechtsorganisationen. Auch hier stellt das Auswärtige Amt

allerdings ausdrücklich auf die „gegenwärtige“ Lage ab. Diese aktuelle Einschätzung korrespondiert mit der Bewertung der Gefährdung von Rückkehrern. Die in mehreren Fällen gegenüber dem Auswärtigen Amt aufgestellte Behauptung, togoische Staatsangehörige seien nach ihrer Rückkehr Opfer staatlicher Repression geworden, hat sich danach trotz angestellter Nachforschungen nicht bestätigt (Auswärtiges Amt, Lagebericht vom 29.01.2008). Diese Sachlage mag es regelmäßig rechtfertigen, togoischen Staatsangehörigen, die nicht als „vorverfolgt“ gelten, wegen des dann anzuwendenden Maßstabes der beachtlichen Wahrscheinlichkeit eine Asyl- bzw. Flüchtlingsanerkennung zu versagen, auch wenn davon auszugehen ist, dass politische Aktivitäten von Togoern und togoischen Exilorganisationen in Deutschland von togoischen Regierungskreisen beobachtet werden (Auswärtiges Amt, Lagebericht v. 23.02.06).

Insgesamt ist die Menschenrechtssituation in Togo jedoch auch noch im Jahr 2008 als ernst bewertet worden (vgl. insoweit U.S. Department of State, a.a.O.). Die Institutionen des Staates (Justiz, Ordnungskräfte, Militär) wie auch die politischen Parteien werden als schwach und demokratisch unerfahren eingeschätzt, so dass das Auswärtige Amt noch nicht von einer Konsolidierung Togos ausgeht (Auswärtiges Amt, Lagebericht vom 29.01.2008)

Die gravierenden Menschenrechtsverletzungen der Vergangenheit wurden bislang nicht strafrechtlich aufgearbeitet (vgl. Schweiz. Flüchtlingshilfe, Die Lage in Togo, 09.04.2008, ai Jahresbericht 2007 Togo; ai Report 2008 Togo.).

Beim innertogoischen Versöhnungsprozess gibt es praktisch keine Fortschritte (Auswärtiges Amt, Lagebericht vom 22.06.2009).

Ungeachtet des Drucks aus dem In- und Ausland herrscht in Togo offenbar weiter ein Klima der Straflosigkeit. Im März 2006 erklärte der damalige Ministerpräsident Edem Kodjo, er habe Polizei und Justiz angewiesen, sämtliche Anklagen gegen die mutmaßlich Verantwortlichen für Übergriffe zurückzuziehen, die in direktem Zusammenhang mit den Wahlen im Jahr 2005 verübt worden waren. Dies gelte jedoch nicht für Personen, die des Mordes verdächtigt seien (amnesty international, Togo Jahresbericht 2007). Tatsächlich konnte nicht festgestellt werden, dass wenigstens bei Tötungsdelikten aus dem Jahr 2005 Strafverfolgungsmaßnahmen eingeleitet worden sind (U.S. Department of State, a.a.O.). Jedenfalls im Jahr 2006 saßen überdies noch im Zusammenhang mit den Wahlen im Jahr 2005 festgenommene Personen, unter ihnen auch vermeintliche Kritiker der Regierung, u.a. im Zentralgefängnis von Lome ein, und zwar nach wie vor ohne ein anhängiges

Gerichtsverfahren. Die meisten von ihnen waren wohl in den ersten Tagen ihrer Haft misshandelt und gefoltert worden. Gleichwohl stellt die Regierung die Existenz politischer Gefangener in Abrede. Schließlich saßen noch im Dezember 2007 sechs Personen in Haft, die vor 29 Monaten wegen eines vermeintlichen Putsches gegen Faure Gnassingbé „vorübergehend“ festgenommen worden waren. Seither hat der zuständige Untersuchungsrichter den Vorwurf des „Verstoßes gegen die Staatssicherheit“ weder bestätigt noch widerlegt (vgl. Schw. Flüchtlingshilfe, Die Lage in Togo, v. 9.04.2008). Diese Verhältnisse dauerten auch noch im Jahre 2008 an (U.S. Department of State, a.a.O).

Auch bereits die Entwicklung im Jahr 2007 lässt eine zureichende Verstetigung des begonnenen Reformprozesses ungeachtet der durchgeführten Wahlen als fraglich erscheinen. Ein vermeintliches „Wohlverhalten“ aufgrund internationalen Drucks dürfte keine hinreichende Gewähr für erfolgreiche Reformen sein. Bei einem Besuch des UN Sonderberichterstatters für Folter, Manfred Nowak, in Togo vom 10. bis 17.04.2007 wurden - trotz einer auch hier gewürdigten erheblichen Verbesserung der Lage im Verhältnis zum Jahr 2005 - Misshandlungen und eine menschenunwürdige Behandlung von Gefangenen in erheblichem Umfang festgestellt (vgl. UNHCR, Bericht zur Menschenrechtssituation des Sonderberichterstatters Nowak vom 06.01.2008). Zudem waren Mitarbeiter des UN - Sonderberichterstatters im Militärlager von Kara bedroht und zum Teil an ihrer Arbeit gehindert worden (U.S. Department of State, a.a.O.).

Weiter berichtet auch die UN - Sonderberichterstatterin Sekaggya nach ihrem Besuch in Togo im Juli und August 2008 von Behinderungen und Diskriminierungen von Menschenrechtsorganisationen (UNHCR, Bericht über die Situation der Menschenrechtsorganisationen vom 04.03.2009). Insbesondere verweist sie auch auf bestehende Ängste und Befürchtungen im Hinblick auf die im Jahre 2010 anstehenden Präsidentschaftswahlen, bei denen um die Menschenrechte in Togo sich Bemühenden.

Dem Gesamteindruck zur Lage in dem westafrikanischen Staat entspricht es, dass ein Auslieferungsabkommen zwischen Togo, Ghana, Benin und Nigeria ausdrücklich die Fälle politischer Straftaten von einer Rückführung ausnimmt (Auswärtiges Amt, Lagebericht vom 29.01.2008). Hintergrund dürfte zumindest auch der bisher praktizierte - häufig menschenrechtswidrige - Umgang bei politisch motivierten Festnahmen sein (Auswärtiges Amt, Lagebericht vom 30.11.2006).

Für die Klägerin kann danach bei einer Rückkehr keine hinreichende Verfolgungssicherheit prognostiziert werden.

Bei der aufgezeigten instabilen Lage kann trotz aller positiven Ansätze nicht mit hinreichender Sicherheit ausgeschlossen werden, dass als Flüchtlingen anerkannten togoischen Staatsangehörigen bei einer Rückkehr in ihr Heimatland keine staatlichen Übergriffe drohen. An die Wahrscheinlichkeit des Ausschlusses sind hohe Anforderungen zu stellen. Es muss mehr als nur überwiegend wahrscheinlich sein, dass der Flüchtling im Heimatstaat vor Verfolgungsmaßnahmen sicher ist. Zwar braucht die Gefahr des Eintritts politischer Verfolgungsmaßnahmen nicht mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen zu werden, so dass jeder auch nur geringe Zweifel an der Sicherheit des Flüchtlings vor politischer Verfolgung seinem Begehren zum Erfolg verhelfen müsste. Lassen sich aber ernsthafte Bedenken nicht ausräumen, so wirken sie sich nach diesen Maßstäben zu seinen Gunsten aus (vgl. hierzu BVerwG, Urt. v. 18.02.1997, NVwZ 1997,1134).

Danach stehen schon die Einreisemodalitäten der Annahme einer zureichenden Verfolgungssicherheit entgegen. Zwar sind die togoischen Behörden „in der Regel“ um eine korrekte Behandlung bemüht, um weder den deutschen Behörden noch den togoischen Exilorganisationen Anlass zu Kritik zu geben. Es kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass Grenzkontroll-, Polizei- oder andere Beamte Rückkehrer in Einzelfällen „inkorrekt“ behandeln (Auswärtiges Amt, Lageberichte vom 29.01.2008 und 22.06.2009). Folter stellt in Togo heute weiterhin ein Problem dar (vgl. U.S. Department of State a.a.O.), zumal das togoische Recht kein ausdrückliches Verbot einer solchen Behandlung kennt (UNHCR, Bericht zur Menschenrechtslage des Sonderberichterstatters Nowak vom 06.01.2008, auch mit zahlreichen Nachweisen zu Einzelschicksalen).

Gegenwärtig ist danach für den Kläger nicht von einer hinreichenden Verfolgungssicherheit bei einer Rückkehr nach Togo auszugehen.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 2 VwGO iVm §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.