



Memorandum zum Schutz der Flüchtlinge

(Kurzfassung)

Langfassung

Bestellung

Foto

Am 28. Juli 2001 wird die Genfer Flüchtlingskonvention fünfzig Jahre alt. Die Konvention und das dazu gehörende New Yorker Protokoll von 1967 ist inzwischen von 139 Staaten ratifiziert worden. Sie ist ein unverzichtbares und besonders wertvolles Instrument zur Verwirklichung des Menschenrechtsschutzes. Sie hat zwar die Realität nicht verändert. Menschenrechtsverletzungen haben gegenüber 1951 eher noch zugenommen und sind bedeutend komplexer geworden. Die Flüchtlingskonvention hat in den letzten fünfzig Jahren jedoch maßgeblich die Praxis der Aufnahmestaaten geleitet und so dazu beigetragen, dass Flüchtlingen Schutz zuteil wurde.

Flüchtlinge bedürfen eines effektiven Schutzes. Es besteht *unverändert Schutzbedürftigkeit für individuell Verfolgte*, da Repressionsmuster und -techniken in den Herkunftsländern heute ebenso wie 1951 auf einzelne Individuen gemünzt sind. Flüchtlinge sind keine Bettler. Das Völkerrecht überantwortet Flüchtlinge nicht den Augenblicks-launen der Staaten. Der rechtliche Zweck des Flüchtlingsschutzes besteht vielmehr in der *effektiven Sicherstellung* von Verfolgungsschutz durch den zuständigen Vertragsstaat in einem geregelten Verfahren. Wer zuständig ist, nimmt den Flüchtling vorläufig auf und prüft sein Schutzbegehren in einem rechtsstaatlichen und fairen Verfahren. Dies entspricht der internationalen Staatenpraxis und dient der effektiven Sicherstellung des Flüchtlingsschutzes. Diese rechtliche Vorgaben binden auch die Bundesrepublik Deutschland.

Das nationale Asyl- und Flüchtlingsrecht ist Teil des internationalen Flüchtlingsrechtes. Dies gilt auch für das verfassungsrechtliche Asylrecht der Bundesrepublik Deutschland. Auch die Bundesrepublik ist deshalb an den *Grundsatz des Non-Refoulement* gebunden. Danach darf ein Staat einen vor Verfolgung Schutz suchenden Flüchtling nicht auf irgendeine Weise in einen Staat zurückführen, in dem sein Leben oder seine Freiheit

bedroht sein würde (vgl. Artikel 33 Absatz 1 Genfer Flüchtlingskonvention). Das Völkerrecht verpflichtet die Staaten zwar nicht, den Flüchtlingen Aufnahme zu gewähren, untersagt ihnen jedoch Maßnahmen, die dazu beitragen, dass die Flüchtlinge direkt oder auf Umwegen in den Verfolgerstaat zurückgeführt werden.

Ist nicht gewährleistet, dass ein bestimmter anderer Staat den Flüchtling aufnehmen oder seine Flüchtlingseigenschaft prüfen und Schutz vor Abschiebung in den Verfolgerstaat gewähren wird, darf ein Staat einen Flüchtling nicht auf den Schutz dieses Staates verweisen. Vielmehr hat er ihn zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft zunächst aufzunehmen und ihm für die Dauer der Verfolgung Schutz zu gewähren.

Das Asylgrundrecht des Artikels 16 a Grundgesetz ist als Bestandteil des internationalen Flüchtlingsrechts nach Maßgabe dieser Grundsätze zu verwirklichen. Verfassungsrecht und Völkerrecht gewähren politisch Verfolgten Schutz vor dem Zugriff des Verfolgerstaates. Der erforderliche Schutz muss *effektiv* sein und insbesondere dem *Verbot der Kettenabschiebung* gerecht werden. Aus diesem Verbot folgt, dass der geforderte Schutz *konkret* sein muss, das heißt, er beruht nicht auf generalisierenden Annahmen der Schutzgewährung in anderen Staaten. Die Drittstaatenregelung des Artikels 16 a Absatz 2 des Grundgesetzes untersagt jedoch eine Prüfung, ob der Flüchtling in einem generell als sicher erklärten Staat auch persönlich sicher ist. Sie ist deshalb auch unter Berücksichtigung der neueren Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte mit dem Völkerrecht kaum zu vereinbaren.

Durch eine Aufhebung des Asylgrundrechts würde sich an dieser Rechtslage nichts ändern. Flüchtlinge können sich nach den von der Rechtsprechung entwickelten Regeln zur Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen unmittelbar auf das in

Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention verankerte Verbot der Kettenabschiebung berufen. Sie haben damit ein subjektives Recht auf Schutz vor Zurückweisung und Abschiebung in den Verfolgerstaat und auf Schutz vor Zurückweisung und Abschiebung in einen Staat, in dem die Gefahr der Weiterschlebung besteht. Selbst durch Kündigung der Konvention könnte die Bundesrepublik ihren insoweit bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht entkommen. Inzwischen ist nämlich allgemein anerkannt, dass das Verbot der Zurückweisung oder Abschiebung in den Verfolgerstaat – auch in Form der

-  amnesty international, Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V.
-  Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V.
-  Arbeitsgemeinschaft Ausländer- und Asylrecht im Deutschen Anwaltverein
-  Deutscher Caritasverband e. V.
-  DGB Bundesvorstand, Referat Migration
-  Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband
-  Deutsches Rotes Kreuz
-  Diakonisches Werk der EKD
-  Neue Richtervereinigung
-  PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge

Kettenabschiebung – zur allgemeinen Regel des Völkerrechts erstarkt ist und damit nach Artikel 25 Satz 2 des Grundgesetzes unmittelbar Rechte und Pflichten erzeugt.

Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland verfolgt das Ziel, durch einen grundrechtlichen Anspruch (Artikel 16 a Absatz 1 Grundgesetz) den von der Genfer Flüchtlingskonvention geforderten Schutz politisch Verfolgter effektiv umzusetzen. Die Ersetzung der Asylrechtsgarantie durch eine Institutsgarantie würde diesen Weg der Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen schwächen und könnte dennoch die dargestellten subjektiven Rechtswirkungen des Zurückweisungs- und Abschiebungsverbotes nicht aufheben.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes wird darüber hinaus nur ein angemessener Rechtsschutz für Flüchtlinge den völkerrechtlichen Vorgaben gerecht. Daher steht die verfahrensrechtliche Ausgestaltung des Asylrechts und insbesondere die verfassungsrechtliche Rechtsschutzgarantie (Artikel 19 Absatz 4 Grundgesetz) einer europäischen Harmonisierung des Asylrechts nicht im Wege. Ein gesamteuropäisches System des Flüchtlingsschutzes ist adäquater Ausdruck der europäischen Wertegemeinschaft. Aber auch in absehbarer Zukunft wird es in Europa verschiedene Rechtsschutzsysteme und damit Unterschiede in der Ausgestaltung der nationalen Verfahren geben. Wesentlich ist, dass jeder Staat nach Maßgabe seines nationalen Verfahrensrechtes in effektiver Weise den Verfolgungsschutz gewährleistet. Deshalb hat die Rechtsschutzgarantie des Artikels 19 Absatz 4 des Grundgesetzes für die innerstaatliche Umsetzung der internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik nach wie vor eine besondere Bedeutung.

Der vom Völkerrecht gebotene Schutz für Flüchtlinge kann nicht durch Quoten begrenzt werden. Dies ist mit Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention unvereinbar. Die »Einwanderungsdebatte« macht andererseits deutlich, dass eine intensive Diskussion über die Legitimation des politischen Asyls und des Systems des Verfolgungsschutzes dringend erforderlich ist. Flüchtlingsschutz ist integraler Bestandteil des allgemeinen Menschenrechtsschutzes. Menschenrechte sind klar definierte und juristisch durchsetzbare Ansprüche, die dem Einzelnen ein Recht auf Leben in Würde garantieren. Das gilt für alle Menschen, unabhängig davon, wo sie sich gerade aufhalten.

Flüchtlingsschutz verwirklicht deshalb unmittelbar den universellen Menschenrechtsschutz.

Statusfeststellungen im Asylverfahren fehlt angesichts des weit verbreiteten institutionalisierten Misstrauens gegenüber Flüchtlingen und den darauf beruhenden überspannten Darlegungsanforderungen häufig die Vermutung der Richtigkeitsgewähr, so dass amtliche Anerkennungsstatistiken kaum eine plausible, verlässliche und rationale Grundlage für die Diskussion über Fluchtgründe darstellen können. Darüber hinaus muss die Debatte im Asylrecht sich wieder auf die Fluchtgründe konzentrieren und die überwiegend polizeirechtlich verhaftete, durch Abschottungsmaßnahmen bewirkte Fixierung auf den Reiseweg überwinden. Da viele der hier Schutz suchenden Flüchtlinge gute Gründe für eine Furcht vor Verfolgung haben, muss es gelingen, das gesellschaftliche Bewusstsein für die unverändert fortbestehende Schutzbedürftigkeit der Flüchtlinge zu aktualisieren.

Aus diesen Gründen ist es wichtig, dass bei der Auslegung und Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention folgende Grundsätze beachtet werden:

1. Bei der anstehenden verfahrensrechtlichen Harmonisierung des Asylrechts (Artikel 63 Absatz 1 Nr. d) des Amsterdamer Vertrages) ist durch eine gemeinschaftsrechtliche Regelung die innerstaatliche Gewährleistung einer unabhängigen Überprüfung ablehnender Statusentscheidungen im Flüchtlingsrecht nach Maßgabe des jeweiligen nationalen Verwaltungsprozessrechtes zu gewährleisten.
2. Durch geeignete gesetzliche und administrative Maßnahmen ist auch weiterhin sicherzustellen, dass die von der Bundesrepublik Deutschland zu behandelnden Asylbegehren in einem effektiven, rechtsstaatlichen und auch im Übrigen fairen Verfahren geprüft werden.
3. Daher ist die Relativierung des gebotenen effektiven Verfolgungsschutzes durch die Einführung einer Institutsgarantie abzulehnen. Jeder Asylsuchende, dessen Asylbegehren durch die Bundesrepublik Deutschland zu prüfen ist, hat vielmehr einen Rechtsanspruch darauf, dass sein Schutzbegehren durch die zuständige Behörde unvoreingenommen und wohlwollend geprüft und eine ablehnende Verwaltungsentscheidung durch ein Verwaltungsgericht entsprechend den

allgemeinen verwaltungsprozessualen Regeln überprüft wird.

4. Der Staatenzerfall sowie innerstaatliche Konflikte in einer Reihe von Herkunftsländern erfordern, dass endlich auch in der Bundesrepublik Deutschland Verfolgung durch nichtstaatliche Täter als Fluchtgrund anerkannt wird. Daher ist der Gesetzgeber aufgerufen, der überwiegenden Praxis der Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention zu folgen. In § 51 Absatz 1 des Ausländergesetzes ist deshalb folgender Satz 2 einzufügen:

»Die Bedrohung im Sinne von Satz 1 besteht auch, wenn im Herkunftsstaat keine übergreifende staatliche oder staatsähnliche Ordnungsmacht existiert oder der Staat schutzunfähig ist«.

5. Da die Europäische Menschenrechtskonvention die Vertragsstaaten verpflichtet, in eigener Verantwortung die Sicherheit in dritten Staaten im konkreten Einzelfall zu prüfen, ist in die Drittstaatenregelung nach Artikel 16 a Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes eine widerlegliche Vermutungsregelung der Sicherheit jedenfalls in Ansehung des menschenrechtlichen Schutzes nach dieser Konvention einzufügen.

Herausgeber:

amnesty international,
Sektion der Bundesrepublik Deutschland

Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V.

Arbeitsgemeinschaft Ausländer- und
Asylrecht im Deutschen Anwaltverein

Deutscher Caritasverband e. V.

DGB Bundesvorstand, Referat Migration

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband

Deutsches Rotes Kreuz

Diakonisches Werk der EKD

Neue Richtervereinigung

PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgemeinschaft
für Flüchtlinge

Veröffentlicht im September 2000

Bestelladresse: PRO ASYL
Postfach 16 06 24, 60069 Frankfurt/Main
Fax: 069/23 06 50

Unkostenbeitrag: DM 0,10 pro Exemplar
zuzüglich Versandkosten.

Die ausführliche Fassung dieses
Memorandums (Broschüre, 20 Seiten
DIN A5 lang) können Sie ebenfalls bei
PRO ASYL bestellen.

Unkostenbeitrag: DM 1,- pro Exemplar
zuzüglich Versandkosten.