

Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages am 29. November 1999 zum Thema "Nichtstaatliche Verfolgung"

Entsprechend der Aufforderung der Ausschußvorsitzenden wird sich die vorliegende Stellungnahme vorrangig mit Fragen bezüglich der Europäischen Standards und Staatenpraxis (Fragen 6.1 bis 8.2) befassen. Dabei werden in die Stellungnahme insbesondere auch die Positionen und Anregungen des Europäischen Flüchtlingsrates mit einfließen. Der europäische Flüchtlingsrat (European Council on Refugees and Exiles - ECRE) ist eine Dachorganisation für die Zusammenarbeit von europäischen Nichtregierungsorganisationen, die im Flüchtlingsbereich tätig sind. ECRE wurde 1974 gegründet und umfaßt derzeit rund 70 Mitgliedsorganisationen in 25 Ländern. Die deutschen Mitgliedsorganisationen von ECRE sind die Arbeiterwohlfahrt, Caritas, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonisches Werk, Paritätischer Wohlfahrtsverband, Pro Asyl und Internationaler Sozialdienst.

Bevor nun auf die Fragen bezüglich der europäischen Standards und Staatenpraxis näher eingegangen wird, möchte ich zunächst summarisch auf einige der ansonsten angesprochenen Fragen eingehen, um damit auch den Zusammenhang zwischen den europäischen Aspekten und der Situation in der Bundesrepublik herzustellen.

In mehreren Entscheidungen haben englische Gerichte kürzlich festgestellt, daß Deutschland nicht als sicherer Staat anzusehen sei aufgrund seiner restriktiven Interpretation der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) bezüglich der Anerkennung nichtstaatlicher Verfolgung. Flüchtlingen, die eigentlich gemäß der Regelungen des Dubliner Übereinkommens nach Deutschland zu überstellen wären, könne daher eine solche Überführung nicht zugemutet werden. Damit ist aber letztlich das gesamte System des Dubliner Übereinkommens, die Frage also, welcher Staat für die Überprüfung von Asylgesuchen zuständig sein soll, in Frage gestellt. Diese Urteile haben nochmals deutlich gemacht, wie dringend notwendig eine Harmonisierung

des materiellen Asylrechts auf europäischer Ebene ist. Zu fordern ist daher, daß die im Aktionsplan zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrages festgelegte Reihenfolge der Arbeitsvorhaben, nach der eine Beschlußfassung der EU über einen gemeinsamen Flüchtlingsbegriff erst innerhalb von 5 Jahren erfolgen soll, korrigiert wird und diesem Vorhaben höhere Priorität eingeräumt wird. Die Verständigung über einen gemeinsamen Flüchtlingsbegriff, aber auch eine gemeinsame Interpretation der Schutzmechanismen, die sich aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ableiten, darf nicht Endpunkt, sondern muß Ausgangspunkt einer Harmonisierung des europäischen Asylrecht sein. Grundlage dieser europäischen Asylpolitik muß - wie zuletzt auf dem EU Gipfel in Tampere bestätigt - eine umfassende Interpretation des Flüchtlingsbegriffs der GFK sein.

Größtes Hindernis auf dem Weg zu einem gemeinsamen Flüchtlingsbegriff ist bisher die deutsche Interpretation des Flüchtlingsbegriffs bezüglich der Anerkennung nichtstaatlicher Verfolgung. Diese enge Interpretation des Flüchtlingsbegriffs der GFK, die in der Bundesrepublik Deutschland zur Konsequenz hat, daß Flüchtlinge aus Bürgerkriegsgebieten aus dem Schutzbereich der GFK ausgeklammert werden, steht im Widerspruch zur Praxis der Mehrzahl der anderen europäischen Staaten.

Frage 6.1 In welchem Umfang schützt die EMRK bei nichtstaatlicher Verfolgung?

Die EMRK sieht keine speziellen Regelungen zum Schutz von Flüchtlingen vor, sondern formuliert allgemein die Mindestrechte und Freiheiten von Menschen in Europa. Maßgeblich ist hier insbesondere der Art. 3 EMRK, der neben dem Folterverbot auch festlegt, daß niemand unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung ausgesetzt werden darf. Da die Unterzeichnerstaaten der EMRK allen in ihrem Herrschaftsgebiet lebenden Personen die in der Konvention formulierten Rechte garantieren, leitet sich daher, wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte entschieden hat, für die Vertragsstaaten das Verbot ab, einen ausländischen Staatsangehörigen in einen Staat abzuschicken, in dem ihm Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung drohen.

Dabei ist es unerheblich, ob die Folter oder erniedrigende Behandlung staatlichen oder nichtstaatlichen Akteuren im Heimatland zuzurechnen ist.

In mehreren Urteilen hat der EGMR deutlich gemacht, daß die EMRK an der Verantwortlichkeit des Vertragsstaates anknüpft. Ausschlaggebend für das Vorliegen eines Verstoßes gegen Art. 3 EMRK ist danach ausschließlich, inwieweit ein Vertragsstaat durch die Abschiebung eines Flüchtlings diesen Verfolgungsmaßnahmen bzw. erniedrigender Behandlung aussetzt.

Im Gegensatz hierzu geht das Bundesverwaltungsgericht davon aus, daß auch für das Vorliegen des Abschiebungshindernisses nach § 53 Abs.4 AuslG, der sich auf die Anwendung der europäischen Menschenrechtskonvention bezieht, die staatliche Zurechenbarkeit der Verfolgungsmaßnahme gegeben sein muß.

Frage 6.2 In welchem Verhältnis stehen europäische Standards und Rechtsprechung in der Bundesrepublik? Liegt Rechtsprechung der Organe des EGMR zu nichtstaatlicher Verfolgung zu Fällen aus der Bundesrepublik Deutschland vor?

Die Verwaltungsgerichtsrechtsprechung folgt mehrheitlich der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, in Ausnahmefällen jedoch der diametral entgegengesetzten Rechtsprechung des EGMR.

Rechtsprechung des EGMR zu nichtstaatlicher Verfolgung zu Fällen aus der Bundesrepublik Deutschland liegt bisher nicht vor. Dies liegt insbesondere daran, daß in den meisten einschlägigen Fällen eine Abschiebung faktisch unmöglich ist und daher das Rechtsschutzbedürfnis für ein EGMR-Verfahren nicht gegeben ist. Zudem haben Verwaltungen, wenn ein Verfahren in Richtung Straßburg auf den Weg gebracht wurde, eingelenkt, indem ein Abschiebehindernis nach § 53 Abs. 6 AuslG festgestellt wurde.

Frage 7.1 Welche europäischen Staaten erkennen nichtstaatliche Verfolgung als Asylgrund bzw Abschiebehindernis an, in welchem Umfang? Und wird bei der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft geschlechtsspezifische Verfolgung berücksichtigt?

Betrachtet man die Anerkennungspraxis in den anderen europäischen und außereuropäischen Staaten bezüglich nichtstaatlicher Verfolgung, so ist zunächst festzustellen, daß in der ganz überwiegenden Mehrzahl der Staaten (Belgien, Dänemark, England, Finnland, Kanada, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, USA) der Flüchtlingsstatus nach der GFK auch dann gewährt wird, wenn die Verfolgungsmaßnahmen von nichtstaatlichen Akteuren ausgehen.

Darüber hinaus ist anzumerken, daß auch diejenigen Staaten, die hierzu ebenso wie die Bundesrepublik Deutschland eine abweichende Position vertreten - nämlich Frankreich, Italien und die Schweiz - in der faktischen Rechtsauslegung weitaus großzügiger sind als die Bundesrepublik Deutschland. Faktisch befindet sich die Bundesrepublik Deutschland somit mit ihrer restriktiven Anerkennungspraxis bezüglich nichtstaatlicher Verfolgung in einer einzigartigen Sonderrolle.

Weitgehend unstrittig ist zunächst, daß Verfolgungsmaßnahmen durch Dritte, die vom Staat gefördert oder gebilligt wurden, zur Flüchtlingsanerkennung führen (schutzunwilliger Staat, Komplizenschaft). Strittig sind allerdings die Fragen, wie Verfolgungsmaßnahmen durch Dritte zu bewerten sind, wenn der Staat zwar schutzwillig aber nicht schutzfähig war (schutzunfähiger

Staat). Die Mehrzahl der Staaten (siehe oben) sieht auch in diesen Fällen die Voraussetzung für die Anerkennung des Flüchtlingsstatus als gegeben an, (soweit die anderen Voraussetzungen der GFK gegeben sind), da es aus ihrer Sicht allein entscheidend ist, daß dem Flüchtling im Herkunftsstaat durch staatliche Stellen kein Schutz gewährt wurde und daher die Verfolgungsmaßnahmen durch Dritte auch dem Staat zuzurechnen sind. Deutschland, die Schweiz und Frankreich vertreten dagegen die Auffassung, daß Verfolgungsmaßnahmen durch Dritte dem Staat nur zugerechnet werden dürften, wenn sie von ihm gebilligt oder gefördert wurden, nicht aber, wenn er nicht in der Lage war, sie zu verhindern. In diesen Fällen seien somit die Voraussetzungen für die Erteilung des Flüchtlingsstatus nicht gegeben.

Wie bereits erwähnt, unterscheidet sich die Anerkennungspraxis in der Schweiz und Frankreich bezüglich nichtstaatlicher Verfolgung trotz ähnlicher Grundpositionen dennoch gravierend von der Anerkennungspraxis in Deutschland. Die wesentlichste Ursache hierfür liegt darin, daß in diesen Ländern die Existenz quasi-staatlicher Strukturen weitaus eher anerkannt wird als in der Bundesrepublik Deutschland - und somit dann die Voraussetzungen für die staatliche Zurechenbarkeit gegeben sind. Hier hat sich in der Bundesrepublik Deutschland in der Vergangenheit eine - in Europa wohl einzigartige - Rechtsprechung herausgebildet, die extrem hohe Anforderungen an die Anerkennung einer quasi-staatlichen Autorität stellt. Während also afghanischen Flüchtlingen in der Bundesrepublik Deutschland die Anerkennung des Flüchtlingsstatus verweigert wird, da die Taliban keine quasi-staatlichen Autoritäten darstellen, wird in Frankreich und der Schweiz von der Quasi-Staatlichkeit der Herrschaftsgewalt der Taliban ausgegangen. Flüchtlinge können dementsprechend, soweit die anderen sich aus der GFK ergebenden Voraussetzungen vorliegen, den Flüchtlingsstatus erhalten.

Frage 7.2 Welche Auswirkungen hatte die Anerkennung nichtstaatlicher Verfolgung in den anderen europäischen Staaten auf den Zugang von Asylsuchenden, die Anerkennungsquoten und den Verbleib von Flüchtlingen im Land?

Ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Anerkennungspraxis der europäischen Staaten bezüglich nichtstaatlicher Verfolgung und den Anerkennungsquoten, sowie dem Zugang von Asylsuchenden ist nicht herstellbar, da die Anerkennung bzw. Ablehnung des Flüchtlingsstatus von zahlreichen Faktoren abhängt, die nicht spezifisch erfaßt werden. Allgemein ist hinsichtlich des Zugangs von Asylsuchenden in Europa festzustellen, daß sich hier im vergangenen Jahr gravierende Verschiebungen von Deutschland auf die europäischen Nachbarländer feststellen lassen. Während in Deutschland im vergangenen Jahr die Zahl der Asylantragstellungen leicht rückläufig war, ist deren Zahl in einigen anderen europäischen Ländern (insbesondere Niederlande, Schweiz, Österreich, Vereinigtes Königreich, Tschechien, Ungarn, Italien) deutlich gestiegen. Dieser Trend setzt sich in diesem Jahr fort. Setzt man die Zahl der

Asylbewerber in Relation zur Bevölkerungszahl, so lag Deutschland in Europa 1998 an 9. Stelle. Betrachtet man nun die Entwicklung der Flüchtlingszahlen und Anerkennungsquoten von Flüchtlingen, für die die Frage der Anerkennung nichtstaatlicher Verfolgung von zentraler Bedeutung ist (hier als Beispiel Afghanistan und Somalia) so ergibt sich folgendes Bild:

- Die Vermutung , dass Flüchtlinge aus Afghanistan in besonders hoher Zahl in solchen Ländern Asyl beantragen, in denen Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure kein Ausschlußgrund darstellt, läßt sich anhand der Zahlen des Jahre 1998 nicht belegen. Dabei ist zunächst zu berücksichtigen, dass die überwiegende Zahl der Flüchtlinge aus Afghanistan ohnehin in den Nachbarstaaten Pakistan und Iran Zuflucht gefunden hat. Betrachtet man die Zahlen in Europa, so fällt die hohe Zahl afghanischer Asylbewerber in den Niederlanden auf (7.118). 1998 erhielten 856 Flüchtlinge den Flüchtlingsstatus nach der GFK. Weiteren 3.131 wurde ein humanitärer Status (B-Status) zuerkannt. Aber auch in Deutschland beantragten 3.768 afghanische Flüchtlinge Asyl und in England 2.395. In England wurde 1998 nur 35 aghanischen Flüchtlingen der GFK Flüchtlingsstatus zuerkannt, 1500 erhielten allerdings ein humanitäres Bleiberecht.

- Die wichtigsten Aufnahmeländer somalischer Flüchtlinge in Europa im vergangenen Jahr waren Großbritannien (4.685 Asylsuchende), Niederlande (2.775 Asylsuchende), Deutschland (1078) und Norwegen (938). Bezüglich der vergleichsweise hohen Zuzugzahlen in England mag eventuell die dort hohe Anerkennungsquote eine Rolle spielen, in den Niederlanden war in 1998 die Zahl der Anerkennungen nach der GFK gering (19), viele erhielten aber einen anderweitigen Schutz (856). Auch in Norwegen war die Zahl der GFK Anerkennungen gering (5), 651 Personen erhielten aber einen anderweitigen Schutz.

Ausschlaggebend für die Wahl des Ziellandes ist zunächst die Frage, ob bzw. wie der Flüchtling Zugang zu dem schutzgewährendem Staat bekommen kann. Daneben spielt gewiß auch die Frage, inwieweit in dem jeweiligen Land ein sicherer Flüchtlingsstatus zu erlangen ist, eine gewichtige Rolle. Schließlich kommen aber auch familiären, kulturellen, freundschaftlichen Beziehungen eine große Bedeutung zu.

Auswirkungen der Anerkennungspraxis lassen sich allerdings bei der Sekundärwanderung feststellen, etwa bei Tamilen oder Bosniern, die nach einem ersten Aufenthalt in der Bundesrepublik schließlich in skandinavischen Ländern oder im Vereinigten Königreich Asyl beantragt haben angesichts der besseren Anerkennungschancen.

Frage 8.1 Welche Positionen vertritt die EU zur Anerkennung nichtstaatlicher Verfolgung (Gemeinsamer Standpunkt), und welche Schritte sind nötig im Hinblick auf eine Maßnahme zur Angleichung des materiellen Asylrechts?

In dem "Gemeinsamen Standpunkt betreffend die harmonisierte Anwendung der Definition des Begriffs 'Flüchtling' in Art. 1 GFK", der im März 1996 vom Rat der Europäischen Union verabschiedet wurde, heißt es bezüglich der Anerkennung nichtstaatlicher Verfolgung:

" 5.1 Die Verfolgung geht im Allgemeinen von einem Organ der Staatsgewalt (Zentralstaat oder Bundesstaat, regionale oder lokale Stellen) aus, wobei sein völkerrechtlicher Status keine Rolle spielt, oder von Parteien oder Organisationen.

5.2. Die Verfolgung durch Dritte fällt in den Anwendungsbereich des Genfer Abkommens, wenn die Behörden sie fördern oder billigen und sie auf die in Art.1 Abschnitt A des Genfer Abkommens genannten Gründe und die persönliche Furcht vor Verfolgung zurückzuführen ist. Wenn die Behörden untätig bleiben, muß die Verfolgung bei jedem Antrag auf Anerkennung als Flüchtling zu einer besonderen Prüfung in Übereinstimmung mit der nationalen Rechtsprechung führen, insbesondere im Hinblick auf die Frage, ob die festgestellte Untätigkeit willentlich erfolgt oder nicht. Auf jeden Fall können geeignete Formen des Schutzes nach einzelstaatlichem Recht für die betreffenden Personen in Betracht kommen.

6. Bürgerkrieg oder andere mit Gewalt verbundene innere oder allgemeine Konflikte...Verfolgung kann in diesen Situationen sowohl vom Staat oder von durch den Staat unterstützten oder geduldeten Dritten ausgehen, als auch von Stellen, die faktisch die Hoheitsgewalt in einem Teil des Staatsgebietes ausüben, innerhalb dessen der Staat seinen Bürgern keinen Schutz mehr gewähren kann."

Der "Europäische Standpunkt"stützt zwar insofern die Rechtsauffassung des Bundesverwaltungsgerichts, als Verfolgung durch Dritte nur in den Anwendungsbereich der GFK fallen soll, soweit diese von staatlichen Stellen gefördert oder gebilligt wurde. Bezüglich der Anerkennung von Quasi-Staatlichkeit geht der "Gemeinsame Standpunkt" dagegen deutlich über die enge Interpretation des Bundesverwaltungsgerichtes hinaus.

Der "Gemeinsame "Standpunkt" war seinerzeit der kleinste gemeinsame Nenner, auf den sich die EU-Staaten auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts verständigen konnten. Ausdrücklich wurde vereinbart, daß der "Gemeinsame Standpunkt" weder die gesetzgebende noch die richterliche Gewalt in den Mitgliedsstaaten binden solle. Auch ist ausdrücklich festgehalten, daß der Begriff "Verfolgung" in dem Abkommen nicht definiert werde und eine allgemein anerkannte Definition dieses Begriffes auch nicht vorliege. Zudem haben anläßlich der Verabschiedung des "Gemeinsamen Standpunktes" Dänemark und Schweden ihre abweichende Meinung in einer zusätzlichen Erklärung niedergelegt, in der sie ausdrücklich festhalten, dass ihrer Auffassung nach Verfolgung durch Dritte auch dann in den Anwendungsbereich der GFK fällt, wenn sich herausstellt, dass die Behörden nicht in der Lage sind. Schutz zu gewähren.

Diese Auffassung wird mittlerweile auch von der Rechtsprechung in der ganz überwiegenden Mehrzahl der EU Mitgliedstaaten geteilt.

Es ist daher davon auszugehen, dass bei der Verabschiedung der "Mindestnormen für die Anerkennung von Staatsangehörigen dritter Länder als Flüchtlinge" (Art. 63 Absatz 1 Buchstabe c Amsterdamer Vertrag), die gemäß des im Dezember '98 verabschiedeten Aktionsplanes innerhalb von 5 Jahren erfolgen soll, der "Gemeinsame Standpunkt" der EU nicht unverändert in den EU-Rechtsbestand übernommen wird. Dies entspräche nicht mehr der Interessenlage der Mehrheit der EU-Staaten, bei denen sich mittlerweile eine Rechtsprechung herausgebildet hat, die auch nichtstaatliche Verfolgung als Verfolgung im Sinne der GFK auffasst. Grundlage für die Verabschiedung von verbindlichen Mindestnormen muß daher die Rechtsprechung sein, wie sie sich zwischenzeitlich in den Mitgliedsstaaten entwickelt hat.

Als erster Schritt im Hinblick auf eine Maßnahme zur Angleichung des materiellen Asylrechts wäre eine Bestandsaufnahme sinnvoll, bei der die Anerkennungspraxis bzw. Rechtsprechung in den europäischen Staaten nicht nur bezüglich der Anerkennung nichtstaatlicher Verfolgung, sondern auch bezüglich anderer entscheidungsrelevanter Faktoren - wie etwa "inländische Fluchtalternative", "Wahrscheinlichkeitsmaßstab" oder "Prognosewahrscheinlichkeit" untersucht würde.

Zu einer Angleichung des materiellen Asylrechts wird es ebenfalls beitragen, wenn dem Europäischen Gerichtshof, wie ansatzweise im Amsterdamer Vertrag geregelt, eine größere Entscheidungsbefugnis bezüglich der Interpretation der zu vereinbarenden Mindestnormen zukommt.

8.2 Welche Mindestnormen für die Flüchtlingsanerkennung empfehlen sich nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages?

Bezüglich der Verabschiedung der Mindestnormen stellt der Europäische Flüchtlingsrat (ECRE) fest, "dass es weder die Aufgabe der EU ist, noch einer anderen regionalen Organisation zusteht festzulegen, wer die Voraussetzungen für einen Schutz gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllt. Gemäß Art. 35 GFK steht dies dem UNHCR zu. In diesem Zusammenhang ist die 17. Erklärung zum Vertrag von Amsterdam von großer Bedeutung, in der die Beziehungen zwischen der EU und dem UNHCR festgeschrieben sind. Die EU sollte die allgemeinen Standards der Vereinten Nationen zur Auslegung der Flüchtlingsdefinition als ausreichende Mindeststandards annehmen und dies auf der Grundlage der sich entwickelnden Rechtsprechung in den Arbeitsgruppen des UNHCR weiterentwickeln.... Grundsatz eines jeden neuen Rechtsinstruments sollte sein, dass eine Person, die Gefahr läuft, von nichtstaatlichen Akteuren verfolgt zu werden,

weil der Staat zwar willens, aber nicht in der Lage ist, diese Akteure zu kontrollieren, als Flüchtling anerkannt wird. Durch diese Änderung würden viele Flüchtlinge Schutz erhalten, die aus Ländern fliehen, in denen die Zentralregierung die Kontrolle über ihr Hoheitsgebiet verliert oder bereits verloren hat. Auch Verfolgung, die ohne direkte Beteiligung des Staates ausgeübt wird, ist und bleibt Verfolgung."

Bezüglich der Mindeststandards bei Asylverfahren möchte ich auf die von ECRE im September 1999 verabschiedeten "Guidelines on fair and efficient procedures for determining Refugee Status" verweisen.

Wie bereits erwähnt haben die EU-Mitgliedsstaaten in Art. 63 Abs.1 Buchstabe c des Amsterdamer Vertrages vereinbart, innerhalb von 5 Jahren verbindliche Mindestnormen für die Anerkennung von Staatsangehörigen dritter Länder als Flüchtlinge festzulegen. Ein solcher Beschluß muß einstimmig erfolgen. Die anstehende Verabschiedung einer rechtsverbindlichen Definition auf europäischer Ebene bietet eine gute Gelegenheit, dass auch Deutschland sich den internationalen Standards des Flüchtlingsrechts anpaßt, indem auch Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure als Verfolgung im Sinne der GFK bzw. als mögliches Abschiebehindernis im Sinne der EMRK anerkannt wird. Hinsichtlich des möglichen Einwandes, eine einstimmige Entscheidung in dieser Angelegenheit sei kaum zu erwarten, ist anzumerken, dass hier bisher insbesondere die Bundesrepublik Deutschland mit ihrer restriktiven Interpretation des Flüchtlingsbegriffs der Verabschiedung einer gemeinsamen Definition im Wege stehen dürfte.

Bei den anstehenden Beratungen auf europäischer Ebene gilt es vor allem zu verhindern, dass die größte Gruppe von Flüchtlingen, die von der restriktiven Interpretation betroffen sind, nämlich die Flüchtlinge aus Bürgerkriegsgebieten, dauerhaft aus dem Schutzbereich der GFK hinaus definiert werden und ihnen grundsätzlich lediglich vorübergehender Schutz in Aussicht gestellt wird. Die Frage der Anerkennung nichtstaatlicher Verfolgung muß somit in Zusammenhang mit der Interpretation des Flüchtlingsbegriffs der GFK, nicht in Zusammenhang mit der Diskussion um vorübergehende Schutzgewährung geklärt werden. Insofern geht es bei der Diskussion um die Anerkennung nichtstaatlicher Verfolgung auch darum, die generell feststellbare Tendenz abzuwenden, Flüchtlingen die Zuerkennung eines Flüchtlingsstatus zu versagen und ihnen einen weit unsichereren Status zuzuweisen, der dann einhergeht mit sozialer Ausgrenzung (Kein Zugang zum Arbeitsmarkt, eingeschränkte Sozialleistungen, rechtliche

Unsicherheit).

11. Sind weitere Schritte notwendig, um die Beachtung der GFK und der EMRK im bundesdeutschen Recht sicherzustellen? Welche Maßnahmen werden für notwendig erachtet?

Da nicht davon auszugehen ist, dass die Bundesrepublik auf europäischer Ebene einer Regelung zustimmt, die im Gegensatz zur innerstaatlichen Politik und Rechtsprechung steht, ist zur Vorbereitung einer europäischen Regelung, die den internationalen Standards des Flüchtlingsrechts gerecht wird, eine Änderung der gesetzlichen Bestimmungen in der Bundesrepublik Deutschland nötig. Da eine Änderung der höchstgerichtlichen Rechtsprechung nicht absehbar ist, ist hier der Gesetzgeber gefordert. Bezüglich der konkreten Ausgestaltung der notwendigen Änderungen sei hier verwiesen auf die von PRO ASYL in Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden, Kirchen, Gewerkschaften und zahlreichen anderen gesellschaftlichen Gruppen erarbeiteten "Mindestanforderungen an ein neues Asylrecht". Um die durch die höchstgerichtliche Rechtsprechung hervorgerufene verengte Interpretation des Flüchtlingsbegriffs der GFK zu korrigieren, wird dort folgende Ergänzung zum § 51 Absatz 1 Satz 1 AuslG vorgeschlagen: "Die Flüchtlingseigenschaft kann nicht mit der Begründung verneint werden, im Herkunftsland existiere keine übergreifende staatliche oder staatsähnliche Ordnungsmacht."

Im Interesse einer europäischen Harmonisierung des Menschenrechtsschutzes, d.h. um auch in Deutschland der EMRK und ihrer Interpretation durch den EGMR vollständige Gültigkeit zu verschaffen, wird darüber hinaus folgende Änderung des § 53 Abs. 4 AuslG vorgeschlagen: "Ein Ausländer darf nicht abgeschoben werden, soweit sich aus der Anwendung der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ergibt, dass die Abschiebung unzulässig ist."

Schlußbemerkung

Jüngst wurde in Zusammenhang mit der Diskussion um das individuelle Asylrecht in der Bundesrepublik angemerkt, es sei von den anderen europäischen Partnern kaum zu erwarten, dass sie das (angeblich großzügige) deutsche Asylrecht übernehmen. Dies ist auch nicht erforderlich. Dagegen wäre für die europäische Asylrechtsharmonisierung viel gewonnen,

wenn Deutschland hier endlich seinen Sonderweg aufgeben würde und sich an dem internationalen Standard des Flüchtlingsschutzes, wie er in der überwiegenden Mehrzahl der europäischen Länder praktiziert wird, orientieren würde.

Frankfurt, den 17.11.99

A handwritten signature in cursive script, appearing to read 'Harald Löhlein', written in dark ink.

Harald Löhlein.