

**Prof. Dr. jur. Holger Hoffmann**  
(e-mail:holger.hoffmann@fh-bielfeld.de)

## **Flüchtling - ein Begriff mit Zukunft?**

### **I. "Migrationsmanagement"**

„Flüchtlinge und Asylsuchende machen nur einen relativ kleinen Teil der globalen Migration aus. Jedoch wandern sie mehr und mehr von einem Land oder Kontinent zu einem anderen, zusammen mit anderen Personen, die ihr Land aus anderen Gründen verlassen haben als jenem, internationalen Schutz zu suchen.

Diese Migrationsbewegungen sind größtenteils irregulär, insofern als sie ohne die erforderlichen Papiere erfolgen und häufig dabei Schlepper oder Menschenhändler mitwirken. So setzen die betroffenen. Männer, Frauen und Kinder auf der Leben aufs Spiel und sind gezwungen, unter unmenschliche Bedingungen zu reisen. Sie können dabei auch Ausbeutung und Misshandlungen ausgesetzt sein. Staaten betrachten diese Migrationsbewegungen als Bedrohung ihrer Souveränität und ihrer Sicherheit.“  
- so UNHCR in der Einleitung eines Papiers vom September 2006 mit dem Titel: „Umgang mit kombinierten Flucht-Migrationsbewegungen- Ein 10 Punkte – Aktionsplan“

Betrachtet man es statistisch, nimmt die Zahl der Personen, die es noch wagen, das Land ihrer Herkunft zu verlassen und es als sinnvoll ansehen, sich in einem anderen Land einem staatlichen Flüchtlingsfeststellungsverfahren zu stellen, weltweit kontinuierlich ab, in Westeuropa statistisch sichtbar seit 2001. 2005 registrierte UNHCR noch knapp 238.000 Flüchtlinge in allen Staaten der EU das (BAMF übrigens 247.000), nach ca 348.000 im Jahr 2003 und 287.000 im Jahr 2004 (immer schon mit den EU - Beitrittsstaaten). Nach vorläufigen Schätzungen sollen 2006 noch insgesamt etwa 220.000 Flüchtlinge nach Europa gekommen sein

Zum 30.6.06 zählte UNHCR weltweit 191.000.000 Menschen als Migranten, davon etwa 8,3 Millionen als Flüchtlinge und von ihnen 6,6 Millionen als „internally displaced persons“ – für die es keine schützende (Flüchtlings-) Konvention oder ähnliche Rechtsinstrumente gibt, wie täglich sichtbar in den Berichten z.B. aus der sudanesischen Provinz Dafur.

Und in Deutschland? 2005 wurden 28914 Erst- und 13994 Folgeanträge (insges: 42908) gestellt, 2004 waren es noch 35607 Erst- und 14545 Folgeanträge (insges 50152). Legt man die Geschäftsstatistik des BAMF zugrunde sollen 2006 insgesamt noch ca 21.000 Erstasylanträge gestellt worden sein. Von Jan – Okt. 2006 gingen 17690 Erstasylanträge und 7649 Folgeanträge beim BAMF ein (insges: 25339). 206 Personen wurden als Asylberechtigte gem. Art 16a GG anerkannt (0,8%). Abschiebungsschutz (= Flüchtlingsanerkennung nach § 60 Abs 1 AufenthG) erhielten 824 Personen (3,2%). Bei 485 Menschen wurden Abschiebungshindernisse gem. § 60 Abs. 2,3,5 oder 7 AufenthG festgestellt. 15351 Anträge wurden abgelehnt (59,7 %), 9326 „anderweitig erledigt“ (36,3%)-z.B. durch „Überstellungen“ im „Dublin II – Verfahren“. Der Rückgang an Asylverfahren beträgt damit bisher 2006 gegenüber 2005 ca.26.7 % - vergleichbar dem von 2004 nach 2005.

Also: ca. 6 % der Menschen, die einen Asylantrag stellen, erhielten bisher einen wie auch immer gesetzlich qualifizierten Schutzstatus. Hinzuzurechnen werden natürlich noch jene sein, die in gerichtlichen Verfahren einen solchen Status erstreiten. Großzügig betrachtet, erhalten also ca. 10 – 12 % der Antragsteller jährlich Schutz in Deutschland – daran hat sich interessanterweise seit 1993 nicht viel geändert, unabhängig von der numerischen Menge der Asylanträge.

Hinzukommen inzwischen allerdings in reicher Zahl Widerrufsverfahren – 2005 gab es insgesamt 11181. In ca. 7000 Fällen waren bis dahin anerkannte irakische Flüchtlinge betroffen. Insgesamt 2631 mal wurden Anerkennungen nach Art 16a widerrufen, 6932 mal solche nach § 51 Abs.1 AuslG/§ 60 Abs.1 AufenthG und 1016 mal Abschiebungshindernisse gem. § 53 AuslG/ § 60 Abs. 2,3,,5,7 AufenthG. Für 2006 liegen noch keine Vergleichszahlen vor.

Flüchtling: eine aussterbende Gattung, ohne Zukunft und bald unter Artenschutz zu stellen? Für den Juristen lautet die Antwort auf diese Frage: „Es kommt darauf an“. Worauf? Darauf, wie weit wir den Begriff „Flüchtling“ fassen wollen.

Eine deutliche Zunahme gibt es seit geraumer Zeit bei "Bindestrich—Flüchtlingen": Elends-, Armuts-, Hunger-, Wirtschafts-, Kontingent- oder Bürgerkriegsflüchtlinge, Flüchtlinge vor Krankheit. Sie entsprechen nicht dem klassischen Konzept des politisch Verfolgten, dem Schutz zu gewähren ist. Vielmehr scheinen sie zu fragen: Flüchtlingsanerkennungsverfahren? Und darauf mit einem Spontispruch zu antworten: „Legal? Illegal? Scheißegal!“ Und kommen einfach ohne sich noch staatlich registrieren zu lassen oder ein Schicksal als „politisch Verfolgter“ zu behaupten. Sie verlassen insbesondere ihre afrikanische Heimat südlich der Sahara, weil sie dort ein akutes Existenzrisiko für sich sehen. Flucht in erster Linie als Maßnahme gesundheitlicher Prävention, sozusagen: um nicht krank zu werden oder zu verhungern. Die dramatischen Ereignisse um den Weg der Flüchtlinge über Westafrika auf die Kanarischen Inseln im Jahr 2006 – ca. 30.000 Menschen sollen diesen Weg gewählt und ca. 3000 die Überfahrt nicht überlebt haben - mögen ein Beispiel sein für diese Art von Flucht: es fanden sich unter ihnen nur Wenige, die wegen politischer Verfolgung Aufnahme in Spanien begehrt. Die Meisten erklärten offen, dass sie aus wirtschaftlichen d.h. aus Armutsgründen ihrer Länder verlassen hätten.

Den Innenministern Europas und ihren nachgeordneten Behörden macht solche „Irreguläre Migration“ Sorge: Das BAMF hat kürzlich als Band 2 seiner „Forschungsberichte“ eine ausführliche Broschüre unter dem charmanten und leichtfüßigen Titel: „Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland – staatliche Ansätze, Profil und soziale Situation“ vorgelegt. – Als hätten die Minister durch ihre Beschlüsse auf EU Ebene nicht selbst gerade dafür gesorgt, dass es so kam: Wer immer mehr Türen fest verschließt, darf sich eigentlich nicht wundern, wenn anschließend versucht wird, die Mauern daneben zu überwinden von einem, der Angst hat um sein Leben. Aber als dies Türschließen beschlossen wurde, in London, 1992. waren sie vielleicht ja noch nicht im Amt als Minister, und als Politiker hat man schließlich den Blick nicht in die Vergangenheit, sondern stets geradeaus auf die Zukunft und ihre Probleme zu richten.

Eine Verbesserung der menschenrechtlichen Situation der Herkunftsländer. ist jedenfalls nicht der Grund für den zahlenmäßigen Rückgang seit 2001. Er beruht

vielmehr vor allem darauf, dass spätestens seit 1990 die Zugangswege nach Europa zunehmend versperrt wurden. Dieser Prozess ist inzwischen nahezu abgeschlossen. Menschen, die von politischer Unterdrückung, wegen Bedrohung oder willkürlicher Gewalt weiterhin ihrer Herkunftsländer verlassen müssen und auf den Schutz der Aufnahmeländer angewiesen sind, lassen sich kaum noch offiziell registrieren. Als Folge dieser politischen Änderungen hat sich ein Schwerpunkt – Verlagerung in der NGO – Arbeit vollzogen: es geht weniger um die Sicherstellung der Schutz für spontan einreisende Menschen, als um die Humanisierung der Vollzugspraxis. Kampagnen gegen Abschiebung und für "Bleiberechte" sind dafür Beispiele.

Aber die Politiker vermuten „hohe Dunkelziffer bei irregulärer Migration“ behaupten sogar, ganze „Migrationsströme“ fließen in Richtung Europa – deren Umfang niemand kennt und daher auch nicht weiß, ob es sich eher um Rinnsale handelt – aber das mag eine Frage der Perspektive sein. Jedenfalls muß, was da geschieht, dringend „gemanagt“ werden, und zwar auf EU-Ebene. Wie das geschieht? Dazu ein aktuelles Beispiel:

22./23.11.06. Aus der Pressemitteilung des BMI: Bei einem Treffen der Europäischen Union (EU) und der Afrikanischen Union (AU) am 22. und 23. November in Tripolis (Libyen) warb Bundesinnenminister Schäuble für ein entschlossenes gemeinsames Handeln zur Eindämmung der illegalen Migration und für den gemeinsamen Kampf gegen menschenverachtende Schleuserbanden. Themen der Konferenz sind vor allem der Zusammenhang von Entwicklungspolitik, Flüchtlingsschutz und der Bekämpfung der illegalen Migration.

Tripolis? Lybien? Schurkenstaat, der Terrorismus unterstützt? Nein nein, das war vielleicht vorgestern. Als Politiker muß man stets die Zukunft fest im Blick haben. Also: Lybien: Inzwischen einer unserer neuen Verbündeten im Kampf gegen den Terror und die irreguläre Migration insbesondere aus SubSahara – Land. Diese Trias muß seit dem 11.9.2001 immer zusammen gedacht werden: Kampf gegen Terror, irreguläre Migration und organisiertes Verbrechen – dafür sind Innenminister schließlich zuständig, also: für die Bekämpfung, jedenfalls. Und Lybien? Hat zwar die GFK nicht unterzeichnet. Macht aber nichts: Ist jetzt unser Freund und Helfer gegen Sub-Sahara Migrationsströme. Und viertgrößter Öllieferant Deutschlands immerhin. Und für Touristen gibt's da einige wirklich interessante Ausgrabungen zu besichtigen.

Wie erklärt man den Umgang mit „irregulärer Migration“ in Terminologie und Denkkategorien („Zielvereinbarungen“) modernen Managements? Hören wir Minister Schäuble:

Er „erläuterte – so die zitierte Pressemitteilung seines Hauses-, dass der Ansatz zur Eindämmung der illegalen Migration durch entsprechende Angebote der zeitlich begrenzten Zuwanderung in die EU ergänzt werden könnte. Die afrikanischen Staaten sollten das Angebot erhalten, die Konzeption einer zeitlich befristeten „circular migration“ mit zu entwickeln. Schäuble appellierte an alle teilnehmenden Staaten, gemeinsam und entschlossen auf den Abschluss entsprechender Abkommen zwischen EU-Mitgliedstaaten und afrikanischen Staaten hinzuwirken und konkrete Ziele für Migration und Entwicklung zu formulieren.“

Und weiter: „Es ist unser aller Interesse, dass das Gefälle zwischen Nord und Süd, zwischen arm und reich nicht immer größer wird; dass aus unkontrollierter und zum

Großteil auch unfreiwilliger Migration, die die Sicherheit und Stabilität von Herkunfts-, Transit-, und Zielstaaten gefährden kann, eine gut gesteuerte Migration wird; dass sich anstelle eines entwicklungshemmenden ‚brain drain‘, eines unkontrollierten Verlusts wertvoller Wissensträger und Hochqualifizierter in den Herkunftsstaaten, zunehmend ein ‚brain gain‘ entwickelt, der Know-how und neue Ideen dorthin zurückbringt; und dass an die Stelle isolierter und nur wenig wirksamer unilateraler Maßnahmen eine umfassende Kooperation von europäischen und afrikanischen Staaten tritt, die eine wirksame Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik überhaupt erst ermöglicht.“ Schäuble unterstrich, dass gut gesteuerte Migration einen Zusammenhang von Zuwanderung in entwickelte Staaten und der Stimulation von Wachstum und Innovation in Herkunfts- bzw. Entwicklungsländern erzeugen könne, woraus eine „triple-win-situation“ erwachse: Für die Herkunftsstaaten, für die Zielstaaten und für die Migranten selbst. „Es ist schon heute erwiesen, dass Migration mittel- bis langfristig einen gegenseitigen Austausch zwischen Auswanderungs- und Einwanderungsland – vor allem durch private Initiative und Finanzmittel – in Gang setzt“.

Schäuble erläuterte die Inhalte der beim informellen Treffen der Innenminister der sechs größten EU-Staaten Ende Oktober im britischen Stratford-upon-Avon gemeinsam mit Frankreichs Innenminister Nicolas Sarkozy vorgestellten Initiative für eine neue europäische Migrationspolitik.: „Voraussetzung für gesteuerte Migration sind reguläre Migrationsoptionen, etwa für Zwecke der Erwerbstätigkeit oder der Bildung. Wir denken dabei insbesondere an neue und innovative Modelle wie zirkuläre oder temporäre Migration, wie sie von der Global Commission on International Migration und im Hochrangigen Dialog der Vereinten Nationen vorgeschlagen worden sind. Die Möglichkeiten hierfür sind von Land zu Land, in Abhängigkeit vom Arbeitsmarkt und weiteren Faktoren, unterschiedlich“

Den Gastarbeiter der 50‘er Jahre als neues und innovatives Modell vorzustellen: ist das nur geschichtsvergessen oder schon dreist? In der EU gefällt’s jedenfalls: Beim Treffen der Regierungschefs in Brüssel am 15.12.06 wurde beschlossen, dass die EU in ihrer Einwanderungspolitik auf eine gezielte Zuwanderung fehlender Arbeitskräfte setze: Gastarbeiter sollen künftig auf Zeit und mit Rückkehrpflicht in die EU geholt werden. Die legale Einwanderung soll stärker die „Arbeitsmarktbedürfnisse von EU – Mitgliedstaaten“ berücksichtigen. Dieser Beschluß wurde als „Durchbruch“ gefeiert. Die EU –Kommission soll bis Juni 2007 – also noch unter deutscher Präsidentschaft - ausführliche Umsetzungsvorschläge dazu vorlegen

Und noch einmal aus Schäuble’s Rede an die Afrikaner am 22.11.06: „Eine gemeinsame und unverzichtbare Voraussetzung ist jedoch für alle Zielländer gleich: reguläre Migration funktioniert nur dann, wenn wir die irreguläre Migration nicht mehr zulassen und gemeinsam entschlossen bekämpfen. Der Dreh- und Angelpunkt hierfür ist ein funktionierendes System der Rückführung und der Rückübernahme. Erst durch das Vertrauen in eine erfolgreiche und verlässliche Rückkehr- und Rückführungspolitik können wir solchen neuen Ansätzen der Migrationspolitik den Weg ebnen. An verlässlicher Rückübernahme hat es in der Vergangenheit oft gefehlt, und das ist auch in der Gegenwart noch vielfach der Fall. Hier brauchen wir dringend Fortschritte, sonst werden wir in den übrigen Fragen nicht weiterkommen.“

Und damit es an verlässlicher Rücknahme andere Staaten jedenfalls für Deutschland nicht länger fehlt, wartet man nicht erst umständliche EU – Vertragsverhandlungen

mit Drittstaaten ab, sondern kommt selbst zur Sache – ganz diplomatisch, versteht sich. Das geht zum Beispiel so:

Dr. Hanning, Staatssekretär im BMI, und der Außenminister der Republik Armenien, Vardan Oskanian, unterzeichneten am 16.11.06 ein bilaterales Rückübernahmeabkommen, das die wechselseitige Rückübernahme ausreisepflichtiger Personen regelt. Dr.Hanning: „Auf der Grundlage dieses Abkommens wird es Deutschland künftig möglich sein, rechtswidrig aus Armenien eingereiste Personen – sowohl armenische Staatsangehörige als auch Drittstaatsangehörige und staatenlose Personen – dorthin zurückzuführen. Für die im Völkerrecht ohnehin bestehende Verpflichtung zur Rücknahme eigener Staatsangehöriger werden verfahrensrechtliche Fragen und Fristen festgelegt und um Regelungen zur Rücknahme Drittstaatsangehöriger und Staatenloser ergänzt. Das Rückübernahmeabkommen mit Armenien entspricht dem modernen Standard der Europäischen Union und wird nach seinem Inkrafttreten einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung der illegalen Migration aus der Südkaukasusregion darstellen.“

Praktiker wissen: Bisher waren Abschiebungen nach Armenien so gut wie unmöglich, auch zu Kooperation bei Beschaffung von Papieren war die Botschaft Armeniens so gut wie nie bereit, selbst dann nicht, wenn es darum ging, etwa als Folge einer Heirat in Deutschland nun für die Gewährung der Aufenthaltserlaubnis einen armenischen Paß zu erhalten. Armeniern bot das ein gewisses Maß an faktischem Schutz gegen Abschiebung – vorbei damit. Die Entsorgung nach Armenien wird nun möglich – und das nicht nur für Armenier sondern – wie praktisch und weitsichtig, wo wir doch gerade schon mal dabei sind - zugleich für Drittstaatsangehörige und Staatenlose.

Bleibt zum Einen anzumerken, dass ein solcher Vertrag selbstverständlich wechselseitig gilt, d.h. auch die zahlreich in Armenien lebenden und nach dort illegal eingereisten Deutschen, Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen können nach Deutschland „zurückgeführt“ werden. Wenn das kein Erfolg der Diplomatie ist! Prima Vertrag. Prima Regelung von Migrationsstrom. Und zum Zweiten, dass nicht mitgeteilt wird, wie hohe Abschiebepremien, aber nein: Wirtschaftshilfen zum staatlichen Aufbau, Armenien für seine vertraglichen Zusagen ausgehandelt hat.

Auf EU Ebene soll bereits ein entsprechendes Abkommen mit Rußland im Mai 2006 geschlossen worden sein. Der Text bleibt geheim, solange das russische Parlament ihn noch nicht ratifiziert hat. Ebenso eines mit der Ukraine. So managen Regierungen heute politisch „Migrationsströme“ per Vertrag („Rückübernahmeabkommen“ statt „Abschiebungsvertrag“) - wie gezeitenabhängige Flüsse, bei denen sich der Lauf umkehrt, nachdem die Flut eingetreten ist.

## **II. Qualifikationsrichtlinie**

Aber Management ist nicht alles! Die flüchtlingsrechtliche Zukunft hat auch in anderer Weise vor kurzem begonnen – und man weiß diesmal sogar genau: wann. Vielleicht haben Sie es nicht bemerkt – macht nichts: Da geht es Ihnen nicht wesentlich anders als der Bundesregierung. Die Zukunft begann am 10.10.06. Wieso?

Fragen des Flüchtlingsrechts sind nicht mehr national auf der Ebene Deutschlands zu lösen, sondern nur international im Rahmen der Europäischen Union. Sie hat

dafür zahlreiche Richtlinien erlassen seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages 1999. Für die Frage des Flüchtlingsschutzes ist entscheidend die Qualifikationsrichtlinie. Für die Frage, wie die Personen während des Asylverfahrens im jeweiligen Staat zu behandeln sind, gilt die Richtlinie über die Aufnahmebedingungen. Ferner gibt es für die Gestaltung der Asylverfahren seit Dezember 2005 die Asylverfahrensrichtlinie.

Die Qualifikationsrichtlinie war am 28.4.04 verabschiedet, im September 2004 im Amtsblatt der EU veröffentlicht und trat damit in Kraft. Als Umsetzungsfrist wurde der 10. Oktober 2006 bestimmt. Zu diesem Termin hatten von den 25 EU-Mitgliedsstaaten 19 sie noch nicht in ihre nationale Gesetzgebung vollständig aufgenommen. Nur Estland, Litauen, Österreich, Frankreich, Slowenien und Luxemburg hatten fristgemäß agiert. Seit dem 10. Oktober 2006 ist sie der Maßstab für die Anerkennung von Flüchtlingen. In der gesamten EU – und damit auch in Deutschland.

Diese Richtlinie bringt insbesondere für die deutsche Rechtslage eine substantiell erhebliche Erweiterung des Flüchtlingsbegriffs. Warum? Unter dem Oberbegriff "internationaler Schutz" erfasst die Richtlinie sowohl den Flüchtlingsschutz für Personen, welche die Voraussetzungen einer Anerkennung gem. Genfer Konvention erfüllen, als auch – in Erweiterung bisheriger Schutzstandards – jene Personen, denen „subsidiärer Schutz“ zu gewähren ist. "**Antrag auf internationalen Schutz**" ist das Ersuchen eines Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen um Schutz durch einen Mitgliedstaat, wenn davon ausgegangen werden kann, dass der Antragsteller die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder die Gewährung des subsidiären Schutzstatus anstrebt, und wenn er nicht ausdrücklich um eine andere, gesondert zu beantragende Form des Schutzes außerhalb des Anwendungsbereichs dieser Richtlinie ersucht - ( Art 2 a) RL.

Wer „qualifiziert“ sich als **Flüchtling** im Sinne der RL ? Art. 2 c) definiert es:

c)"*Flüchtling*" ( meint) einen Drittstaatsangehörigen, der aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Furcht nicht in Anspruch nehmen will, oder einen Staatenlosen, der sich aus denselben vorgenannten Gründen außerhalb des Landes seines vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts befindet und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen dieser Furcht nicht dorthin zurückkehren will und auf den [Artikel 12](#) keine Anwendung findet;

Und was ist gemeint mit „subsidiärem Schutz“? Art. 2 e) definiert:

e)"*Person mit Anspruch auf subsidiären Schutz*" einen Drittstaatsangehörigen oder einen Staatenlosen, der die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nicht erfüllt, der aber stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht hat, dass er bei einer Rückkehr in sein Herkunftsland oder, bei einem Staatenlosen, in das Land seines vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts tatsächlich Gefahr laufe, einen ernsthaften Schaden im Sinne des [Artikel 15](#) zu erleiden, und auf den [Artikel 17](#) Absätze 1 und 2 keine Anwendung findet und der

den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Gefahr nicht in Anspruch nehmen will;

f) "*subsidiärer Schutzstatus*" die Anerkennung eines Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen durch einen Mitgliedstaat als Person, die Anspruch auf subsidiären Schutz hat;

Als ernsthafter Schaden im Sinne des **Art.15** gelten

a) die Verhängung und Vollstreckung der Todesstrafe oder Folter oder

b) unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung eines Antragstellers im Herkunftsland oder

c) eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts.

**Art 17** benennt die Voraussetzungen für den Ausschluß von subsidiärem Schutz ( Kriegsverbrechen, schwere Straftaten, Gefahr für die Allgemeinheit)

Der neue europäische Maßstab für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft bezieht sich in seinem materiellen Gehalt, d.h. im Hinblick auf die Voraussetzungen, auf Art 1 A GFK. Die dort genannten Kriterien gelten als gemeinsame europäische für die Flüchtlingsanerkennung. Die neue Leitfrage lautet: ist der Betroffene schutzbedürftig? - anders als BAMF und Verwaltungsgerichte in Deutschland, für die bisher entscheidende Frage war, ob gezielte politische Verfolgung Einzelner durch einen (staatlichen ) Verfolger festzustellen sei, die allenfalls Schutzbedarf auslöst. Entsprechend der Bestimmungen der RL kommt es seit dem 10.Oktober 2006 nicht mehr darauf an, ob Verfolgung dem Staat zuzurechnen ist. Dies wirkt sich nicht nur im Anerkennungsverfahren, sondern auch bei der Frage nach internen Schutzalternativen oder bei „Nachfluchtgründen“ aus.

Deutschland muß die Voraussetzungen in nationales Recht implementieren und im Rahmen der Asylverfahren anwenden: Die Regierung weiß das seit 28.4.2004, denn da wurde die RL verabschiedet. Geschehen im Rahmen der nationalen Gesetzgebung ist dies bisher nur teilweise.

In Deutschland hat es allerdings keine Auswirkung auf Art 16a GG, weil insoweit die nationalen verfassungsrechtlichen Vorgaben zu beachten sind. Man kann aber spätestens seit dem 10.Oktober 2006 nicht mehr davon ausgehen, dass die Voraussetzungen für Anerkennungen gem. Art 16a GG im wesentlichen mit denen des § 60 Abs. AufenthG übereinstimmen. BAMF und Rechtsprechung müssen in ihren Feststellungsverfahren also den Sonderweg aufgeben, der immer wieder festgestellt und beklagt wurde insbesondere von NGO'S und Flüchtlingsräten. „Schutzlücken“ im deutschen Recht gegenüber den Vorgaben der GFK müssen jetzt geschlossen werden. Und eigentlich sind sie es schon, weil jeder Flüchtling, solange eigene Regeln im deutschen Aufenthaltsrecht fehlen, sich unmittelbar auf den Text der Richtlinie berufen kann

Nicht nur der erweiterte Flüchtlingsbegriff ist von Bedeutung für die „neue“ Rechtslage in Deutschland, sondern auch und gerade der „subsidiäre Schutzstatus“,

definiert in Art 2 e und f QualRL als verbindlicher Schutzstandard für jene, die nicht als Flüchtlinge anerkannt wurden, aber als schutzbedürftig anzusehen sind, weil sie in Gefahr stehen, im Falle einer Rückkehr in den Herkunftsstaat einen ernsthaften Schaden zu erleiden. In den „Erwägungsgründen“, dem „Kommentar“, der den einzelnen Artikeln der RL vorangestellt ist, heißt es dazu:

(24) Ferner sollten Mindestnormen für die Bestimmung und die Merkmale des subsidiären Schutzstatus festgelegt werden. Der subsidiäre Schutzstatus sollte die in der Genfer Konvention festgelegte Schutzregelung für Flüchtlinge ergänzen.

(25) Es müssen Kriterien eingeführt werden, die als Grundlage für die Anerkennung von internationalen Schutz beantragenden Personen als Anspruchsberechtigte auf einen subsidiären Schutzstatus dienen. Diese Kriterien sollten völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten nach Rechtsakten im Bereich der Menschenrechte und bestehenden Praktiken in den Mitgliedstaaten entsprechen.

Allerdings steht in diesen Erwägungsgründen auch:

(26) Gefahren, denen die Bevölkerung oder eine Bevölkerungsgruppe eines Landes allgemein ausgesetzt sind, stellen für sich genommen normalerweise keine individuelle Bedrohung dar, die als ernsthafter Schaden zu beurteilen wäre.

Praktische Rechtsfolge der Zuerkennung subsidiären Schutzes in Deutschland ist zunächst insbesondere, dass die Schutzberechtigten Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis mit der Möglichkeit einer Verlängerung erhalten müssen. – was bisher so eindeutig im deutschen Recht ( § 25 Abs.3 AufenthG) nicht geregelt ist, weil es sich nur um einen Ermessensanspruch handelt ( Für Nicht-Juristen: eine „soll“- Regelung muß durch eine „ist“- Regelung ersetzt werden).

Teile der RL wurden mit dem ZuwG in Deutschland umgesetzt: § 60 Abs. 1 AufenthG enthält spezifische Bestimmungen für die Anerkennung von nicht-staatlicher oder von geschlechtsspezifischer Verfolgung.

Weitere Umsetzungsschritte, die insbesondere die Frage der Gewährung subsidiären Schutzes betreffen und die damit verbundenen Ansprüche auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis, sollen im Rahmen des 2. Änderungsgesetzes erfolgen. Dabei geht es insbesondere um eine Neuformulierung des § 60 Abs 7- z.Zt. wie man hört, ein zwischen den Koalitionspartnern höchst umstrittenes Feld in den laufenden Verhandlungen Die Verabschiedung des Gesetzes wird sich voraussichtlich bis zum Frühjahr 2007 verzögern.

Die Feststellung, dass die Voraussetzungen für den subsidiären Schutz vorliegen ([§ 60 Abs. 2 - 7 AufenthG](#)), trifft bei Asylbewerbern das [Bundesamt für Migration und Flüchtlinge](#) ([§ 42 AsylVfG](#)). In sonstigen Fällen entscheidet die [Ausländerbehörde](#) nachdem sie eine Stellungnahme des Bundesamtes eingeholt hat ([§ 72 Abs. 2 AufenthG](#)).

Weitere Schutzformen für Flüchtlinge in Deutschland sind:

- Gewährung von vorübergehendem Schutz ([EU-Richtlinie 2001/55/EG](#) im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen, [§ 24 AufenthG](#))

- Aufenthaltsgewährung durch die obersten Landesbehörden ([§ 23 Abs. 1 AufenthG](#))
- Aufnahme aus dem Ausland ([§ 33 AufenthG](#))
- Aufnahme von jüdische Emigranten nach [§ 23 Abs. 2 AufenthG](#) (vor 2005: [analog HumHAG](#))
- Status als heimatloser Ausländer (Gesetz über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet,

### III.

#### Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe (Art 10 d Qual RL)

Ein „Unterproblem“ bei der Anwendung der Richtlinien- Kriterien auf konkrete Einzelfälle, das jedoch in der flüchtlingsrechtlichen Praxis zunehmend Bedeutung gewinnen wird, ist die Frage nach der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe ( Art 10 d) RL):

"Eine Gruppe gilt insbesondere als eine bestimmte soziale Gruppe, wenn

- die Mitglieder dieser Gruppe angeborene Merkmale oder einen Hintergrund, der nicht verändert werden kann, gemein haben, oder Merkmale oder eine Glaubensüberzeugung teilen, die so bedeutsam für die Identität oder das Gewissen sind, dass der Betreffende nicht gezwungen werden sollte, auf sie zu verzichten, und
- die Gruppe in dem betreffenden Land eine deutlich abgegrenzte Identität hat, da sie von der sie umgebenden Gesellschaft als andersartig betrachtet wird.

Je nach den Gegebenheiten im Herkunftsland kann als eine soziale Gruppe auch eine Gruppe gelten, die sich auf das gemeinsame Merkmal der sexuellen Ausrichtung gründet. Als sexuelle Ausrichtung dürfen keine Handlungen verstanden werden, die nach dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten als strafbar gelten; geschlechterbezogene Aspekte können berücksichtigt werden, rechtfertigen aber für sich allein genommen noch nicht die Annahme, dass dieser Artikel anwendbar ist."

Die Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe ist einer der in Art. 1 A der GfK aufgeführten fünf Gründe. Er ist der am wenigsten klare und wird in der Konvention selbst nicht definiert. Eine abschließende Auflistung jener Gruppen, die im Sinne des Artikels 1 A eine bestimmte soziale Gruppe darstellen können, existiert nicht. In gerichtlichen Urteilen, politischen Konzepten und Vorschriften finden sich unterschiedliche Auslegungen Der Grund wird jedoch mit zunehmender Häufigkeit in Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft geltend gemacht. Frauen, Familien, Stämme, Berufsgruppen oder Homosexuelle wurden bereits in einzelnen Entscheidungen als bestimmte soziale Gruppe im Sinne der Genfer Konvention anerkannt.

UNHCR definiert: eine bestimmte soziale Gruppe ist eine Gruppe von Personen, die neben ihrem Verfolgungsrisiko ein weiteres gemeinsames Merkmal aufweisen oder von der Gesellschaft als eine Gruppe wahrgenommen werden. Das Merkmal wird oft unabänderlich oder in anderer Hinsicht unverzichtbar für die Identität, das Bewusstsein oder die Ausübung der Menschenrechte sein.

Jedoch muss dieser Grund abgegrenzt werden. Eine soziale Gruppe kann nicht ausschließlich dadurch definiert werden, dass sie eine Zielscheibe von Verfolgung ist. Es kann z.B. Verfolgung drohen, weil eine Frau es ablehnt, traditionelle Kleidung zu tragen. Dabei handelt es sich jedoch nicht um ein unabänderliches oder fundamentales Merkmal. In vielen Rechtsordnungen werden Frauen als bestimmte soziale Gruppe anerkannt. Das bedeutet jedoch noch nicht, dass alle Frauen in der Gesellschaft bereits Anspruch auf einen Flüchtlingsstatus haben. Eine Antragstellerin muss vielmehr zusätzlich nachweisen, dass die begründete Furcht vor Verfolgung auf Grund ihrer Zugehörigkeit zu der bestimmten sozialen Gruppe hat.

Beruft sich ein Antragsteller auf die Zugehörigkeit zur sozialen Gruppe, deren Charakteristik weder als unabänderlich noch als fundamental zu beurteilen ist, muss weiter geprüft werden, ob die Gruppe dennoch als erkennbar in der Gesellschaft wahrgenommen wird. Wenn z.B. festgestellt wird, dass der Besitz eines Ladens oder die Ausübung eines bestimmten Berufs in der betreffenden Gesellschaft weder unabänderlich, noch ein grundlegender Aspekt menschlicher Identität ist, können Ladenbesitzer oder Mitglieder einer speziellen Berufsgruppe dennoch eine bestimmte soziale Gruppe darstellen, wenn sie in der Gesellschaft als eine Gruppe gelten, die sich von der restlichen Gesellschaft deutlich unterscheidet. Eine bestimmte soziale Gruppe kann sich also nicht ausschließlich dadurch definieren, dass alle ihre Mitglieder verfolgt werden oder gemeinsame Verfolgung befürchten.

Dennoch können Verfolgungshandlungen gegen eine Gruppe ein maßgeblicher Faktor bei der Bestimmung der Erkennbarkeit der Gruppe in einer bestimmten Gesellschaft sein. Linkshänder sind keine bestimmte soziale Gruppe. Werden sie allerdings verfolgt, weil sie Linkshänder sind, würden sie in ihrer Gesellschaft in kürzester Zeit als bestimmte soziale Gruppe erkennbar werden. Ihre Verfolgung, weil sie Linkshänder sind, wird sie damit in der öffentlichen Wahrnehmung als bestimmte soziale Gruppe erscheinen lassen. Es wäre jedoch die Eigenschaft der Linkshändigkeit, nicht die Verfolgungshandlung, die sie zur bestimmten sozialen Gruppe macht. (aus einem Urteil von 1997 McHugh gegen Minister für Immigration, - zit. bei UNHCR-Richtlinien zum internationalen Schutz- 7. Mai 2002 -Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe)

In der staatlichen Praxis wird weitgehend darauf verzichtet, vom Ast. den Nachweis zu verlangen, dass die Mitglieder einer bestimmten sozialen Gruppe einander kennen oder miteinander als Gruppe Umgang pflegen. Der Zusammenhalt einer Gruppe wird damit nicht zur Bedingung gemacht. Vielmehr steht im Vordergrund, ob die Gruppenmitglieder eine Gemeinsamkeit haben. Dabei wird die bloße Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe in der Regel nicht genügen, um einen Antrag auf einen Flüchtlingsstatus zu begründen. Allerdings können besondere Umstände eintreten, unter denen schon allein die Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe ausreichende Grund für Furcht vor Verfolgung sein kann.

Nicht alle Mitglieder der Gruppe müssen von Verfolgung bedroht sein. Es ist nicht Voraussetzung z.B., dass die Verfolgung sich gegen jeden einzelnen Angehörigen einer politischen Gruppierung oder einer Volksgruppe richtet. Manche Mitglieder sind vielleicht nicht gefährdet, weil sie ihr gemeinsames Merkmal verheimlichen, Verfolgern nicht bekannt sind, oder sogar mit ihnen kooperieren.

Die Gruppengröße ist kein maßgebliches Kriterium für die Klärung der Frage, ob es sich um eine bestimmte soziale Gruppe handelt. So kann etwa ein Staat versuchen, eine Religion oder Ideologie zu unterdrücken, der viele Mitglieder einer bestimmten Gesellschaft, vielleicht sogar die Mehrheit der Bevölkerung anhängen.

Oft erfolgen Anträge auf einen Flüchtlingsstatus, die mit der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe begründet werden, von Personen, die eine Bedrohung durch nicht staatlicher Akteure vortragen. In diesen Fällen muss der kausale Zusammenhang überprüft werden. Zum Beispiel können Homosexuelle Opfer von Gewalt privater Gruppen sein, Frauen von ihren Ehemännern oder Partnern misshandelt werden.

Nach der GfK muß eine Person eine begründete Furcht vor Verfolgung haben und diese muss auf einen oder mehrere Konventionsgründe sich zurückführen lassen. Es ist nicht gefordert, dass Verfolgung ein staatlicher Akte ist. Sie kann auch diskriminierend oder als schädigende Handlung als Verfolgung zu werten sein, wenn diese Handlungen von den Behörden wesentlich geduldet werden oder die Behörden es ablehnen oder sich außer Stande erweisen, Schutz zu bieten. Der kausale Zusammenhang ist anzunehmen, wenn eine echte Gefahr von Verfolgung durch einen nicht staatlichen Akteur aus Motiven gegeben ist, die in Beziehung zu einem der Konventionsgründe stehen.

#### **IV. Neue Aufgaben für die Flüchtlingsarbeit?**

Welche Arbeitsfelder, Aufgaben und Ziele lassen sich aus dem oben Gesagtem für zukünftige Flüchtlingsarbeit ermitteln, wenn politische Flüchtlinge der "klassischen Art" eine bald unter Artenschutz zu stellende Gattung sein werden? Dazu sechs Vorschläge:

1.) Kampagne zu vollständigen Umsetzung und Anwendung der **Richtlinie „Aufnahmebedingungen“** -im Programm des 2. ÄnderungsG ist deren detaillierte Umsetzung bisher nicht vorgesehen

Diese Richtlinie stellt ein besonders deutliches Beispiel dar für verzögerte Umsetzung in deutsches Recht: Sie trat bereits am 6. Februar 2003 in Kraft, die Umsetzungsfrist lief am 6. Februar 2005 ab. Zwar wurde sie mit Blick auf die materiellen Aufnahmebedingungen der EU - Staaten in Ost- und Süd- Europa insbesondere geschrieben. Dennoch ist auch in Deutschland in einigen Bereichen weiter Anpassungsbedarf vorhanden. Einige Beispiele:

In den Art 17 - 20 sind für besonders hilfsbedürftige Minderjährige, insbesondere auch unbegleitete Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere Alleinerziehende oder Opfer von Folter und Gewalt zahlreiche Einzelregelungen enthalten beispielsweise zu medizinischer Versorgung und psychotherapeutischen Behandlung von traumatisierten Personen, die deutlich günstiger sind, als die bisherigen deutschen Bestimmungen in den §§ 4 und 6 AsylBLG. Vor allem sind in der RL Ansprüche, und nicht nur Ermessensregeln festgeschrieben. Art. 20 legt z.B. bezüglich Opfern von Folter und Gewalt fest, dass die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen haben, dass Personen, die Folter, Vergewaltigung oder andere schwere

Gewalttaten erlitten haben, im Bedarfsfall die Behandlung **erhalten**, die für Schäden, welche ihnen durch die genannten Behandlungen zugeführt wurden, erforderlich ist.

Im deutschen Recht wird dagegen bisher in derartigen Fällen auf § 6 AsylBIG zurückgegriffen und es werden sonstige Leistungen, z.B. Psychotherapie, als Ermessensleistungen allenfalls einmal in einem besonders gelagerten Einzelfall gewährt. Art. 20 geht damit deutlich über den bisherigen deutschen Standard in diesem Bereich hinaus. Nicht völlig überraschender Weise findet sich in Text und Erläuterungen des Referentenentwurfs nichts: Räumt man hier den – europarechtlich gebotenen – Anspruch ein, kann dies für die Sozialverwaltungen der Kreise und Kommunen als Träger der Sozialhilfe teuer werden.

Solange die Richtlinie aber in diesem Punkt nicht in deutsches Recht umgesetzt sein wird, kann man sich m.E. in der Praxis z.Zt. auf den Richtlinienentwurf berufen bei dem Versuch, entsprechende Ansprüche durchzusetzen.

Oder: Art. 15 verpflichtet die Mitgliedstaaten, dafür Sorge zu tragen, dass Asylbewerber die erforderliche medizinische Versorgung erhalten, die zumindest die Notversorgung und die unbedingt erforderliche Behandlung von Krankheiten umfasst. Ferner sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Asylbewerbern mit besonderen Bedürfnissen die erforderliche medizinische und sonstige Hilfe zu gewähren. Dabei wird nicht differenziert zwischen akuten und chronischen Erkrankungen. Auch werden keine Schmerzzustände vorausgesetzt wie etwa in §§ 4 oder 6 AsylBIG. M. Es können daher unter Berufung auf Art. 15 der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen jedenfalls Personen, die gem. AsylBIG leistungsberechtigt sind – und dabei handelt es sich, wie aus § 1 AsylBLG ersichtlich, längst nicht ausschließlich um Asylbewerber, sondern ebenso um Geduldete oder Ausländer mit einer humanitären Aufenthaltserlaubnis - sofern bei ihnen besondere Bedürfnisse (z. B. chronischen Erkrankungen oder psychischen Störungen) vorliegen, die erforderliche medizinische Hilfe unmittelbar unter Berufung auf die RL beanspruchen. Der Gesetzentwurf schlägt bisher keine Erweiterung dieser Rechte im AsylBLG vor.

Ein weiteres Beispiel: Gemäß Art. 5 unterrichten die Mitgliedstaaten die Asylbewerber innerhalb einer angemessenen Frist von höchstens 15 Tagen nach der Antragstellung zumindest über die vorgesehenen Leistungen und die mit den Aufnahmebedingungen verbundenen Verpflichtungen. Ferner tragen die Mitgliedstaaten Sorge dafür, dass der Asylbewerber Informationen darüber erhält, welche Organisationen oder Personengruppen spezifischen Rechtsbeistand gewähren und welche Organisationen ihnen im Zusammenhang mit den Aufnahmebedingungen einschließlich medizinischer Versorgung behilflich sein oder sie informieren können. Solche Informationen müssen schriftlich und nach Möglichkeit in einer Sprache erteilt werden, bei der davon ausgegangen werden kann, dass der Asylbewerber sie versteht. Sie können allerdings auch mündlich erteilt werden.

Ein derart verbindlicher Anspruch auf Information über Leistungsansprüche und Verpflichtungen sowie die Möglichkeit zur Verfahrens- und Rechtsberatung und Rechtsbeistand findet sich bisher weder im AsylVfG noch im AsylBLG. Aber: der Gesetzgeber schläft nicht. Die Referenten haben die Lücke bemerkt. § 47Abs.4 AsylVerfG\_E sieht nun vor, dass die Aufnahmeeinrichtung den Ausländer innerhalb von 15 Tagen nach der Antragstellung möglichst schriftlich auf seine Rechte und

Pflichten nach dem AsylBLG hinweist. Dabei benennt die Vorschrift auch die Verpflichtung, darauf hinzuweisen, wer dem Ausländer Rechtsbeistand gewähren kann und welche Vereinigungen den Ausländer über seine Unterbringung und medizinische Versorgung beraten können.

Leider fehlt dem Entwurf ebenso wie der RL eine ausdrückliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten, eine vom Staat unabhängige Verfahrens- und Sozialberatung zu gewährleisten. Soweit dies dennoch geschehen sollte, ginge das über den Standard der Mindestbedingungen für die Aufnahme hinaus.

Art. 10 regelt den Zugang zur Grundschulziehung und zur weiterführenden Bildung für Minderjährige. Die Mitgliedsstaaten gestatten minderjährigen Kindern von Asylbewerbern und minderjährigen Asylbewerbern den Zugang zum staatlichen Bildungssystem, solange keine Rückführungsmaßnahmen gegen sie selbst oder ihre Eltern vollstreckt werden. Kinder, die sich noch im Asylverfahren befinden, nicht zu beschulen – wie zeitweise in NRW üblich – widerspricht daher der RL eindeutig. Allerdings kann der Unterricht in Unterbringungszentren erfolgen, also etwa in einer zentralen Aufnahmeeinrichtung., d.h. einem Lager wie z.B. in Bramsche/ Niedersachsen. Ausdrücklich sieht Art. 10 Abs. 2 vor, dass der Zugang zum Bildungssystem nicht um mehr als drei Monate verzögert werden darf, nachdem der Minderjährige oder seine Eltern einen Asylantrag gestellt haben (zu weiteren Einzelheiten bezüglich der Richtlinienumsetzung: Mein Aufsatz im Asylmagazin, Heft April 2005 „Die Frist ist abgelaufen“).

Für die weiteren Bereiche möglicher Aktivitäten mögen einige Stichworte genügen:

- 2.) Beratung und Begleitung in Verfahren vor der Härtefallkommission
- 3.) Prüfen und ggf. Einleiten von Asylfolgeverfahren unter Beachtung der Qualifikationsrichtlinie.( zu Einzelheiten: Aufsatz Hollmann, Asylmagazin 11/06)
- 4.) Arbeit mit und für „Illegalisierte“ ( z.B. Gesundheitsversorgung, Schulbesuch der Kinder, „Gästewohnungen“, Kirchenasyl – Vorbilder: Flüchtlingsräte in NRW und Berlin und der Jesuitenflüchtlingsdienst )
- 5.) Initiativen für eine vollständige Umsetzung der UN – Kinderkonvention
- 6) Arbeit in der Abschiebehaft ( auch und gerade während Asylfolgeverfahren)

Abschließend noch einmal zurück zum Thema: Flüchtling- ein Begriff mit Zukunft? Alles in allem: Leider ja. Schließlich wäre es schön, wenn Fluchtursachen so effektiv bekämpft werden könnten, dass niemand mehr Anlass sähe, seine Heimat zu verlassen. Danach sieht es aber z.Zt. und auch für die absehbare Zukunft nicht aus. Also muß auch die Arbeit für Flüchtlinge mit und ohne Bindestrich weiter von uns, den zufälligen Profiteuren einer ungerechten Weltordnung, geleistet werden. Soviel zur Zukunft von Flüchtlingsbegriff und möglichen Perspektiven (ehrenamtlicher ) Flüchtlingsarbeit.