

DR. REINHARD MARX
- Rechtsanwalt -

RA Dr. Reinhard Marx - Mainzer Landstr. 127a – D- 60327 Frankfurt am Mai

Mainzer Landstraße 127a
(Eingang Rudolfstraße)
D-60327 Frankfurt am Main
Telefon: 0049 / 69 / 24 27 17 34
Telefax: 0049 / 69 / 24 27 17 35
E-Mail: Re.Marx@t-online.de

2325/04 M/S Bei Antwort und Zahlung bitte angeben.

19. Mai 2004

Rechtsgutachten
zur Frage der Rückkehrberechtigung
von Angehörigen der Organisation Volksmodjahedin Iran,
die sich längere Zeit im Irak aufgehalten haben

Gliederung

I. Gegenstand des Gutachtens	Seite 2
II. Wiedereinreiseanspruch	3
1. Rechtliche Ausgangslage	3
2. Wiedereinreiseanspruch Asylberechtigter nach § 69 Abs. 1 und 2 AsylVfG	4
3. Wiedereinreiseanspruch von Genfer Konventionsflüchtlingen	7
a) Rückkehrberechtigung aus § 13 Abs. 1 GFK Anhang	7
b) Reichweite und Inhalt des internationalen Rechtsstatus	8
c) Rückkehrberechtigung aus § 6 Abs. 1 GFK Anhang	12
III. Erfordernis des Fortbestandes des Status	13
IV. Einwand der „zwingenden Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung“ (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz GFK)	14
V. Verbot der Zurückweisung (Art. 16 a Abs. 1 GG, Art. 33 Abs. 1 GFK)	18
1. Asylberechtigte	18

2. Flüchtlinge nach Art. 1 Abs. 2 GFK	20
VI. Einschränkung des Abschiebungsverbotes (§ 51 Abs. 3 Satz 1 AuslG, Art. 33 Abs. 2 GFK)	22
VII. Verhältnis von Art. 1 F GFK zu Art. 33 Abs. 2 GFK	27
1. Unvereinbarkeit von § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG mit Völkerrecht	28
2. Anknüpfung an Handlungen vor der Statusgewährung (Art. 1 F b GFK, § 51 Abs. 3 Satz 2 GFK)	28
3. Auswirkungen des seit dem 11. September 2001 gewandelten Sicherheitsverständnisses auf den Flüchtlingsschutz	31
4. Keine internationale Verbrechensdefinition des politischen Terrorismus	34
5. Erfordernis einer internationalen Dimension des politischen Terrorismus	36
VIII. Folterschutz	39
IX. Rechtsschutz	40
X. Zusammenfassung	41

I. Gegenstand des Gutachtens

Eine Reihe von Angehörigen der Organisation Volksmodjahedin Iran haben nach ihrer Anerkennung als Asylberechtigte (Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG 1949 bzw. Art. 16 a Abs. 1 GG 1993) bzw. als Genfer Konventionsflüchtlinge (Art. 1 Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), § 51 Abs. 1 AuslG, § 3 AsylVfG) die Bundesrepublik Deutschland verlassen und sich für mehrere Jahre im Irak aufgehalten. Die jetzige Übergangsregierung im Irak hat ihre Absicht bekundet, diesen Personenkreis in den Iran abzuschicken. Zwar ist der Irak bislang kein Vertragsstaat der Genfer Flüchtlingskonvention. Das Verbot der Zurückweisung und Abschiebung von Flüchtlingen hat aber gewohnheitsrechtlichen Charakter und verpflichtet aus völkerrechtlicher Sicht damit auch den irakischen Staat, eine Abschiebung von Flüchtlingen in einen Staat, in dem ihr Leben oder ihre Freiheit wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung bedroht sein würde, zu unterlassen.

Für die Flüchtlinge, die in der Bundesrepublik Deutschland vor ihrer Ausreise in den Irak als Asylberechtigte oder Flüchtlinge anerkannt worden sind, besteht möglicherweise aufgrund

der Genfer Flüchtlingskonvention oder aufgrund deutschen Rechts ein Anspruch auf Wiedereinreise in das Bundesgebiet. Diese Frage soll nach dem Gutachtauftrag behandelt werden. Dabei sollen materiell- wie auch verfahrensrechtliche sowie statusrechtliche Fragen im Einzelnen erörtert werden. Nicht Gegenstand des Gutachtens ist die Frage, ob dieser Personenkreis im Irak unter den Schutz der Vierten Genfer Konvention fällt und ob dieser Schutz – bezogen auf das Territorium des Irak – an die Stelle oder neben den gewohnheitsrechtlich anerkannten Flüchtlingsschutz tritt. Vielmehr ist ausschließlich der Frage nachzugehen, welche Rechte diese Personen aufgrund ihrer Statusgewährung durch die Bundesrepublik vor ihrer Ausreise gegenüber diesem Staat haben.

II. Wiedereinreiseanspruch

1. Rechtliche Ausgangslage

Das deutsche Recht bestimmt, dass die Aufenthaltsgenehmigung erlischt, wenn ein Ausländer ausgereist und nicht innerhalb von sechs Monaten oder einer von der Ausländerbehörde (auf Antrag) bestimmten längeren Frist wieder eingereist ist (vgl. § 44 Abs. 1 Nr. 3 AuslG). Es ist davon auszugehen, dass im Regelfall eine derartige behördliche Erlaubnis von den sich im Irak aufhaltenden Anhängern der Volksmodjahedin Iran vor ihrer Ausreise nicht eingeholt worden ist und der Aufenthalt im Irak länger als sechs Monate währt. Das deutsche Recht erkennt in diesem Fall in § 69 Abs. 2 AsylVfG ausdrücklich an, dass Asylberechtigte unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf Wiedereinreise und Neuerteilung der Aufenthaltserlaubnis haben. Für Konventionsflüchtlinge ist ein derartiger Rechtsanspruch nicht ausdrücklich geregelt. Dieser kann sich indes unmittelbar aus den Regelungen der Genfer Flüchtlingskonvention in Verbindung mit ihrem Anhang ergeben. Nachfolgend ist deshalb zu untersuchen, unter welchen Voraussetzungen ein derartiger Anspruch geltend gemacht werden kann. Dabei ist entsprechend den Vorgaben des deutschen Rechts zwischen Asylberechtigten und Konventionsflüchtlingen zu differenzieren.

2. Wiedereinreiseanspruch Asylberechtigter nach § 69 Abs. 1 und 2 AsylVfG

Nach § 69 Abs. 1 AsylVfG erlischt die Aufenthaltserlaubnis abweichend von § 44 Abs. 1 Nr. 2 und 3 AuslG im Falle der Ausreise *nicht, solange* der Asylberechtigte im Besitz eines gültigen Reiseausweises nach § 2 AsylVfG in Verb. mit Art. 28 GFK ist. Nach der früheren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes konnte der Aufenthaltstatus des Asylberechtigten nur zusammen mit dem Asylstatus erlöschen¹. Demgegenüber wurde in der obergerichtlichen Rechtsprechung der Aufenthaltstatus des Asylberechtigten im vollen Umfang den ausländerrechtlichen Regelungen über die Beendigungsgründe unterworfen². Der Gesetzgeber hat mit § 69 Abs. 1 AsylVfG zwischen beiden Positionen einen Mittelweg gewählt. Die Regelungen in § 44 Abs. 1 Nr. 2 und 3 AuslG finden gegenüber Asylberechtigten keine Anwendung. Vielmehr ist § 69 Abs. 1 AsylVfG *lex specialis* gegenüber diesen allgemeinen ausländerrechtlichen Vorschriften.³ Andererseits ist für das Erlöschen der Aufenthaltserlaubnis nach § 68 Abs. 1 AsylVfG nicht das Erlöschen, der Widerruf oder die Rücknahme der Asylberechtigung (§§ 72 f. AsylVfG) Voraussetzung. Vielmehr ist die Aufenthaltserlaubnis in ihrem Bestand von der Geltungsdauer des nach § 2 AsylVfG in Verb. mit Art. 28 GFK erteilten Reiseausweises abhängig. Damit sind zur Auslegung von § 68 Abs. 1 AsylVfG die Vorschriften des Anhangs zur GFK heranzuziehen.

Die GFK will verhindern, dass kein Staat mehr für einen Flüchtling völkerrechtlich zuständig ist. Im Falle der *rechtmäßigen Niederlassung* in einem anderen Vertragsstaat geht deshalb die völkerrechtliche Verantwortung für den Flüchtling auf den Aufenthaltsstaat über (§ 11 GFK Anhang). Dieser hat nunmehr die Verpflichtung, dem Flüchtling einen Reiseausweis nach Art. 28 GFK auszustellen. Diese Rechtsfolge tritt selbstredend nur dann ein, wenn der Aufenthaltsstaat Vertragsstaat der GFK ist.⁴ Der Irak ist nicht Vertragsstaat der GFK, sodass bereits deshalb die Verantwortung für einen Flüchtling nicht auf diesen Staat übergehen kann. Unabhängig hiervon haben die Anhänger der Organisation Volksmodjahedin Iran, die sich

¹ BVerwG, InfAuslR 1989, 166.

² OVG Hamburg, EZAR 211 Nr. 1; vgl. jedoch OVG Hamburg, EZAR 227 Nr. 5 = NVwZ 1990, 591, Anpassung an BVerwG, InfAuslR 1989, 166.

³ So auch *Vormeier*, in: GK-AsylVfG, § 69 Rdn. 13.

⁴ *Marx*, Kommentar zum AsylVfG, 5. Auflage, 2003, § 69 Rdn. 7, 12, 17; *Hailbronner*, AuslR, B 2, § 69 AsylVfG Rdn. 11.

derzeit im Irak aufhalten, dort wohl lediglich einen bloß faktischen, indes keinen durch die zuständigen Behörden formell erlaubten Aufenthalt begründet, sodass es offensichtlich an einen „rechtmäßigen Aufenthalt“ fehlt. Der Asylberechtigte, der sich rechtmäßig und für unbestimmte Zeit in einem Staat aufhält, der nicht Vertragsstaat der GFK ist, kann danach seinen Anspruch auf die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nicht nach Maßgabe des § 69 Abs. 2 AsylVfG verlieren. Damit ist aber noch nicht die Frage beantwortet, ob er in diesem Fall einen Wiedereinreiseanspruch trotz Ablaufs der Geltungsdauer des Reiseausweises hat.

Der Rechtsanspruch nach § 69 Abs. 1 AsylVfG bleibt solange bestehen wie kein Verlusttatbestand nach § 69 Abs. 2 AsylVfG eingetreten ist. Letztere Vorschrift geht davon aus, dass mit dem völkerrechtlichen Zuständigkeitswechsel für die Erteilung des Reiseausweises eine vergleichsweise sichere aufenthaltsrechtliche Rechtsstellung in dem anderen Vertragsstaat der GFK einhergeht und deshalb dort Verfolgungsschutz besteht. Nur deshalb bedarf es nicht mehr eines verfestigten Aufenthaltsrechts im Bundesgebiet.⁵ Das Verlassen der Bundesrepublik und der Wegfall der Aufenthaltserlaubnis allein genügen nicht für die Anwendung von § 69 Abs. 2 AsylVfG. Vielmehr muss ein völkerrechtlicher Wechsel der Zuständigkeit für die Erteilung des Reiseausweises hinzukommen. Dies ist der Fall, wenn die Zuständigkeit für die Ausstellung eines Reiseausweises nach den Regelungen des Anhangs zur GFK auf den Aufenthaltsstaat übergegangen ist. Im Falle des Irak kann mithin der Verlusttatbestand nach § 69 Abs. 2 AsylVfG nicht eintreten, weil dieser kein Vertragsstaat der GFK ist. Die Aufenthaltserlaubnis nach § 68 Abs. 1 AsylVfG ist zwar in diesem Fall gemäß § 69 Abs. 1 AsylVfG erloschen. Der Asylberechtigte hat aber einen Anspruch auf erneute Erteilung der Aufenthaltserlaubnis und auf Wiedereinreise in das Bundesgebiet, weil ein völkerrechtlicher Zuständigkeitswechsel deswegen nicht eintreten konnte, weil der Aufenthaltsstaat kein Vertragsstaat der GFK ist.⁶ Diese Rechtsfolge ergibt sich mithin aus einem Umkehrschluss aus § 69 Abs. 2 AsylVfG. Diese Vorschrift besagt, dass eine einmal in der Bundesrepublik Deutschland unanfechtbar als asylberechtigt anerkannte Person (nur dann) keinen Anspruch auf erneute Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis hat, wenn sie das Bundesgebiet verlassen hat und die Zuständigkeit für die Ausstellung eines Reiseausweises auf einen anderen Vertragsstaat übergegangen ist. Kann der völkerrechtliche

⁵ Vormeier, in: GK-AsylVfG, § 69 Rdn. 4.

⁶ Hailbronner, AusIR, B 2, § 69 AsylVfG Rdn. 8.

Zuständigkeitswechsel nicht eintreten, weil der Aufenthaltsstaat kein Vertragsstaat der GFK ist, kann nach § 69 Abs. 2 AsylVfG der Anspruch auf die erneute Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nicht untergehen.

Damit ist festzuhalten, dass nach § 69 Abs. 1 AsylVfG der Rechtsanspruch auf die Erteilung der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis ungeachtet der Länge des Aufenthaltes solange bestehen bleibt, wie die Geltungsdauer des Reiseausweises nicht abgelaufen ist. Die Regelungen in § 44 Abs. 1 Nr. 2 und 3 AuslG finden keine Anwendung. Nach § 5 GFK Anhang beträgt die Geltungsdauer des Reiseausweises je nach Wahl der ausstellenden Behörde ein oder zwei Jahre. Die Auslandsvertretungen dürfen die Geltungsdauer des Reiseausweises höchstens für die Dauer von sechs Monaten verlängern (§ 6 Abs. 2 GFK Anhang). Damit kann sich auf einen unmittelbaren Rechtsanspruch auf Wiedereinreise wegen Fortbestands der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis nur berufen, wer noch im Besitz eines gültigen Reiseausweises ist. Ist dies nicht der Fall, weil der Aufenthalt im Ausland nach Ablauf der Geltungsdauer des Reiseausweises fortbesteht und vorher auch keine Verlängerung für sechs Monate bei der zuständigen deutschen Auslandsvertretung beantragt worden ist, besteht aufgrund der Asylanerkennung nach § 69 Abs. 2 AsylVfG ein gesetzlicher Anspruch auf erneute Erteilung der Aufenthaltserlaubnis und damit auch auf Wiedereinreise, weil im Irak mangels Ratifizierung der GFK kein völkerrechtlicher Zuständigkeitswechsel eintreten konnte. Aufgrund des eindeutigen Wortlautes von § 69 Abs. 2 AsylVfG können die einschränkenden Regelungen des § 13 GFK Anhangs keine Anwendung finden.

Aus § 69 Abs. 2 AsylVfG folgt darüber hinaus, dass die Rückkehrberechtigung des Asylberechtigten *nicht nur solange* besteht, wie dieser im Besitz eines gültigen von einer deutschen Behörde ausgestellten Reiseausweises ist (§ 69 Abs. 1 AsylVfG). Vielmehr bleibt für den Asylberechtigten nach § 69 Abs. 2 AsylVfG die Rückkehrberechtigung *solange* wirksam, wie nicht ein anderer Staat die völkerrechtliche Zuständigkeit für die Ausstellung des Reiseausweises nach Art. 28 GFK übernommen hat⁷. Während § 69 Abs. 1 AsylVfG die Wiedereinreise erleichtert, weil die fortdauernde Geltung des Reiseausweises von der Grenzbehörde zu beachten und die Wiedereinreise deshalb problemlos möglich ist, sollte der

⁷ So auch *Vormeier*, in: GK-AsylVfG, § 69 Rdn. 15.

Asylberechtigte im Falle des § 69 Abs. 2 AsylVfG vorher gegenüber der deutschen Auslandsvertretung die Neuerteilung des Reiseausweises sowie der Aufenthaltserlaubnis beantragen. Zwingend vorgeschrieben ist dies jedoch nicht. Da die Grenzbehörde den nach § 69 Abs. 2 AsylVfG bestehenden Anspruch nicht ohne weiteres erkennen kann, kann es jedoch zu Einreiseproblemen kommen.

3. Wiedereinreiseanspruch von Genfer Konventionsflüchtlingen

a) Rückkehrberechtigung aus § 13 Abs. 1 GFK Anhang

Die Rückkehrberechtigung ist anders als mit Blick auf Asylberechtigte (§ 69 AsylVfG) nicht ausdrücklich zugunsten von Flüchtlingen geregelt worden. Es fehlt insbesondere eine der Vorschrift des § 69 Abs. 1 AsylVfG vergleichbare Regelung. Das Bundesverwaltungsgericht hat darüber hinaus die von den allgemeinen ausländerrechtlichen Regelungen abweichende asylrechtliche Besonderheit ausdrücklich aus der verfassungsrechtlichen Asylrechtsgarantie abgeleitet.⁸ Auf die Rechtsstellung von Konventionsflüchtlingen finden daher die allgemeinen ausländerrechtlichen Vorschriften des § 44 Abs. 1 Nr. 2 und 3 AuslG Anwendung. Hält sich danach der Flüchtling nicht nur vorübergehend oder ohne behördliche Genehmigung länger als sechs Monate im Ausland auf, erlischt die nach § 70 Abs. 1 AsylVfG erteilte Aufenthaltsbefugnis (vgl. § 44 Abs. 1 Nr. 3 AuslG), auch wenn die Geltungsdauer des Reiseausweises noch nicht abgelaufen ist. Die *Schlüsselnormen* für den Rückkehranspruch der Asylberechtigten § 13 GFK Anhang und Art. 2 Abs. 1 des Europäischen Übereinkommens über den Übergang der Verantwortlichkeit für Flüchtlinge finden indes auch auf Flüchtlinge nach § 51 Abs. 1 AuslG Anwendung. Aus völkerrechtlicher Sicht sind sie ausschließlich auf diesen Personenkreis gemünzt. Die Feststellung nach § 51 Abs. 1 AuslG hat die Gewährung der Rechtsstellung eines Konventionsflüchtlings zur Folge (vgl. § 3 AsylVfG). Flüchtlinge haben einen Rechtsanspruch auf Erteilung des Reiseausweises nach Art. 28 GFK.⁹ Solange deshalb im Aufenthaltsstaat nach diesen Grundsätzen kein

⁸ BVerwG, InfAuslR 1989, 166.

⁹ BVerwGE 4, 309 (311); BVerwG, EZAR 232 Nr. 1, S. 4; BayVGH, VGH n.F. 26, 17; Marx, Kommentar zum AsylVfG, 5. Auflage, 2003, § 2 Rdn. 18, § 3 Rdn. 15; BVerwGE 87, 11 (14), für Art. 28 StlÜb.

völkerrechtlicher Zuständigkeitswechsel eingetreten ist, besteht während der Geltungsdauer des Reiseausweises ein Rückkehranspruch des Flüchtlings.

§ 13 Abs. 1 GFK Anhang bestimmt ausdrücklich, dass die vertragsschließenden Staaten sich verpflichten, dem Inhaber eines Reiseausweises, der ihm von dem betreffenden Vertragsstaat ausgestellt wurde, die Rückkehr in sein Gebiet zu einem beliebigen Zeitpunkt *während der Geltungsdauer des Reiseausweises* zu ermöglichen. Welchem Zweck der Auslandsaufenthalt diene, ist insoweit unerheblich.¹⁰ Zwar enthält diese völkerrechtliche Norm nur eine Staatenverpflichtung. Sie ist jedoch nach ihrem Wortlaut, Zweck und Inhalt hinreichend bestimmt, wie eine innerstaatliche Vorschrift rechtliche Wirkung zu entfalten und begründet deshalb durch ihre Transformation in innerstaatliches Recht subjektive Rechtswirkungen.¹¹ Das Bundesverwaltungsgericht hat diese besondere Ausprägung der Transformationslehre gerade am Beispiel des Anspruchs auf Ausstellung eines Reiseausweises nach Art. 28 Staatenlosenübereinkommen und Art. 28 GFK entwickelt, sodass damit insbesondere auch die hiermit im Zusammenhang stehenden völkerrechtlichen Regelungen über den Reiseausweis umfasst sind. Die Angehörigen der Organisation Volksmodjahedin Iran, die sich derzeit im Irak aufhalten und zuvor im Bundesgebiet den Flüchtlingsstatus nach § 51 Abs. 1 AuslG in Verbindung mit § 3 AsylVfG erhalten haben und deshalb im Besitz eines Reiseausweises sind (vgl. Art. 28 GFK), können danach aufgrund von § 13 GFK Anhang während der Geltungsdauer ihres Reiseausweises auch dann in das Bundesgebiet einreisen, wenn ihre Aufenthaltsbefugnis aufgrund von § 44 Abs. 1 Nr. 2 oder 3 AuslG wegen des nicht nur vorübergehenden dortigen Aufenthaltes oder eines die Frist von sechs Monaten überschreitenden behördlich nicht genehmigten Aufenthaltes im Irak erloschen ist. Für die die Einreise überwachenden Grenzschutzbehörden ist nicht der Ablauf der Aufenthaltsbefugnis, sondern die Gültigkeit des Reiseausweises maßgebend. Auch wenn die Aufenthaltsbefugnis kraft Gesetzes erloschen ist, kann dem Flüchtling weder der Vorwurf der illegalen Einreise noch des illegalen Aufenthaltes gemacht werden. § 92 Abs. 1 Nr. 1 AuslG ist insoweit im Sinne von § 13 GFK Anhang völkerrechtskonform auszulegen und anzuwenden.

¹⁰ *Rossen*, Duldung und rechtmäßiger Aufenthalt – Zur Ausgestaltung vertragsvölkerrechtlicher Regelungen, in: ZAR 1988, 20 (22).

b) *Reichweite und Inhalt des internationalen Rechtsstatus*

Ist hingegen die Geltungsdauer des Reiseausweises während des Auslandsaufenthaltes abgelaufen, kann sich der Flüchtling wegen der ausschließlichen Anwendbarkeit auf Asylberechtigte nicht auf § 69 Abs. 2 AsylVfG berufen und deshalb auch dann, wenn kein völkerrechtlicher Zuständigkeitswechsels eingetreten ist, keinen Einreiseanspruch unmittelbar aus dieser Norm ableiten. Das bedeutet indes nicht, dass damit die Rechtsbeziehungen zwischen dem Flüchtling und der Bundesrepublik vollständig erloschen wären. Vielmehr werden diese Beziehungen weiterhin durch den *internationalen Status* gestaltet, der durch die vorangegangene flüchtlingsrechtliche Statusgewährung nach § 51 Abs. 1 AuslG in Verbindung mit § 3 AsylVfG begründet wurde. Dieser Status bleibt solange rechtswirksam, bis die zugrunde liegende innerstaatliche Statusentscheidung durch Widerruf oder Rücknahme aufgehoben worden ist oder ein anderer Staat die völkerrechtliche Verantwortung für den Flüchtling übernommen hat. Art. 28 GFK erweitert den grundsätzlich nationalen Status, der mit der Flüchtlingsanerkennung verbunden ist. Bei dieser Erweiterung handelt es sich nicht mehr lediglich darum, dass wesentlich in der nationalen Rechtsordnung fundierte, konkretisierte und gesicherte Rechtspositionen einen gewissen extraterritorialen Überschuss freisetzen. Im Falle des Art. 28 GFK ist es vielmehr der Kerngehalt der Norm selbst, der eine Rechtsstellung begründet, die von vornherein durch ihre nationalen Bezüge geprägt wird und erst in diesen Bezügen dann auch Handlungsmöglichkeiten absichert. Der nationale Status des Flüchtlings erlangt mit Art. 28 GFK eine echte internationale Komponente.¹²

Für die Lösung der Frage, ob nach Ablauf der Geltungsdauer des Reiseausweises während eines Auslandsaufenthaltes der Flüchtling seinen Rückkehranspruch gegenüber dem den Status gewährenden Vertragsstaat beibehält, ist die Reichweite des internationalen Rechtsstatus maßgebend. Zwar enthält der Anhang zur GFK Regelungen zur näheren Ausgestaltung der internationalen Komponente des Flüchtlingsstatus. Maßgeblich für die Reichweite des internationalen Status ist jedoch zunächst dieser Status selbst. Die GFK will

¹¹ BVerwGE 80, 233 (235) = EZAR 271 Nr. 19 = InfAuslR 1989, 98; BVerwGE 87, 11 (13) = EZAR 252 Nr. 5 = NVwZ 1991, 787 = InfAuslR 1991, 72; BVerwG, EZAR 232 Nr. 2; BGHZ 18 Nr. 22 (25 f.).

¹² *Rossen*, Duldung und rechtmäßiger Aufenthalt – Zur Ausgestaltung vertragsvölkerrechtlicher Regelungen, in: ZAR 1988, 20 (23).

den von ihr erfassten Flüchtlingen einen internationalen Rechtsstatus verschaffen und ihnen neben Rechten in ihrem Vertragsstaat auch Rechte auf Reisen in andere Länder gewährleisten.¹³ Zur optimalen Gewährleistung der internationalen Freizügigkeit stellen die Regelungen des GFK Anhangs sicher, dass der Flüchtling *während der Geltungsdauer* des Reiseausweises einen *unmittelbaren* Rückkehranspruch gegenüber dem den Reiseausweis ausstellenden Vertragsstaat hat (vgl. § 13 Abs. 1 GFK Anhang). Lediglich Fristversäumnisse des Flüchtlings als solche können jedoch nicht zum Erlöschen des internationalen Rechtsstatus führen. Vielmehr hat er gegenüber dem den Status gewährenden Vertragsstaat einen Anspruch auf Erneuerung der Geltungsdauer des Reiseausweises (vgl. § 6 Abs. 1 GFK Anhang). Da § 6 Abs. 1 GFK Anhang einen rechtmäßigen Aufenthalt im Hoheitsgebiet des Vertragsstaates voraussetzt, ergibt sich aus dieser Norm zugleich auch ein *mittelbarer* Rückkehranspruch. Der Vertragsstaat muss mithin im Falle des Ablaufs der Geltungsdauer des Reiseausweises durch geeignete rechtliche und administrative Maßnahmen sicherstellen, dass der Flüchtling in die Lage versetzt wird, den Anspruch auf Erneuerung der Geltungsdauer des Reiseausweises im Hoheitsgebiet des Vertragsstaates geltend machen zu können. Daraus ergibt sich ein Einreiseanspruch des Flüchtlings. Dementsprechend wird allgemein in der Verwaltungspraxis der Vertragsstaaten verfahren.

Die Regelungen des Anhangs zur GFK entfalten – wie ausgeführt - in der Bundesrepublik unmittelbare subjektive Rechtswirkungen zugunsten des einzelnen Flüchtlings. Wie sich aus der Ratio des GFK Anhangs ergibt, sollen dessen Regelungen die sich aus dem gewährten internationalen Rechtsstatus im Einzelnen ergebenden Rechte effektiv sichern. Ein völkerrechtlicher Vertrag einschließlich seiner ergänzenden Anlagen (Art. 31 Abs. 2 WÜV) ist nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen (Art. 31 Abs. 1 WÜV). Mit diesem völkerrechtlichen Auslegungsgrundsatz wäre eine Auslegung der Vorschrift des Art. 28 GFK unvereinbar, die entgegen dem Zweck der effektiven Sicherstellung eines internationalen Rechtsstatus davon ausginge, mit den Regelungen des § 6 Abs. 1 und 2 GFK Anhang würden lediglich die den Behörden zugewiesenen Kompetenzen geregelt. Vielmehr sichern diese Regelungen im Interesse des

¹³ BVerfGE 52, 391 (403) = JZ 1980, 24 = NJW 1980, 516 = DVBl. 1980, 191 = DÖV 1980, 79 = EZAR 150 Nr. 1

Flüchtlings dessen Rechtsstatus und begründen deshalb durch ihre Transformation in innerstaatliches Recht subjektive Rechtswirkungen.¹⁴

Insoweit ist auch zu bedenken, dass die GFK nach modernem menschenrechtlichen Verständnis nicht vorrangig so verstanden werden kann, als regle sie ausschließlich die Beziehungen zwischen den Staaten sowie die Verpflichtungen der Vertragsstaaten als solche. Vielmehr wurden die Staatenverpflichtungen bei Vertragsabschluss zum Schutze des Einzelnen entwickelt und sind deshalb die Bestimmungen der Konvention und ihres Anhangs auch in diesem Sinne auszulegen und anzuwenden. Das Exekutivkomitee des Programms von UNHCR hat darauf hingewiesen, dass die Konvention „*dynamisch*“ und „*handlungsorientiert*“ auszulegen ist¹⁵ und ihr damit stillschweigend in Anknüpfung an die europäische Rechtsprechung den Charakter eines „*living instrument*“ zugewiesen. Deshalb ist bei ihrer Auslegung und Anwendung dem seit dem Vertragsabschluss gewandelten Rechtsverständnis Rechnung zu tragen. Nach Verabschiedung der Konvention wurden universell und regional eine Vielzahl von menschenrechtlichen Instrumenten verabschiedet, die insgesamt den Charakter des Völkerrechts grundlegend dahin verändert haben, dass nicht Staaten als solche bestimmten Verpflichtungen unterworfen werden, sondern diese dem Zweck dienen, die dem Schutze des Einzelnen dienenden Vertragsbestimmungen in möglichst effektiver Weise zu materialisieren. Weil die Regelungen in § 6 Abs. 1 und 2 GFK Anhang mit voller Klarheit die Annahme zulassen, dass sie nach ihrem im Zusammenhang mit Art. 28 GFK zu ermittelnden Inhalt, Zweck und Wortlaut die aus dem internationalen Rechtsstatus abgeleiteten Rechte des Flüchtlings sichern sollen, begründen sie subjektive Rechtswirkungen.¹⁶

Deshalb können die Regelungen in § 6 GFK Anhang nicht als lediglich die Zuständigkeit der Behörden regelnde Vorschriften verstanden werden. Vielmehr verfolgen die Regelungen im Anhang zur GFK insgesamt den Zweck, die mit der Ausstellung eines internationalen Reiseausweises verbundenen Rechte in effektiver Weise sicherzustellen. Ratio des GFK

¹⁴ Vgl. BVerwGE 80, 233 (235) = EZAR 271 Nr. 19 = InfAuslR 1989, 98; BVerwGE 87, 11 (13) = EZAR 252 Nr. 5 = NVwZ 1991, 787 = InfAuslR 1991, 72; BVerwG, EZAR 232 Nr. 2; BGHZ 18 Nr. 22 (25 f.).

¹⁵ Empfehlung Nr. 89 (LI) von 2000.

Anhangs ist es, den dem Inhaber eines Reiseausweises nach Art. 28 GFK gewährten internationalen Rechtsstatus¹⁷ im Einzelnen völkerrechtlich verbindlich für die Vertragsstaaten zu regeln. Dabei erlöschen die Beziehungen zwischen dem Vertragsstaat, der den Reiseausweis ausgestellt hat, und dem Flüchtling nur dann, wenn nach den Regelungen des GFK Anhangs ein völkerrechtlicher Zuständigkeitswechsel (vgl. § 11 GFK Anhang) eingetreten ist. Ist dies nicht der Fall, knüpft der internationale Rechtsstatus weiterhin an den den Reiseausweis ausstellenden Vertragsstaat an und bleibt deshalb die Rechtsbeziehung zwischen diesem Vertragsstaat und dem Flüchtling bestehen. Insbesondere diese Auswirkungen des internationalen Rechtsstatus werden durch § 6 Abs. 1 und 2 GFK Anhang geregelt.

c) Rückkehrberechtigung aus § 6 Abs. 1 GFK Anhang

Solange daher aufgrund des Aufenthaltes im Aufenthaltsstaat kein völkerrechtlicher Zuständigkeitswechsel eingetreten ist, haben die zuständigen Behörden des Vertragsstaates, der den Reiseausweis ausgestellt hat, die Geltungsdauer des Reiseausweises zu erneuern oder zu verlängern (§ 6 Abs. 1 Satz 1 GFK Anhang) und dem Flüchtling zu diesem Zweck die Einreise zu gestatten. Während der Geltungsdauer des Reiseausweises sind hierzu die Auslandsvertretungen verpflichtet (§ 6 Abs. 2 GFK Anhang). Die Regelungen in § 6 Abs. 1 GFK Anhang enthalten keine einschränkende Voraussetzung dahin, dass die Zuständigkeit der bezeichneten Behörden nur solange besteht, wie die Geltungsdauer des Reiseausweises nicht abgelaufen ist. Bereits der Wortlaut weist darauf hin, dass die Zuständigkeit auch für den Fall der Erneuerung der Geltungsdauer (vgl. § 6 Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz erste Alternative GFK Anhang), mithin für die Situation einer bereits abgelaufenen Geltungsdauer, besteht. Vorausgesetzt wird lediglich, dass der Flüchtling rechtmäßig im Gebiet des Vertragsstaates wohnhaft ist (vgl. § 6 Abs. 1 Satz 1 zweiter Halbsatz GFK Anhang). Nach deren Ablauf hat die Auslandsvertretung deshalb zur Ermöglichung der Erneuerung der Geltungsdauer des Reiseausweises im Gebiet des Vertragsstaates nach § 6 Abs. 1 Satz 1 GFK

¹⁶ Vgl. BVerwGE 80, 233 (235) = EZAR 271 Nr. 19 = InfAuslR 1989, 98; BVerwGE 87, 11 (13) = EZAR 252 Nr. 5 = NVwZ 1991, 787 = InfAuslR 1991, 72; BVerwG, EZAR 232 Nr. 2; BGHZ 18 Nr. 22 (25 f.).

¹⁷ BVerfGE 52, 391 (403) = JZ 1980, 24 = NJW 1980, 516 = DVBl. 1980, 191 = DÖV 1980, 79 = EZAR 150 Nr. 1

Anhang dem Flüchtling durch Ausstellung eines nationalen Reisedokumentes (vgl. § 15 Abs. 1 DVAusIG) und Erteilung eines Sichtvermerks die Einreise rechtlich zu ermöglichen.

Damit ist festzuhalten, dass Anhänger der Organisation Volksmodjahedin Iran, die vor ihrer Einreise in den Irak gemäß § 51 Abs. 1 AusIG in Verbindung mit § 3 AsylVfG die Rechtsstellung nach der GFK und deshalb einen Reiseausweis nach Art. 28 GFK erlangt haben, einen Anspruch auf Erneuerung der Geltungsdauer ihres Reiseausweises im Bundesgebiet haben. Da der Irak kein Vertragsstaat der GFK ist, konnte ein völkerrechtlicher Zuständigkeitswechsel während des Aufenthaltes im Irak nicht eintreten, sodass ein Rechtsanspruch nach § 6 Abs. 1 GFK Anhang auf Erneuerung der Geltungsdauer des Reiseausweises oder auf Neuausstellung eines Reiseausweises besteht. Die zuständige deutsche Auslandsvertretung hat die erforderlichen Maßnahmen zu treffen und ein Reisedokument (§ 15 DVAusIG) auszustellen sowie ein Visum zu erteilen, damit der Flüchtling nach der Einreise seinen Anspruch auf Ausstellung eines neuen Reiseausweises gegenüber der zuständigen Ausländerbehörde geltend machen kann.

III. Erfordernis des Fortbestandes des Status

Fraglich ist, ob die zuständige Behörde des Vertragsstaates, der den Status gewährt hat, die Rückkehrberechtigung durch Aufhebung des Status beseitigen kann. Denn der Anspruch der Asylberechtigten und Konventionsflüchtlinge auf Wiedereinreise und die zur Gewährleistung dieses Anspruchs im Einzelnen garantierten Rechte setzen voraus, dass der vor der Ausreise gewährte Status im Zeitpunkt der Inanspruchnahme dieser Rechte noch fortbesteht. Das Bundesverwaltungsgericht hat ausdrücklich klargestellt, dass das Recht zum Aufenthalt – und damit auch zur Einreise – nur dann entfällt, wenn der Asylstatus widerrufen oder erloschen ist.¹⁸ In Übereinstimmung mit der früheren Rechtsprechung¹⁹ sowie mit allgemeinen verfahrensrechtlichen Grundsätzen ordnet § 73 Abs. 6 AsylVfG an, dass die auf den internationalen Reiseausweis bezogene Herausgabepflicht erst nach der *Unanfechtbarkeit* der Widerrufs- oder Rücknahmeentscheidung entsteht. Nach dem Gesetzeswortlaut von § 73 Abs.

¹⁸ BVerwG, InfAusIR 1989, 166.

6 AsylVfG darf damit der Betroffene erst nach Eintritt der Unanfechtbarkeit des Aufhebungsbescheides so behandelt werden wie ein normaler Ausländer. Bis zu diesem Zeitpunkt wirkt nach § 4 AsylVfG die Bindungswirkung der asyl- und flüchtlingsrechtlichen Statusentscheidung für alle Behörden fort und genießt der Asylberechtigte und Flüchtling die vollen Rechte aus der GFK, insbesondere die aus seinem internationalen Rechtsstatus wie er im Anhang zur GFK ausgestaltet ist.

Widerruf und Rücknahme wirken *ex nunc*, und zwar erst im Zeitpunkt des Eintritts der Unanfechtbarkeit. Im Umkehrschluss ergibt sich daraus, dass die Rechtsstellung solange nicht entzogen werden darf, wie über den Fortbestand oder den Wegfall der Verfolgungsgefahr keine unanfechtbare Entscheidung vorliegt. Erst mit Unanfechtbarkeit treten die Verlustfolgen ein,²⁰ sodass der Betroffene während des anhängigen Verwaltungsstreitverfahrens im Besitz seiner Rechtsstellung bleibt. Auch für den Fall, dass das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge den Antrag des Angehörigen der Organisation Volksmodjahedin Iran auf Einreise zum Anlass nehmen sollte, ein Widerrufsverfahren einzuleiten, vermag aus diesen Gründen dieser Umstand den Einreiseanspruch solange nicht aufzuheben, bis der Widerrufsbescheid unanfechtbar geworden ist.

IV. Einwand der „zwingenden Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung“ (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz GFK)

Zu untersuchen ist, ob die Rückkehrberechtigung durch den Verweis auf Art. 28 Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz GFK versagt werden kann. Nach dieser Norm kann die zuständige Behörde die beantragte Ausstellung eines Reiseausweises verweigern, wenn „zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung“ dem entgegenstehen. In Fällen von Asylberechtigten kann die zuständige Behörde dadurch jedoch nicht dessen Einreise verhindern, weil – wie dargelegt - der Einreiseanspruch unmittelbar aus dem Verfassungsrecht folgt. Die Behörde mag sich deshalb auf Art. 28 Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz GFK berufen und die Ausstellung

¹⁹ BayVGH, DÖV 1980, 51.

²⁰ BayVGH, BayVGH, DÖV 1980, 51; VGH BW, InfAuslR 2001, 410 (411); Renner, Ausländerrecht, 7. Auflage, 1999, § 73 AsylVfG Rdn. 26; Hailbronner, Ausländerrecht, B 2, § 73 AsylVfG Rdn. 52; Marx, Kommentar zum AsylVfG, 5. Auflage, 2003, § 73 Rdn. 196 ff.

oder Verlängerung des Reiseausweises verhindern. Sie muss dann jedoch den verfassungsunmittelbaren Anspruch des Asylberechtigten auf andere Weise verwirklichen, etwa durch Ausstellung eines Reisedokumentes nach § 15 Abs. 1 Nr. 1 DVAuslG und Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur effektiven Sicherstellung der Einreise.

Anders ist die Rechtslage bei Flüchtlingen, die ihren Einreiseanspruch aus § 13 Abs. 1 GFK Anhang oder aus § 6 Abs. 1 GFK Anhang ableiten. Fraglich ist, ob die Behörde in diesem Fall den Wiedereinreiseanspruch durch Berufung auf „*zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung*“ zunichte machen kann. Der Ausgangsfall des Art. 28 Abs. 1 erster Halbsatz GFK ist der Flüchtling, der im Gebiet des Vertragsstaates, der die Statusentscheidung ausgesprochen hat, einen Reiseausweis beansprucht, um Auslandsreisen durchzuführen. Die GFK will – wie bereits in Abschnitt II ausgeführt – den von ihr erfassten Flüchtlingen einen internationalen Rechtsstatus verschaffen und ihnen neben Rechten in ihrem gewöhnlichen Aufenthaltsstaat auch Rechte auf Reisen in andere Länder gewährleisten.²¹ Auf diesen Fall ist die in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz GFK eingeräumte Eingriffsbefugnis des Vertragsstaates gemünzt. Dies belegt auch die Entstehungsgeschichte der Konvention. Danach wurde darüber diskutiert, dass die Konvention eine staatliche Verpflichtung festlegen sollte, den Flüchtlingen Auslandsreisen zu ermöglichen.²² Auch eine systematische Auslegung der GFK wie auch der Zweck des internationalen Rechtsstatus stehen einer Verwaltungspraxis entgegen, die unter Berufung auf Art. 28 Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz GFK den Rückkehranspruch von Flüchtlingen verhindern wollte. Der Vertragsstaat darf bei „*zwingenden Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung*“ dieses grundsätzlich gewährte Recht auf grenzüberschreitende Freizügigkeit einschränken und dadurch den Aufenthalt des Flüchtlings auf sein Staatsgebiet beschränken. Hingegen berechtigt Art. 28 Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz GFK die Vertragsstaaten nicht, die Rückkehr von Flüchtlingen auf ihr Staatsgebiet unmöglich zu machen, denen sie vor deren Ausreise den Flüchtlingsstatus gewährt haben und die deshalb ihre Rechte aus dem internationalen Rechtsstatus im Vertrauen auf vertragstreue Anwendung der sich hieraus ergebenden staatlichen Verpflichtungen in Anspruch genommen haben und

²¹ BVerfGE 52, 391 (403) = JZ 1980, 24 = NJW 1980, 516 = DVBl. 1980, 191 = DÖV 1980, 79 = EZAR 150 Nr. 1

²² *Robinson*, Convention relating to the Status of Refugees, 1953, S. 115.

ins Ausland gereist sind.

Zu den vertragsgemäßen Verpflichtungen gehört es insbesondere, dass dem Flüchtling die Wiedereinreise ermöglicht wird, es sei denn, während des Auslandsaufenthaltes ist die völkerrechtliche Zuständigkeit auf einen anderen Vertragsstaat übergegangen. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz GFK stellt keine Eingriffsgrundlage für die Vertragsstaaten dar, den Aufenthalt ihnen nach der Statusgewährung unliebsam gewordener Flüchtlinge durch Versagung der Neuausstellung oder der Erneuerung oder Verlängerung der Geltungsdauer des Reiseausweises unmöglich zu machen. Zur Verwirklichung dieses Zwecks dürfen die Vertragsstaaten nur auf Art. 32 und 33 GFK zurückgreifen. Wie im Abschnitt II ausgeführt haben Asylberechtigte unmittelbar aus Art. 16 a Abs. 1 GG und Flüchtlinge aus § 13 Abs. 1 bzw. § 6 Abs. 1 GFK Anhang einen Anspruch auf Einreise in das Gebiet des den Status gewährenden Vertragsstaates. Dies entspricht auch der völkerrechtlichen Schutzverpflichtung, die der Vertragsstaat durch Statusgewährung gegenüber dem einzelnen Flüchtling übernommen hat. Zur Sicherstellung der Einreise muss er freilich im Falle „zwingender Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung“ keinen Reiseausweis nach Art. 28 GFK ausstellen. Ist die Geltungsdauer des Reiseausweises abgelaufen, wird nach der Staatenpraxis ohnehin nur ein nationales Reisedokument ausgestellt. Im Falle „zwingender Gründe“ kann der Vertragsstaat die Durchsetzung des Rückkehranspruchs auch mittels eines ausschließlich auf die Einreise beschränkten nationalen Reisedokumentes gewährleisten und den anschließenden Antrag auf Erneuerung oder Verlängerung der Geltungsdauer des Reiseausweises unter Berufung auf Art. 28 Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz GFK zurückweisen.

Allerdings bestimmt § 14 GFK Anhang, dass die Bestimmungen des Anhangs in keiner Weise die Gesetze und Vorschriften berühren, die in den Gebieten der vertragsschließenden Staaten die Voraussetzungen für die Aufnahme, Durchreise, den Aufenthalt, die Niederlassung und Ausreise regeln. Andererseits können die Bestimmungen des Anhangs nicht so verstanden werden, als erlaubten sie die Außerkraftsetzung konventionsrechtlicher Verpflichtungen. Zunächst folgt aus einer am Zweck der Konvention ausgerichteten Auslegung (vgl. Art. 31 Abs. 1 WÜV), dass § 14 GFK Anhang keine Bedeutung für die Aufnahme von Flüchtlingen hat, denen der Vertragsstaat bereits vor ihrer Ausreise durch Statusgewährung die Aufnahme

gewährt hat.²³ Bedeutung mag § 14 GFK Anhang für die Unterbindung der begehrten Ausreise des Flüchtlings haben und insoweit die bereits im Text des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz GFK verankerte Eingriffsbefugnis des Vertragsstaates bekräftigen.

Der Begriff „zwingende Gründe“ ist *eng* auszulegen und als deutliche Einschränkung des Konzepts der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu verstehen und darf nicht für eine allgemeine Glaubwürdigkeitsprüfung missbraucht werden. Vielmehr muss nachgewiesen werden, dass der Erteilung eines Reiseausweises im konkreten Einzelfall eine zwingende Gefahr für die Sicherheit und Ordnung entgegensteht. Nach der Entstehungsgeschichte der Konvention handelt es sich um ein *Regel-Ausnahme-Verhältnis*. Danach soll die ursprünglich nicht vorgesehene Ausnahme nur für bestimmte wenige Ausnahmefälle Geltung erlangen, etwa um die Ausreise straffällig gewordener Flüchtlinge zu unterbinden. Durch die temporäre Verweigerung oder Einziehung des Reiseausweises soll verhindert werden, dass der Flüchtling sich dem anhängigen Strafverfahren entzieht oder sich weiterhin am grenzüberschreitenden illegalen Handel beteiligt.²⁴

Damit ist abschließend festzuhalten, dass die Bundesrepublik Deutschland aus Art. 28 Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz GFK kein Recht ableiten kann, die Wiedereinreise von Asylberechtigten und Flüchtlingen, die sich als Anhänger der Volksmodjahedin Iran längere Zeit im Irak aufgehalten haben, zu verweigern. Asylberechtigte haben bereits unmittelbar kraft Verfassungsrecht einen Wiedereinreiseanspruch. Flüchtlingen – und damit auch Asylberechtigten (vgl. § 2 AsylVfG) - ist dieses Recht durch den vor der Ausreise gewährten internationalen Rechtsstatus eingeräumt worden. Die einschränkenden Befugnisse aus der bezeichneten Konventionsnorm berechtigen die Bundesrepublik, die Auslandsreise eine sich rechtmäßig im Bundesgebiet aufhaltenden Asylberechtigten oder Flüchtlings aus „zwingenden Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung“ zu verhindern. Die Entstehungsgeschichte, der Wortlaut und Zweck der Konvention sowie auch eine systematische Bewertung ihrer Normen berechtigt die Bundesrepublik freilich nicht, einem Flüchtling unter Berufung auf Art. 28 Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz GFK die Rückkehr in das

²³ So wohl auch *Goodwin-Gill*, *The Refugee in International Law*, 2. Auflage, 1996, S. 302 f.

²⁴ *UNHCR*, Stellungnahme zu Art. 28 GFK, NVwZ-Beil. 2004, 1 (3).

Bundesgebiet zu versperren, solange nicht infolge des Auslandsaufenthaltes ein völkerrechtlicher Zuständigkeitswechsel eingetreten ist. Auch für den Fall, dass sich eine Rechtsauffassung durchsetzen sollte, derzufolge die einschränkenden Befugnisse aus dieser Konventionsnorm auch bei der Anwendung von § 6 Abs.1 und 2 GFK Anhang Berücksichtigung finden, läuft es dem Zweck der Konvention und des auf ihr beruhenden internationalen Rechtsstatus zuwider, dadurch die Wiedereinreise des Flüchtlings zu verhindern. Die zuständigen Behörden mögen die Neuausstellung, Erneuerung oder Verlängerung der Geltungsdauer des Reiseausweises verweigern. Sie haben in diesem Fall indes die Wiedereinreise des Flüchtlings auf andere Weise, etwa durch Erteilung eines Reisedokumentes nach § 15 DVAuslG sicherzustellen. Allein die Zugehörigkeit zur Organisation Volksmodjahedin Iran erfüllt indes unabhängig vom individuellen Profil in dieser Organisation damit nicht die Voraussetzungen der „zwingenden Gründe“, sofern nicht zusätzliche Umstände von der Behörde dargelegt werden können.

V. Verbot der Zurückweisung (Art. 16 a Abs. 1 GG, Art. 33 Abs. 1 GFK)

Fraglich ist, ob die Voraussetzungen von Art. 33 Abs. 2 GFK allein wegen der Zugehörigkeit zur Organisation Volksmodjahedin Iran erfüllt sind und ob damit zugleich auch die Rückkehrberechtigung erlischt. Zur Lösung dieser Rechtsfrage ist zwischen Asylberechtigten und Flüchtlingen zu unterscheiden.

1. Asylberechtigte

Das Asylgrundrecht verbürgt demjenigen, der vor politischer Verfolgung Zuflucht sucht, dass er an der Grenze des zur Asylgewährung verpflichteten Staates nicht zurückgewiesen wird.²⁵ Dieser *Kernbereich des verfassungsrechtlichen Asylschutzes* steht bereits Asylsuchenden zu, die an der Grenze um Asyl nachsuchen, auch wenn in diesem Augenblick die tatbestandlichen Voraussetzungen der politischen Verfolgung noch nicht feststehen. Umso eindeutiger ist die

²⁵ BVerwGE 49, 202 (205 f.) = EZAR 221 Nr. 7 = NJW 1976, 490; BVerwGE 62, 206 (210) = EZAR 221 Nr. 7 = InfAuslR 1981, 214; BVerwGE 69, 323 (325) = EZAR 201 Nr. 8 = NJW 1984, 2782.

verfassungsrechtliche Situation in Fällen von Asylberechtigten, deren Asylstatus vor der Ausreise aus dem Bundesgebiet bereits für alle Behörden verbindlich (§ 4 AsylVfG) und unanfechtbar festgestellt worden ist. Ist bereits der um die Asylgewährung ersuchte Staat zur Beachtung des Zurückweisungsverbotes verpflichtet, muss erst recht der Staat, der bereits durch Statusgewährung diese Verpflichtung übernommen hat, dieses Verbot aus verfassungsrechtlichen Gründen zwingend beachten. In diesen Fällen untersagt die Verfassung auch eine Prüfung, ob die Zurückweisung in einen Drittstaat, etwa in den vorübergehenden Aufenthaltsstaat, erlaubt ist. Nur in dem Fall, in dem während des Aufenthaltes im Drittstaat ein völkerrechtlicher Zuständigkeitswechsel eingetreten ist, mag der verfassungsrechtliche Schutzanspruch zurückstehen (vgl. § 69 Abs. 2 AsylVfG). Ist dies – wie im Falle des Aufenthaltes der Anhänger der Organisation Volksmodjahedin Iran im Irak – nicht der Fall, verbietet die Verfassung zwingend eine Zurückweisung.

In diesem Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass es außerhalb des Asylrechts liegt, wenn für „terroristische Aktivitäten“ nur ein neuer Kampfplatz gesucht wird, um sie fortzusetzen oder zu unterstützen. Demgemäß könne nicht Asyl beanspruchen, wer im Heimatland begonnene Aktivitäten oder deren Unterstützung von der Bundesrepublik aus in den hier möglichen Formen fortzusetzen trachte. Er suche nicht den Schutz und Frieden, den das Asylrecht gewähren wolle. Deshalb könne demjenigen kein Asyl gewährt werden, der nach seiner Flucht in die Bundesrepublik den politischen Kampf aus der Sicherheit des von ihm gewählten Fluchtortes in einer Weise fortsetze, die sich nach wie vor als aktive Unterstützung „terroristischer Aktivitäten“ darstelle.²⁶ Diese einschränkenden Bemerkungen des Bundesverfassungsgerichtes beziehen sich jedoch auf die *vor* der Asylgewährung zu prüfenden tatbestandlichen Voraussetzungen und nicht auf die Einschränkung des Abschiebungsverbotes nach Art. 33 Abs. 2 GFK. Hat darüber hinaus die zuständige Asylbehörde bereits verbindlich und unanfechtbar den Asylstatus gewährt, also in Kenntnis dieser Rechtsprechung die tatbestandlichen Voraussetzungen des Asylschutzes bejaht, dürfen die Polizeibehörden wegen der in § 4 AsylVfG verankerten Bindungswirkung der Statusentscheidung nicht nachträglich unter Bezugnahme auf diese Rechtsprechung aufenthaltsbeendende oder -verhindernde Maßnahmen gegen den Asylberechtigten ergreifen.

²⁶ BVerfGE 81, 142 (152-155) = EZAR 200 Nr. 26 = NVwZ 1990, 453 = InfAuslR 1990, 167; ebenso BVerfGE 109, 12 (16 f.) = EZAR 200 Nr. 34 = NVwZ 1999, 1349 = InfAuslR 1999, 366.

Die zuständige Asylbehörde hat ja vor Gewährung des Asylstatus die entsprechenden Voraussetzungen anhand der erwähnten Rechtsprechung geprüft. Damit ist es aus verfassungsrechtlichen Gründen unzulässig, gegen einen Asylberechtigten unter Bezugnahme auf die vor der Asylgewährung den Behörden bekannten persönlichen Umstände und unter Verweis aus den „Terrorismusbereich“ zurückweisende Maßnahmen zu verfügen.

Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht den „Terrorismusbereich“ ersichtlich nicht entwickelt, um das zugunsten unanfechtbar anerkannter Asylberechtigter wirkende Zurückweisungsverbot einzuschränken, sondern um die Statusgewährung auszuschließen. Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht einen zwingenden Zusammenhang zwischen terroristischen Aktivitäten im Herkunftsland und im Bundesgebiet hergestellt. Das Asylrecht einschränkende Maßnahmen setzen daher voraus, dass nicht nur im Herkunftsland, sondern auch im Bundesgebiet „terroristische Aktivitäten“ unternommen worden sind. Soweit etwa Aktivitäten von Anhängern der Volksmodjahedin Iran im Irak von den Behörden als „terroristisch“ eingestuft werden, können das Asylrecht einschränkende Maßnahmen nur gerechtfertigt werden, wenn die zuständigen Behörden darlegen können, dass derartige Aktivitäten vom Boden der Bundesrepublik aus fortgesetzt werden sollen. Wie im Abschnitt VII ausgeführt werden wird, fehlt es im Falle der Organisation Volksmodjahedin Iran für einen derartigen Konnex an jeglichen Voraussetzungen. Nach alledem ist es von Verfassung wegen untersagt, gegen asylberechtigte Anhänger der Organisation Volksmodjahedin Iran, die sich nach ihrer Ausreise im Irak aufgehalten haben, allein wegen ihrer individuellen Position in dieser Organisation im Falle ihrer Einreise Zurückweisungsmaßnahmen durchzuführen.

2. Flüchtlinge nach Art. 1 Abs. 2 GFK

Die GFK ermöglicht den Vertragsstaaten, Flüchtlinge zurückzuweisen, die „aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit“ des Vertragsstaates anzusehen sind oder die eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Staates darstellen, weil sie wegen eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens rechtskräftig verurteilt worden sind. Der Vertragsstaat ist jedoch nicht befugt, unter Hinweis auf Art. 33 Abs. 2 GFK die Ausreise eines Flüchtlings, dem er vor seiner Ausreise den internationalen Rechtsstatus gewährt hat,

aus dem vorübergehenden Aufenthaltsstaat zu unterbinden, sofern nach § 11 GFK Anhang kein Zuständigkeitswechsel eingetreten ist. Unabhängig von völkerrechtlichen Bedenken, die sich aus der Verantwortung des den Flüchtlingsstatus gewährenden Staates gegenüber dem Aufenthaltsstaat ergeben, sprechen gesetzesimmanente Gründe gegen eine derartige Überdehnung des Zurückweisungsbegriffs. Damit würde dem Begriff der Zurückweisung eine Bedeutung beigemessen, die ihm nach dem Gesetz nicht zukommt. Danach zielt der Begriff der Zurückweisung auf *aufenthaltsverhindernde* Maßnahmen *an der Grenze* gegen einen Ausländer, der einreisen will (§ 60 Abs. 1 AuslG). Unter Hinweis auf Art. 33 Abs. 2 GFK kann die Bundesrepublik damit nicht die Ausreise eines Asylberechtigten oder Flüchtlings, der sich als Anhänger der Organisation Volksmodjahedin Iran vorübergehend im Irak aufgehalten hat, verhindern.

Im Blick auf die Situation des an der Grenze die Einreise begehrenden und durch die Bundesrepublik vor seiner Ausreise anerkannten Flüchtlings erscheint es bereits mehr als fraglich, ob Art. 33 Abs. 2 GFK überhaupt auf diese Situation gemünzt ist. In der Staatenpraxis scheint diese Fallgestaltung keine Relevanz zu haben. In der völkerrechtlichen Literatur wird sie nicht erörtert. Nach den Materialien der Konvention war die Diskussion ausschließlich auf den an der Grenze eines Staates *erstmalig* um Schutzgewährung suchenden Flüchtling konzentriert. Danach zielt Art. 33 Abs. 2 GFK auf die Flüchtlinge, die ihren Aufenthalt in einem Staat genommen haben, der ihnen Schutz gewährt hat, ist also nach seinem Wortlaut eindeutig auf die Abschiebung des Flüchtlings gemünzt, der sich im Gebiet des Staates „befindet“, der von der in dieser Norm verankerten Befugnis Gebrauch machen will. Auch der Wortlaut von Art. 33 GFK ist nicht auf den an der Grenze um Schutz suchenden Flüchtling gemünzt.

Wenn auch inzwischen nach ganz überwiegender Auffassung das in Art. 33 Abs. 1 GFK geregelte Refoulementverbot das Zurückweisungsverbot umfasst, muss diese Erweiterung des Verbotes nicht zwangsläufig zur Folge haben, dass auch die Ausnahme vom Refoulementverbot in den Fällen Anwendung findet, in denen der Flüchtling an der Grenze eines Staates, der ihm bereits vor der Ausreise den Status gewährt hat, die Einreise begehrt. Dagegen spricht bereits der Wortlaut von Art. 33 Abs. 2 GFK und auch der Zusammenhang

mit Art. 32 GFK, aus dem sich ergibt, dass die Ausnahmenvoraussetzungen in einem rechtsstaatlichen Verfahren und damit im Gebiet des Vertragsstaates geprüft werden müssen.²⁷ Jedenfalls hat der Flüchtling einen Anspruch darauf, dass vor der Zurückweisung in einem rechtsstaatlichen Verfahren mit allen verfahrensrechtlichen Garantien die Voraussetzungen des Art. 33 Abs. 2 GFK und darüber hinaus die des Art. 3 EMRK (s. hierzu Abschnitt VIII) geprüft werden.

Danach ist festzuhalten, dass die Bundesrepublik Deutschland einen Flüchtling, der nach der Statusgewährung in den Irak gereist ist und sich dort in den Reihen der Organisation Volksmodjahedin Iran aufgehalten hat, nicht unter Berufung auf Art. 33 Abs. 2 GFK die Einreise verweigern darf. Da Art. 33 GFK auch auf Asylberechtigte Anwendung findet (§ 51 Abs. 2 Nr. 1 AuslG)²⁸ und Asylberechtigte die Rechtsstellung von Flüchtlingen (§ 2 Abs. 1 GFK) und damit auch den Schutz nach Art. 33 GFK genießen, können die zuständigen Behörden unabhängig von entgegenstehenden verfassungsrechtlichen Gründen auch aus völkerrechtlichen Gründen nicht gegen Asylberechtigte an der Grenze unter Bezugnahme auf Art. 33 Abs. 2 GFK Zurückweisungsmaßnahmen ergreifen.

VI. Einschränkung des Abschiebungsverbotes (§ 51 Abs. 3 Satz 1 AuslG, Art. 33 Abs. 2 GFK)

Wenn danach Art.33 Abs. 2 GFK zwar nicht der Rückkehrberechtigung des Asylberechtigten oder Flüchtlings entgegen gehalten werden kann, so kann diese Vorschrift grundsätzlich gegen Flüchtlinge angewendet werden, die sich im Bundesgebiet befinden. Ebenso erlaubt nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes § 51 Abs. 3 Satz 1 AuslG Abschiebungsmaßnahmen gegen Asylberechtigte²⁹ und ist § 51 Abs. 3 Satz 1 AuslG auch gegen Flüchtlinge anwendbar (§ 51 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 3 AuslG). Die zuständigen Behörden

²⁷ *Goodwin-Gill*, The Refugee in International Law, 2. Auflage, 1996, S. 140; *Fitzpatrick*, The Post-Exclusion Phase: Extradition, Prosecution and Expulsion, in: International Journal of Refugee Law. Special Supplementary Issue 2000, 272 (288).

²⁸ § 51 Abs. 1 AuslG ist innerstaatliche Umsetzungsnorm von Art. 33 GFK.

²⁹ BVerwGE 49, 202 = EZAR 201 Nr. 2 = NJW 1976, 490, zur Vorläufernorm des § 14 Abs. 1 Satz 2 AuslG 1965; BVerwGE 109, 1 = EZAR 200 Nr. 35 = NVwZ 1999, 1346 = InfAuslR 1999, 470; BVerwGE 109, 12 = EZAR 200 Nr. 34 = NVwZ 1999, 1349 = InfAuslR 1999, 366; BVerwGE 109, 25 = EZAR 043 Nr. 32 = NVwZ 1999, 1353 = InfAuslR 1999, 371.

können daher im Grundsatz nach der Einreise eines Angehörigen der Organisation Volksmodjahedin Iran, der sich zuvor im Irak aufgehalten hat, Maßnahmen nach § 51 Abs. 3 Satz 1 AuslG, Art. 33 Abs. 2 GFK prüfen und, sofern die entsprechenden Voraussetzungen im konkreten Einzelfall anhand nachprüfbarer Tatsachen und Umstände hinreichend zuverlässig festgestellt werden können, auch ergreifen. Fraglich ist indes, ob bereits allein die Zugehörigkeit in der Organisation Volksmodjahedin Iran und die in diesem Zusammenhang entwickelten Aktivitäten während des vorübergehenden Aufenthaltes im Irak die Anwendung dieser Vorschriften rechtfertigt.

Im Blick auf die tatbestandlichen Voraussetzungen ist zunächst festzustellen, dass aus dem Begriff der „*schwerwiegenden Gründe*“ der *ultima ratio*-Charakter dieser Norm folgt.³⁰ Dies hat das Bundesverwaltungsgericht auch für das verfassungsrechtliche Abschiebungsverbot festgestellt.³¹ Zentral für die Anwendung von Art. 33 Abs. 2 GFK wie auch von § 51 Abs. 3 Satz 1 AuslG ist der dort verankerte *spezifische Gefahrenbegriff*. Der Asylberechtigte oder Flüchtling muss eine „*Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland*“ oder in den Worten von Art. 33 Abs. 2 GFK „*für die Sicherheit des Landes, in dem er sich befindet*“ darstellen. Die Behörden müssen nicht lediglich darlegen, dass der Flüchtling ein schwerwiegendes Verbrechen verübt hat, sondern darüber hinaus auch, dass sich hieraus eine Gefahr für die Sicherheit des Staates ergibt.³² Auch die deutsche Rechtsprechung hat diesen *Konnex* zwischen dem *individuellen Verhalten* und den *Interessen des Asylstaates* hervorgehoben. Danach ist unter der Sicherheit der Bundesrepublik nicht der – weitere – Begriff der öffentlichen Sicherheit im Sinne des allgemeinen Polizeirechts zu verstehen, sondern die *innere und äußere Sicherheit des Staates*. Diese umfasst den *Bestand und die Funktionstüchtigkeit des Staates und seiner Einrichtungen*. Das schließt den Schutz vor Einwirkungen durch Gewalt oder Drohung mit Gewalt auf die Wahrnehmung staatlicher Funktionen ein.³³ Es geht dabei insbesondere darum, mit den Mitteln des Polizeirechts zu verhindern, dass „*gewalttätige Auseinandersetzungen* zwischen verfeindeten Volksgruppen *in*

³⁰ Stenberg, Non-Expulsion and Non-Refoulement, 1989, S. 227.

³¹ BVerwGE 49, 202 (209 f.) = EZAR 201 Nr. 2 = NJW 1976, 490; BVerwGE 109, 1 (4) = EZAR 200 Nr. 35 = NVwZ 1999, 1346 = InfAuslR 1999, 470.

³² Goodwin-Gill, The Refugee in International Law, 2. Auflage, 1996, S. 140; Stenberg, Non-Expulsion and Non-Refoulement, 1989, S. 227 ff.

*die Bundesrepublik Deutschland verlagert und hier ausgetragen werden.*³⁴

Soweit mit dem präventiven Sicherheitsbegriff „terroristischen“ Bedrohungen vorgebeugt werden soll, müssen diese *auf den Bestand und die Funktionsfähigkeit der Institutionen der Bundesrepublik* zielen. Aus Anlass des Verbotes eines exilkroatischen Vereins hob das Bundesverwaltungsgericht hervor, dass die Annahme gerechtfertigt gewesen sein müsse, dass der Verein bei gegebener Möglichkeit und Gelegenheit *im Bundesgebiet* entweder selbst Terroranschläge organisiert und den Tätern durch seine Funktionäre oder durch Mitglieder tatkräftig Hilfe geleistet oder sie nach vollbrachter Tat begünstigt hätte. Darüber hinaus hatten in dem entschiedenen Fall die Erkenntnisse über die Aktivitäten des Vereins die Annahme gerechtfertigt, dass dieser auch Terroranschläge gegen jugoslawische Einrichtungen oder Organe *im Bundesgebiet*, die zwar nicht von diesem organisiert gewesen, aber von kroatischen Nationalisten verübt worden waren, mit allen mobilisierbaren Kräften unterstützt hatte und auch dadurch die innere Sicherheit der Bundesrepublik gefährdet gewesen war.³⁵ Beim Verbot der palästinensischen Organisation GUPS hatte das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass sich Anschläge arabischer Terrororganisationen gehäuft hätten und insbesondere nach dem Anschlag während der Olympischen Spiele in München 1972 mit weiteren Gewaltaktionen *auf deutschem Boden* hätte gerechnet werden müssen. Die GUPS habe die Gewalttaten palästinensischer Terroristen verherrlicht und ihre im Bundesgebiet lebenden Mitglieder zur Nachahmung solcher Taten aufgefordert und deshalb für die Bundesrepublik ein erhebliches Sicherheitsrisiko bedeutet. Die *politische Tätigkeit* der GUPS auch *in der Bundesrepublik* sei auf die Unterstützung der Tätigkeit der bewaffneten palästinensischen Organisationen einschließlich ihrer Terrorhandlungen nach Maßgabe der vorhandenen Möglichkeiten sowie auf Herstellung, Erhaltung und Steigerung der Fähigkeit und Bereitschaft ihrer Mitglieder zur Leistung einer solchen Unterstützung gerichtet gewesen.³⁶

³³ BVerwGE 109, 1 (4) = EZAR 200 Nr. 35 = NVwZ 1999, 1346 = InfAuslR 1999, 470; so schon BVerwGE 62, 36 (36 (38) = EZAR 121 Nr. 3; BVerwG, InfAuslR 1981, 173 (174); BVerwGE 96, 86 (91) = NVwZ 1995, 1127 = InfAuslR 1994, 405; BVerwG, NVwZ 1995, 587.

³⁴ BVerwGE 109, 1 (7) = EZAR 200 Nr. 35 = NVwZ 1999, 1346 = InfAuslR 1999, 470; BVerwGE 49, 36 (42) = EZAR 103 Nr. 1 = NJW 1975, 2158, Verbot der politischen Betätigung gegen einen iranischen Studenten aus Anlass des Schah-Besuchs im Juni 1967; BVerwG, NVwZ 1995, 587 (590), PKK-Verbot.

³⁵ BVerwGE 55, 175 (184).

³⁶ BVerwGE 62, 36 (39 f.) = EZAR 121 Nr. 3; BVerwG, InfAuslR 1981, 173 (174)

Nach dieser Rechtsprechung wird mit dem präventiven Sicherheitsbegriff, der auch für die Anwendung von § 51 Abs. 3 Satz 1 AuslG, Art. 33 Abs. 2 GFK maßgebend ist, ein *enger Konnex* zwischen *terroristischen Aktionen im Ausland* und terroristischen Aktivitäten *im Bundesgebiet* hergestellt. Sofern etwa Geldsammlungen, Kurierdienste oder die Unterkunftsgewährung zu beurteilen sind, müssen diese einen logistischen Bezug zu konkreten terroristischen Aktivitäten im Ausland aufweisen, etwa derart, dass nach einer durchgeführten terroristischen Aktion im Ausland den Tätern im Bundesgebiet Unterschlupf gewährt wird. Darüber hinaus müssen derartige logistische Unterstützungshandlungen im Rahmen einer Organisation ausgeführt werden, die im Bundesgebiet selbst terroristische Aktionen durchführt. Für das Asylrecht hat das Bundesverfassungsgericht den erforderlichen Zusammenhang zwischen Aktivitäten im Ausland und denen im Bundesgebiet dadurch hervorgehoben, dass es darauf abstellt, ob im Heimatland begonnene Aktivitäten im Bundesgebiet in den hier möglichen Formen fortgesetzt werden sollen.³⁷ Beschränkt sich hingegen der bewaffnete Kampf der Organisation auf die heimatliche Region, mag nach der Rechtsprechung zwar die logistische Mitwirkung des auch im Bundesgebiet tätigen Zweigs der Organisation innerstaatliche Auswirkungen haben und möglicherweise Belange der Bundesrepublik berühren. Eine Gefährdung der inneren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland ist darin jedoch nicht zu sehen.³⁸

Die zuständige Asylbehörde hat ihre Widerrufsbescheide gegen Anhänger der Organisation Volksmodjahedin Iran damit begründet, dass diese Organisation seit Jahren eine „*Doppelstrategie*“ verfolge. So führten bewaffnete Kräfte der „Nationalen Befreiungsarmee“ einen Guerillakampf *auf iranischem Boden* gegen das dortige islamische Regime mit dem Ziel des gewaltsamen Umsturzes. Hingegen würden die Mitglieder und Sympathisanten der Organisation im westeuropäischen Ausland und auch im Bundesgebiet „durch umfangreiche Propaganda und Geldbeschaffungsaktionen in Erscheinung“ treten. Anschließend werden zum Beleg dieser Feststellungen eine Vielzahl von Aktionen aufgeführt, die nach Erkenntnissen der zuständigen Behörden die Organisation der Volksmodjahedin Iran ausschließlich im Iran ausgeübt haben. Soweit Aktionen im Bundesgebiet in Frage stehen, bezeichnet die Behörde

³⁷ BVerfGE 81, 142 (152) = EZAR 200 Nr. 26 = NVwZ 1990, 453 = InfAuslR 1990, 167.

im Jahre 1992 durchgeführte Aktionen gegen diplomatische Einrichtungen des Iran in dreizehn verschiedenen europäischen Ländern.³⁹ Auch in der obergerichtlichen Rechtsprechung wie auch im wissenschaftlichen Schrifttum wird hervorgehoben, dass sich die Aktivitäten der Organisation Volksmodjahedin Iran außerhalb des Iran auf bloße Propagandatätigkeiten beschränke.⁴⁰

Damit fehlt es nach den amtlichen Erkenntnissen an dem geforderten engen Konnex zwischen den gewaltförmigen Aktionen der Organisation Volksmodjahedin Iran mit denen im Bundesgebiet. Anders als im Falle der PKK, welche in den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts zentral gesteuerte Aktionen in Westeuropa unter Einschluss von Autobahnblockaden und Konsulatsbesetzungen durchgeführt hatte und die deshalb als eine Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik angesehen wird,⁴¹ unternimmt die Organisation Volksmodjahedin Iran keine Aktionen in Westeuropa, die als „terroristisch“ eingestuft werden könnten. Die Aktion im Jahre 1992 dürfte eher singulären Charakter gehabt haben. Zwar verwendet die Asylbehörde in diesem Zusammenhang den Begriff „Anschlag“, um damit den Eindruck einer „terroristischen“ Aktion zu erwecken. Demgegenüber bezeichnet das Bundesamt für Verfassungsschutz diese Aktion als „politisch motivierten Vandalismus“ und weist darauf hin, dass das negative Echo auf diese Aktion die Organisation dazu veranlasst habe, Aktionen dieser Art im Westen nicht mehr durchzuführen.⁴² Die Organisation selbst bestreitet hingegen eine Verantwortung für die Vorfälle des Jahres 1992. Politisch motivierter „Vandalismus“ kann indes auch bei extensiver Überdehnung des Terrorismusbegriffs kaum als „Terrorismus“ bezeichnet werden. Eine singuläre, zwölf Jahre zurückliegende und nicht wiederholte Aktion ist darüber hinaus auch nicht geeignet, den für die erforderliche in die Zukunft gerichtete Prognoseentscheidung erforderlichen Konnex zwischen gewaltförmigen Aktionen im Iran und entsprechenden Aktionen im Ausland herzustellen.

³⁸ BVerwGE 96, 86 (94) = NVwZ 1995, 1127 = InfAuslR 1994, 405.

³⁹ S. z. B. Widerrufsverfahren A 1 888 605 – 439; Widerrufsverfahren A 1 856 220 – 439.

⁴⁰ VGH BW, Urt. Vom 26. Mai 1997 – A 12 S 1467/95, UA, S.15; *Reissner*, Opposition gegen Khomeini: Das Beispiel der Volksmodjahedin, Stiftung Wissenschaft und Politik (Hrs.), SWP-AZ 2503, FO-Pl. IV.3b/87, Februar 1987, S. 40.

⁴¹ BVerwG, NVwZ 1995, 587.

⁴² *Bundesamt für Verfassungsschutz*, Iranischer Extremismus. „Volksmodjahedin Iran“ und ihre Frontorganisation „Nationaler Widerstandsrat Iran“, Dezember 2000, S. 14 f. (www.verfassungsschutz.de)

Damit beschränkt sich der bewaffnete Kampf der Organisation auf den Iran und mag deshalb zwar die logistische Mitwirkung der auch im Bundesgebiet tätigen Anhänger der Organisation innerstaatliche Auswirkungen haben und möglicherweise Belange der Bundesrepublik berühren. Eine Gefährdung der inneren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland ist darin jedoch nicht zu sehen.⁴³ Nach den Erkenntnissen des Generalbundesanwaltes beim Bundesgerichtshof suchen die Volksmodjahedin jedoch *nicht* die kämpferische Auseinandersetzung mit anderen im Bundesgebiet lebenden Iranern noch würden sie auf deren politisches oder allgemeines Verhalten im Bundesgebiet durch kriminelle Aktivitäten bestimmenden Einfluss nehmen noch wollten sie ihren Einfluss auf deutsche Bürger oder Institutionen erstrecken. Die Organisation Volksmodjahedin Iran könne folglich nicht als „kriminelle Vereinigung“ im Sinne des § 129 StGB angesehen werden. Die Aktivitäten der Organisation seien daher nicht einmal geeignet, innen- und außenpolitische Belange der Bundesrepublik in nennenswerter Weise zu berühren.⁴⁴

Ein Anwendung von Art. 33 Abs. 2 GFK auf Anhänger und Mitglieder der Organisation der Volksmodjahedin Iran ist damit, soweit dies mit dem Charakter dieser Organisation begründet werden sollte, rechtlich unzulässig. Das schließt nicht aus, dass im Einzelfall wegen besonderer individueller Verhaltensweisen gegen einen Anhänger oder ein Mitglied dieser Organisation Art. 33 Abs. 2 GFK zur Anwendung kommen kann. In diesem Fall kann aber nicht die Zugehörigkeit zur Organisation, sondern ausschließlich nachweisbares individuelles vorwerfbares schwerwiegendes Fehlverhalten dessen Anwendung rechtfertigen

VII. Verhältnis von Art. 1 F GFK zu Art. 33 Abs. 2 GFK

In diesem Abschnitt wird untersucht, ob durch die durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz eingeführten gesetzlichen Neuregelungen eine rechtliche Neubewertung der behördlichen Aufhebungs- und Abschiebungskompetenzen angezeigt ist.

⁴³ Vgl. BVerwGE 96, 86 (94) = NVwZ 1995, 1127 = InfAusIR 1994, 405.

⁴⁴ *Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof*, Betrifft Aktivitäten der Volksmodjahedin Iran (MEK) in Deutschland, 18. Mai 1998, 2 ARP 117/98.3.

1.....Unvereinbarkeit von § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG mit Völkerrecht

Nach § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG, der durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz 2001 eingeführt wurde, entfällt der Schutz nach § 51 Abs. 1 AuslG, wenn aus schwerwiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt ist, dass der Flüchtling ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen hat oder wenn er vor seiner Aufnahme als Flüchtling ein schweres nichtpolitisches Verbrechen außerhalb des Bundesgebietes begangen hat oder sich hat Handlungen zuschulden kommen lassen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen. Wird diese innerstaatliche Regelung auf die völkerrechtlich maßgebende Folie gelegt, gilt für das deutsche Recht, dass beim Vorliegen eines konventionsrechtlichen Ausschlussgrundes nach Art. 1 F GFK der Refoulementschutz nach Art. 33 Abs. 1 GFK entfällt. Denn § 51 Abs. 1 AuslG ist mit Art. 33 Abs. 1 GFK und § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG mit Art. 1 F GFK identisch. Der Ausschlussgrund nach Art. 1 F b GFK findet nach der Konvention jedoch vor der Statusgewährung Anwendung und sperrt diese, sofern die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind. Hat ein Vertragsstaat den internationalen Rechtsstatus gewährt, kann er aufenthaltsbeendende Maßnahmen gegen den Flüchtling nur nach Maßgabe von Art. 33 Abs. 2 GFK, also für das deutsche Recht nach § 51 Abs. 3 Satz 1 AuslG, ergreifen. Die Regelung nach § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG, die den Wortlaut von Art. 1 F GFK wiederholt, kann also völkerrechtlich unbedenklich nur die Statusgewährung sperren, nicht aber nachträglich den Aufenthaltsschutz zuungunsten des Flüchtlings einschränken. Da § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG zugleich aber auch den in § 51 Abs. 1 AuslG - und damit den in Art. 33 Abs. 1 GFK - vorgesehenen Abschiebungsschutz einschränkt, ist diese Norm mit der GFK nicht vereinbar.

2. Anknüpfung an Handlungen vor der Statusgewährung (Art. 1 F Buchst. b) GFK, § 51 Abs. 3 Satz 2 GFK)

In der Begründung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes wird auf die Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen 1269 (1999) vom 15. Oktober 1999 und 1373 (2001) vom 28. September 2001 hingewiesen. In Resolution 1373 (2001) fordert der Sicherheitsrat

mit nach Art. 25 der UN-Charta bindender Wirkung die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen auf,

>>bevor sie einer Person Flüchtlingsstatus gewähren, im Einklang mit den entsprechenden Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts und des Völkerrechts, einschließlich der internationalen Menschenrechtsnormen, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um sich zu vergewissern, dass der Asylsuchende keine terroristischen Handlungen geplant oder erleichtert oder sich daran beteiligt hat<<.

Die U.S.-Delegation hat auf der Sitzung des Exekutivausschusses des Programms des UNHCR im Jahre 2001 zu Recht hervorgehoben, dass mit dieser Resolution kein neues Recht geschaffen werden sollte. Terroristischen Gefahren könnte vielmehr durch die sorgfältige und gewissenhafte Anwendung des geltenden Systems des Flüchtlingsschutzes vorgebeugt werden.⁴⁵ Die Vorschrift des § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG steht als solche nicht in Übereinstimmung mit Resolution 1373 (2001), da sie grundsätzlich nicht nur auf die verfahrensrechtliche Situation vor der Statusgewährung, sondern entgegen internationalen Verpflichtungen auch auf die Situation nach der Statusgewährung gemünzt ist. Andererseits bestimmt § 51 Abs. 3 Satz 2 zweite Alt. AuslG in Übereinstimmung mit Art. 1 F b GFK, dass der Abschiebungsschutz nach § 51 Abs. 1 AuslG keine Anwendung findet, wenn der Betroffene *vor seiner Aufnahme* als Flüchtling ein schweres nichtpolitisches Verbrechen außerhalb des Bundesgebietes begangen hat. Während danach die erste und dritte Variante dieser Vorschrift auch nach der Aufnahme Bedeutung erlangen kann, setzt nach ihrem eindeutigen Wortlaut die zweite Variante voraus, dass die in Rede stehende vorwerfbare Handlung vor der Aufnahme vorgenommen sein muss. Auf die Anhänger der Volksmodjahedin Iran, die nach Statusgewährung und Aufnahme im Bundesgebiet in den Irak gereist sind und dort möglicherweise an Aktionen gegen den Iran teilgenommen haben, ist deshalb § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG nicht anwendbar. Denn sie haben nicht *vor* ihrer Aufnahme, sondern *nach* ihrer Aufnahme möglicherweise an Aktionen teilgenommen, die durch die zuständigen Behörden der Bundesrepublik als schweres nichtpolitisches Verbrechen eingestuft werden könnten.

⁴⁵ United States Statement on International Protection, presented at the 52nd Session of the UNHCR Executive Committee on October 3, 2001.

Das System des internationalen Rechtsschutzes für Flüchtlinge knüpft in Bezug auf sicherheitsgefährdende Handlungen des Flüchtlings bewusst an die *territorialen Auswirkungen* dieser Aktivitäten an. Wird durch diese die Sicherheit des Aufnahmestaates betroffen, so muss er dies nicht hinnehmen, sondern kann gegen den Flüchtling nach Art. 33 Abs. 2 GFK vorgehen. Ist dies nicht der Fall, muss er den Aufenthalt des Flüchtlings weiterhin gestatten, kann aber unter Berücksichtigung des verfassungskräftigen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit andere präventive Maßnahmen der Gefahrenabwehr ergreifen. Hat der Flüchtling vor seiner Aufnahme außerhalb des Gebietes des Vertragsstaates ein schweres nichtpolitisches Verbrechen begangen, so steht dies der Statusgewährung nach Art. 1 F b GFK entgegen und kann er sich deshalb auch nicht auf den Refoulementschutz nach Art. 33 Abs. 1 GFK berufen.⁴⁶ Nicht erfasst von den einschränkenden Regelungen der Konvention werden Aktivitäten des Flüchtlings nach seiner Aufnahme, die nicht die Sicherheit des Aufnahmestaates beeinträchtigen. Insoweit fehlt dem Vertragsstaat jegliche Rechtsgrundlage, gegen den Flüchtling aufenthaltsbeendende Maßnahmen vorzunehmen. Zwar durchbricht die Vorschrift des § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG in ihrer Gesamtheit diesen ausdifferenzierten Regelungsmechanismus der Konvention, weil aus Gründen des Art. 1 F GFK der Refoulementschutz nach Art. 33 Abs. 1 GFK aufgehoben wird. Andererseits steht § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG mit seiner zweiten Variante in Übereinstimmung mit Art. 1 F b GFK, da der Schutz nach § 51 Abs. 1 AuslG nur aufgehoben wird, wenn das schwere nichtpolitische Verbrechen vor der Aufnahme im Bundesgebiet begangen wurde.

Zwar kann der Vertragsstaat, der den Status gewährt hat, nach allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts den Status widerrufen, wenn *nachträglich* Umstände bekannt werden, die zum Ausschluss nach Art. 1 F GFK geführt hätten. Hierbei ist jedoch zwingende Voraussetzung, dass sich derartige Umstände *zeitlich* auf die Situation *vor der Statusgewährung* beziehen müssen. Ein Widerruf unter Bezugnahme auf die Ausschlussgründe nach Art. 1 GFK, der sich auf das Verhalten des Flüchtlings nach der Statusgewährung bezieht, ist hingegen unzulässig.⁴⁷ Dies entspricht auch der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes. Danach ist der Widerruf der Statusgewährung nur zulässig,

⁴⁶ Robinson, Convention relating to the Status of Refugees, 1953, S. 140.

⁴⁷ UNHCR, Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1 F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, 2003, S. 6.

wenn durch eine *nachträgliche* Änderung der Verhältnisse die Statusvoraussetzungen weggefallen sind.⁴⁸

Damit ist festzuhalten, dass das individuelle Verhalten von Anhängern der Organisation Volksmodjahedin Iran nach der Statusgewährung während ihres Aufenthaltes im Irak keinen Widerruf der Statusgewährung entsprechend Art. 1 F b GFK in Verb. mit § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG erlaubt. Werden durch derartige Aktivitäten die Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland im Sinne von Art. 33 Abs. 2 GFK berührt, mag dies die Abschiebung rechtfertigen. Wie ausgeführt, kann die auf das Territorium des Iran gerichtete Strategie und die in diesem Zusammenhang durchgeführten Aktivitäten der Organisation Volksmodjahedin Iran aufgrund ihres Charakters und ihres Umfangs nicht die Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik gefährden, weil sicherheitsgefährdende Handlungen dieser Organisation nicht auf das Territorium der Bundesrepublik bezogen sind und dort auch weder vorbereitet noch durchgeführt werden.

3. *Auswirkungen des seit dem 11. September gewandelten Sicherheitsverständnisses auf den Flüchtlingsschutz*

Nach dem 11. September 2001 haben sich die Anschauungen über den rechtlich relevanten Sicherheitsbegriff grundlegend gewandelt. Es ist jedoch fraglich, ob dies eine neue materielle Bewertung des bewährten Systems des internationalen Flüchtlingsschutzes erfordert. Wie ausgeführt, hat die U.S.-Delegation auf der Sitzung des Exekutivausschusses des Programms von UNHCR im Jahre 2001 zu Recht hervorgehoben, dass neuartige terroristische Bedrohungen nicht die Schaffung neuen Rechts erfordert. Terroristischen Gefahren könnte vielmehr durch die sorgfältige und gewissenhafte Anwendung des geltenden Systems des Flüchtlingsschutzes vorgebeugt werden.⁴⁹ Für die Anwendung des deutschen Rechts hat das Bundesverwaltungsgericht in diesem Zusammenhang ausdrücklich hervorgehoben, dass „eine gesteigerte Gesamtgefahrenlage“ die Sicherheitsbehörden zwar zu erhöhten Anstrengungen verpflichte, jedoch nicht dazu führe, dass der Grundrechtsschutz deshalb verstärkt zurücktreten müsse.⁵⁰

⁴⁸ BVerwG, NVwZ 2001, 335 = EZAR 214 Nr. 13 = InfAuslR 2001, 532.

⁴⁹ United States Statement on International Protection, presented at the 52nd Session of the UNHCR Executive Committee on October 3, 2001.

⁵⁰ BVerwG, NJW 1991, 581 (582), zur Anwendung des § 2 Abs. 1 G 10.

Mit der Schaffung des Systems des internationalen Flüchtlingsschutzes wurden wirksame Instrumente hervorgebracht, welche die Sicherheitsinteressen der Vertragsstaaten in zureichender Weise berücksichtigen. Art. 33 Abs. 2 GFK trägt – wie ausgeführt – den Sicherheitsinteressen des Vertragsstaates Rechnung, der den Flüchtling aufgenommen hat. Haben als terroristisch eingestufte individuelle Handlungen Auswirkungen auf das Gebiet des Vertragsstaates, kann er in schwerwiegenden Fällen auch gegen einen anerkannten Flüchtling Abschiebungsmaßnahmen durchführen, muss jedoch die absolute Schutzwirkung des Folterverbotes berücksichtigen. Hat ein Flüchtling *vor* seiner Aufnahme die Voraussetzungen eines Ausschlussgrundes nach Art. 1 F GFK erfüllt, sperrt dies die Statusgewährung. Der um Schutz ersuchte Vertragsstaat muss aber auch in diesem Fall den zwingenden Folterschutz auch an der Grenze beachten.

Werden *nach* der Statusgewährung individuelle Handlungen begangen, die einen der Tatbestände von Art. 1 F GFK erfüllen, rechtfertigt dies nicht die nachträgliche Anwendung dieser Norm. UNHCR weist ausdrücklich darauf hin, dass eine nachträgliche Anwendung von Art. 1 F GFK durch das verwaltungsrechtliche Instrument des Widerrufs nur zulässig ist, wenn *nach der Statusgewährung* Umstände bekannt werden, die eine Versagung der Statusgewährung gerechtfertigt hätten, wären diese *im Zeitpunkt der Statusgewährung* bekannt gewesen. Der Widerruf dürfe hingegen nicht auf Sachverhalte angewendet werden, die erst nach der Statusgewährung eingetreten seien („*Cancellation is, however, not related to a person’s conduct post-determination*“).⁵¹ Das bedeutet nicht, dass die Vertragsstaaten gegenüber Handlungen, die in Art. 1 F GFK erwähnt sind, tatenlos bleiben müssten. Verbrechen der in Art. 1 F a GFK bezeichneten Art erfüllen die Voraussetzungen des *Weltrechtsprinzips* und können daher von allen Staaten strafrechtlich verfolgt werden.

Damit ist klargestellt, dass das System des internationalen Flüchtlingsschutzes die Vertragsstaaten nicht daran hindert, mit allen verfügbaren Mitteln in Reaktion auf Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen den Frieden sowie Verbrechen gegen die Menschlichkeit die erforderlichen Schritte einzuleiten. Art. 1 F c GFK kommt nur unter

⁵¹ UNHCR, Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1 F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, 2003, S. 6; ebenso *Türk*, Forced Migration and Security, in: International Journal of Refugee Law 2003, 113 (120).

„extremen Umständen“ im Falle von Handlungen zur Anwendung, die einen Angriff auf die Grundlagen der Koexistenz der internationalen Staatengemeinschaft darstellen. Solche Handlungen müssen eine *internationale Dimension* haben. In diese Kategorie fallen Verbrechen, die den Weltfrieden, die internationale Sicherheit und die friedlichen Beziehungen zwischen den Staaten erschüttern könnten, sowie schwere, anhaltende Menschenrechtsverletzungen.⁵² Diese aus der Entstehungsgeschichte abgeleitete und am Wortlaut der Konvention orientierte Auslegung der Ausschlussklauseln verdeutlicht, dass diese auf den Prozess der *Transnationalisierung der Sicherheitsbedrohungen*⁵³ und dem entsprechend gewandelten Sicherheitsbegriffs flexibel und wirksam reagieren können.

Es ist danach andererseits nicht ersichtlich, dass die Teilnahme an Kämpfen oder Aktionen, die sich ausschließlich auf das Territorium des Herkunftsstaates des Flüchtlings beziehen, die Voraussetzungen des gewandelten Sicherheitsbegriffs erfüllen könnten. Wird dem Flüchtling nachgewiesen, dass er dabei an anhaltenden Menschenrechtsverletzungen beteiligt gewesen ist, so kann er strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden. In diesem Fall dürften häufig auch die Voraussetzungen nach Art. 1 F a GFK erfüllt sein. Die nachträgliche Verwirklichung eines Tatbestandes nach Art. 1 F b GFK mag zur Anwendung von Art. 33 Abs. 2 GFK führen, wenn dadurch zugleich auch die Sicherheitsinteressen des Vertragsstaates gefährdet werden und der Tatbestand die Schwere des in Art. 33 Abs. 2 GFK bezeichneten Gefahrenbegriffs erfüllt. Ist dies nicht der Fall, ist die Anwendung von Art. 33 Abs. 2 GFK nicht erlaubt. Soweit „terroristische Aktivitäten“ unter diese Norm subsumiert werden, müssen sie zugleich auch die Sicherheitsinteressen des Vertragsstaates gefährden. Derartige Tatbestände rechtfertigen zwar auch unter bestimmten, eng gefassten Voraussetzungen die Anwendung von Art. 1 F b GFK, sofern sie vor der Statusgewährung erfüllt wurden. Werden „terroristische Aktivitäten“ nach der Statusgewährung entfaltet, müssen sie die Sicherheitsinteressen des den Status gewährenden Vertragsstaates gefährden. Keinesfalls ist es rechtlich zulässig, aus Art. 1 F GFK ein allgemeines Prinzip abzuleiten, dass die dort bezeichneten Ausschlussgründe derart schwerwiegend seien, dass sie die Sicherheitsinteressen aller Vertragsstaaten gefährdeten und somit auch die des Status

⁵² UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz: Anwendung der Ausschlussklauseln: Art. 1 F GFK, 2003, S. 6.

⁵³ S. hierzu *Zürn*, US-Ordnung, Unordnung oder UN-Ordnung: Zur Entwicklung der Weltsicherheitsordnung, in: *Leviathan* 2003, 441 (444).

gewährenden Vertragsstaates, der deshalb nach Art. 33 Abs. 2 GFK vorgehen könnte. Eine derartige Auslegung würde die klare rechtliche Trennung zwischen den Ausschlussgründen des Art. 1 F GFK und der Ausnahme vom Abschiebungsverbot nach Art. 33 Abs. 2 GFK verwischen und eine mit dem konventionsrechtlichen Schutzsystem unvereinbare Schwächung des Flüchtlingsschutzes zur Folge haben. Vielmehr müssen „terroristische Aktivitäten“ zugleich auch die Voraussetzungen von Art. 1 F a GFK erfüllen, damit der Vertragsstaat strafrechtlich gegen sie vorgehen kann. Auch in diesem Fall kann er allerdings den Statusbescheid nicht aufheben.

4. *Keine internationale Verbrechensdefinition des politischen Terrorismus*

Gegen eine derartige Interpretation des konventionsrechtlichen Schutzsystems spricht darüber hinaus auch, dass sich bislang keine allgemein gültige Definition des „Terrorismusbegriffs“ herausgebildet hat und somit „terroristische“ Handlungen ohne weitere zusätzliche Voraussetzungen nicht als internationale Verbrechen angesehen werden können, es sei denn, es handelt sich um eine der in zahlreichen internationalen Konventionen gegen den Terrorismus⁵⁴ bezeichneten verbotenen Handlungen. Wegen des fehlenden Charakters eines internationalen Verbrechens kann auch nicht argumentiert werden, dass „terroristische“ Handlungen als solche stets die Sicherheitsinteressen des Vertragsstaates gefährdeten und dieser deshalb nach Art. 33 Abs. 2 GFK vorgehen könne.

Die Probleme, die sich der Durchsetzung einer allgemeinen Terrorismusdefinition stellen, verdeutlicht Art. 2 des im August 2000 im Rahmen der Vereinten Nationen verabschiedeten „Draft Comprehensive Convention on International Terrorism“ (A/C.6/55/1).⁵⁵ Danach werden u. a. als terroristische Delikte bestimmte ernsthafte Schadenszufügungen gegen staatliche und öffentliche Einrichtungen bezeichnet, wenn diese u. a. in der Absicht begangen werden, die Regierung von einer Handlung abzuhalten oder dazu anzuhalten. Es ist offensichtlich, dass ein derart weit gefasster Terrorismusbegriff für die internationale Verwendung ungeeignet ist, weil dadurch prinzipiell jede oppositionelle

⁵⁴ S. hierzu *DGVN*, Policy Paper No. 4, 2001, S. 5 ff.

⁵⁵ S. hierzu *Marx*, Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen (Terrorismusbekämpfungsgesetz) - Drucksache 14/7386, S. 5 ff.

Widerstandshandlung erfasst werden kann. Der Entwurf klammert die Frage der Legitimität bewaffneter Widerstandshandlungen bewusst aus, weil hierüber international kaum eine Verständigung erzielt werden kann. Damit wird das Dilemma internationaler juristischer Definitionsversuche evident: Terroristen sind zwar keine Guerillakämpfer. Es gibt jedoch *fließende Übergänge*⁵⁶. Die internationale Konsensfindung wird darüber hinaus insbesondere dadurch erschwert, dass die Guerilla und auch terroristische Bewegungen *ideologische Zielsetzungen* verfolgen, eine konsensfähige Abgrenzung legitimer von illegitimen Zielen indes nicht möglich ist. So wiederholt die Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen zu „Terrorismus und Menschenrechten“ in ihrem Bericht vom 27. Juni 2001 das häufig verwendete Argument, dass eine Verständigung insbesondere dadurch belastet werde, dass des einen „Terroristen“ des anderen „Freiheitskämpfer“ seien⁵⁷.

Das hiermit angesprochene Dilemma beleuchtet etwa der Widerstand der arabischen Staaten gegen die Aufnahme der *Hamas* und anderer palästinensischer Kampfgruppen in die „schwarze Liste“ der terroristischen Organisationen⁵⁸. Darüber hinaus erschwert die Konsensfindung, dass es bislang keine Verständigung über den Inhalt und die Grenzen des *Selbstbestimmungsrechtes* gibt. Selbst eine eher zurückhaltende Position im völkerrechtlichen Schrifttum geht davon aus, dass bei erheblichen Menschenrechtsverletzungen bis hin zu Vertreibungen und Völkermord ein Recht auf Sezession und damit auf gewaltsamen Widerstand anerkannt ist⁵⁹. Darauf hingewiesen wird auch, dass gewaltsame Sezessionen im Europa des 19. Jahrhunderts ein durchaus übliches Phänomen gewesen seien. Halb Europa habe letztlich auf Abspaltungen beruht⁶⁰.

Die unklare Abgrenzung der Guerilla von terroristischen Bewegungen und die Unmöglichkeit, sich international über legitime Zielsetzungen Gewalt anwendender Bewegungen zu verständigen, in Verbindung mit den durch das Selbstbestimmungsrecht

⁵⁶ Hirschmann, Das Phänomen >Terrorismus<: Entwicklungen und Herausforderungen, in: Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, 2001, S. 453, 454.

⁵⁷ Kalliopi K. Koufa, Report to the fifty-third session of the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, E/CN.4/Sub.2/2001/31, vom 27. Juni 2001.

⁵⁸ NZZ Online vom 15. November 2001.

⁵⁹ S. hierzu Schmücker, Sezession als Konfliktlösung – Unabhängigkeit für Montenegro und Kosovo, in: Leviathan 2001, S. 314, 318.

⁶⁰ Schmücker, ebenda, S. 319.

aufgeworfenen Definitionsproblemen verdeutlichen die Probleme, die einer internationalen Verständigung über eine individuelle Zurechnungskategorie für terroristisches Handeln entgegenstehen. Die Ereignisse nach dem 11. September 2001 haben darüber hinaus eine zusätzliche Schwierigkeit deutlich werden lassen. Das Bestreben, möglichst viele Staaten in die international angelegte Kampagne gegen den internationalen Terrorismus einzubinden, birgt immanent die Gefahr einer *Relativierung massiver menschenrechtsverletzender Staatsaktionen* in sich. Die systematische, schwerwiegende und massenhafte Verletzung der Menschenrechte in vielen Staaten der Welt ist damit ein weiteres Hindernis auf dem Weg zu einer internationalen Verständigung über den Terrorismusbegriff. Dies hat insbesondere Auswirkungen auf den innerstaatlichen Umgang mit dem Asylrecht. Es ist deshalb nicht zulässig, ohne weiteres bestimmte Oppositionsgruppen, die mit Gewalt gegen ihre Regierung kämpfen, als terroristisch einzustufen und derartige Definitionen zum Anknüpfungspunkt für die Aufhebung oder Einschränkung des Flüchtlingsschutzes zu machen. So hat auch das Bundesverfassungsgericht die Fachgerichtsbarkeit im Asylrecht vor einer pauschalen Gleichsetzung von *Gewalt* mit *Terrorismus* gewarnt⁶¹.

5. *Erfordernis einer internationalen Dimension des politischen Terrorismus*

Der sich nach dem 11. September herausbildende Sicherheitsbegriff zielt auf „terroristische Organisationen“, deren *Aktionsradius territorial unbegrenzt* ist und die deshalb grundsätzlich die konkreten Sicherheitsinteressen jedes Staates gefährden. Gegen einen Flüchtling, der einer derartigen Organisation angehört, mögen unter den Voraussetzungen von Art. 33 Abs. 2 GFK Abschiebungsmaßnahmen eingeleitet werden. Anders ist jedoch die Situation in Ansehung von Organisationen, die sich zwar auch terroristischer Mittel bedienen oder denen gegenüber ein derartiger Vorwurf erhoben wird, die jedoch ihren Einsatz vorrangig oder sogar ausschließlich auf das Gebiet eines Staates konzentrieren. Guerillakampf ist eine „militärische Strategie“, bei der es um die Belästigung, allmähliche Einkreisung und letztlich die Vernichtung des Feindes geht. Hingegen stellt der „Terrorismus“ eine *Kommunikationsstrategie* dar. Gewalt wird nicht wegen ihres Zerstörungseffektes, sondern

⁶¹ BVerfG (Kammer), InfAuslR 1991, 257 (260) = NVwZ 1992, 261.

als Signal verwendet, um psychologische Breitenwirkung zu erzielen.⁶² Mit dem Guerillakrieg kommt die klassische Situation des Bürgerkrieges oder eines internen bewaffneten Konfliktes ins Spiel, der auf beiden Seiten mit unversöhnlichem Hass und teilweise auch unter Anwendung „terroristischer“ Methoden geführt wird. Auf eine derartige Situation ist der gewandelte Sicherheitsbegriff nicht gerichtet. Er kann es auch gar nicht sein, weil insoweit die einseitige Parteinahme der internationalen Staatenwelt den unverändert fort geltenden völkerrechtlichen Neutralitätsgrundsatz verletzen würde.

Politikgeschichtlich ist Terrorismus nichts Neues, sondern mit der Geschichte von Unterdrückungsregimen ebenso wie mit der von Widerstandsbewegungen und Aufstandsversuchen, wie z.B. denen der Assassinen, seit jeher verbunden. Im Rahmen der antikolonialen Aufstandsbewegungen Mitte des 20. Jahrhunderts, die innerhalb kurzer Zeit zum Zusammenbruch der europäischen Kolonialreiche geführt haben, hat der Terrorismus jedoch eine bis dahin nie erreichte Qualität erreicht und konnte erhebliche politische Erfolge erzielen. Zahlreiche Politiker, die im Verlaufe der sechziger Jahre in der Generalversammlung der Vereinten Nationen ihren Platz einnahmen, waren kurz zuvor noch als Terroristen gebrandmarkt und verfolgt worden. Die Partisanenbewegungen, an deren Spitze sie standen, hatten in ihren ersten Anfängen zumeist durch terroristische Anschläge gegen die Kolonialmacht Aufsehen erregt. Fast immer, wenn sie militärisch in die Enge gedrängt worden waren, hatten sie verstärkt auf Terroraktionen zurückgegriffen.⁶³ Von derartigen, *territorial gebundenen terroristischen Aktionen* zu unterscheiden ist der religiöse Terrorismus, der keineswegs nur aus islamischen Wurzeln erwächst und auf der Grundlage christlicher oder jüdischer Fundamentalismen gedeihen kann. Während die politisch-ideologische terroristische Gewalt auf die politische Machtelite im umkämpften Staatesgebiet zielt, löst der religiöse Terrorismus die territoriale Selbstbegrenzung terroristischer Gewalt auf. Einer deutlich ausgeweiteten und nicht länger auf die Träger politischer Macht begrenzten Feinddefinition entspricht beim religiösen Terrorismus eine starke Diffusität der Angriffsziele und des politischen Gegners. So forderten schon lange vor dem 11. September die Anschläge fundamentalistisch motivierter Terrorgruppen deutlich mehr Opfer als die des

⁶² Waldmann, Terrorismus. Provokation der Macht, 1998, S. 17.

⁶³ Münkler, Die neuen Kriege, 2003, S. 182.

sozial-revolutionären oder ethnisch-nationalistischen Terrorismus.⁶⁴ Es ist darüber hinaus die territorial unbegrenzte internationale Dimension des religiösen Terrorismus sowie die an keinen konkreten Gegner gebundene Gewalt, die einen gewandelten Sicherheitsbegriff hervorgebracht hat. Bleibt der Einsatz von Gewalt und terroristischen Aktionen territorial begrenzt und auf einen konkreten politischen Gegner gerichtet, handelt es sich um ein traditionelles Phänomen, dessen Bekämpfung keine Neukonstruktion des Sicherheitsbegriffs erfordert.

Im Lichte dieses gewandelten Verständnisses des Sicherheitsbegriffs ist der Vorwurf der deutschen Behörden, die Organisation Volksmodjahedin Iran führten ihren Kampf gegen die iranische Regierung auch unter Anwendung „terroristischer“ Mittel, zu bewerten. Insofern ist zunächst von Bedeutung, dass zugleich auch darauf hingewiesen wird, dass die Organisation ihren bewaffneten Kampf auf das Gebiet des iranischen Staates begrenzt. Nach den Erkenntnissen des Bundesamtes für Verfassungsschutz führen die Kommandos der NLA seit 1997 verstärkt Guerillaaktionen im Iran durch. Hauptanschlagsziele seien Kasernen der Armee und der Pasdaran, Polizeistationen, Geheimdienstzentralen sowie andere staatliche Einrichtungen. Bei derartigen Aktionen würden aufgrund der Vorgehensweise oftmals auch Zivilpersonen verletzt oder getötet. Opfer terroristischer Gewalt seien aber auch Parteigänger des Regimes wie Geistliche und Militärs.⁶⁵ Nach den behördlichen Erkenntnissen ist damit der bewaffnete Kampf der Modjahedin auf den Iran begrenzt, hat er überwiegend militärischen Charakter und kann deshalb nicht die internationale Sicherheit gefährden. Allein der Umstand, dass die Europäische Union die Organisation der Volksmodjahedin Iran auf die Liste „terroristischer“ Organisationen gesetzt hat,⁶⁶ schafft kein neues Flüchtlingsrecht und kann deshalb auch nicht dazu führen, dass wegen der Teilnahme an Einsätzen in den Reihen der Organisation die Einschränkung des Abschiebungsschutzes nach Art. 33 Abs. 2 GFK zulässig wäre. Die Teilnahme am bewaffneten Kampf von Anhängern der Volksmodjahedin *nach* der Statusgewährung kann wegen des klaren Wortlautes von Art. 1 F b GFK auch nicht zum nachträglichen Ausschluss vom Flüchtlingsschutz durch den Widerruf der

⁶⁴ Münkler, ebenda, S. 184.

⁶⁵ Bundesamt für Verfassungsschutz, Iranischer Extremismus. „Volksmodjahedin Iran“ und ihre Frontorganisation „Nationaler Widerstandsrat Iran“, Dezember 2000, S. 14 (www.verfassungsschutz.de).

Statusgewährung führen. Strafrechtliche Sanktionen mögen eingeleitet werden, wenn es konkrete Erkenntnisse über die Teilnahme von einzelnen Anhängern der Organisation etwa an Verbrechen gegen die Menschlichkeit geben sollte.

VIII. Folderschutz

Auch wenn der Flüchtlingsschutz nach Art. 1 F GFK sowie der Abschiebungsschutz nach Art. 33 Abs. 1 GFK aufgehoben wird, ist damit noch keine endgültige Entscheidung über die rechtliche Zulässigkeit der Abschiebung des Betroffenen getroffen. Vielmehr hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte insbesondere in seiner ausländerrechtlichen Rechtsprechung an seine traditionelle, bereits 1978 entwickelte Auffassung vom *notstandsfesten Charakter des Folterverbots* nach Art. 3 EMRK⁶⁷ angeknüpft und in inzwischen gefestigter Rechtsprechung festgestellt, dass der aus dieser Norm herzuleitende *Abschiebungsschutz ein absoluter ist*.⁶⁸ Er hat in diesem Zusammenhang ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der aus Art. 3 EMRK fließende Schutz weitergehend als der Refoulementschutz nach Art. 33 GFK ist.⁶⁹ Dabei hat der Gerichtshof ausdrücklich die „immensen Schwierigkeiten“ hervorgehoben, mit denen „sich Staaten in modernen Zeiten beim Schutz ihrer Gemeinschaften vor *terroristischer Gewalt* konfrontiert sehen.“ Allerdings verbiete selbst unter diesen Umständen die „Konvention in *absoluten Begriffen Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, unabhängig vom Verhalten des Opfers*.“⁷⁰ Auch das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich hervorgehoben, dass die Anwendung des Terrorismusvorbehaltes die zuständigen Behörden nicht davon befreie, die absolute Schutzwirkung von Art. 3 EMRK zu beachten.⁷¹

Zutreffend weist in diesem Zusammenhang die zuständige Asylbehörde in den anhängigen Widerrufsverfahren gegen Angehörige der Volksmodjahedin Iran darauf hin, dass auch nach

⁶⁶ Beschluss des Rates vom 17. Juni 2002 zur Durchführung der EG VO über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, ABl. L 160/26.

⁶⁷ EGMR, Series A 25 = EuGRZ 1979, 149 (155) – *Nordirland*.

⁶⁸ EGMR, InfAuslR 1997, 97 = NVwZ 1997, 97 (99) – *Chahal*; EGMR, InfAuslR 1997, 279 (281) = NVwZ 1997, 1100 – *Ahmed*; EGMR, InfAuslR 2000, 321 (323) – *T.I.*

⁶⁹ EGMR, InfAuslR 1997, 97 (99) – *Chahal*.

⁷⁰ EGMR, InfAuslR 1997, 97 (98) – *Chahal*; EGMR, InfAuslR 1997, 279 (281) – *Ahmed*.

Einschätzung des Auswärtigen Amtes bereits die bloße Mitgliedschaft in dieser Organisation zu menschenrechtswidrigen Verfolgungsmaßnahmen führe. Gleiches gelte für Sympathisanten, da auch diese für die Organisation aktiv sein könnten und oft auch sind. Hinzu komme, dass eine klare Abgrenzung zwischen Mitgliedern und Anhängern der Volksmodjahedin Iran nicht getroffen werden könne, vielmehr sei der Übergang zwischen beiden Formen der persönlichen Organisationsverbindung fließend. Auch wenn nach Presseberichten der iranische Geheimdienstminister einzelnen Angehörigen der Organisation Straffreiheit zugesichert haben sollte, komme diesen Erklärungen keine maßgebliche Bedeutung zu. Auch die obergerichtliche Rechtsprechung geht davon aus, dass die Volksmodjahedin zu den vom iranischen Staat am stärksten und „mit allen Mitteln“ bekämpften Gruppen gehören.⁷² Damit steht mit überwiegender Wahrscheinlichkeit fest, dass ein Anhänger oder Mitglied der Volksmodjahedin Iran, dessen Organisationszugehörigkeit den iranischen Behörden bekannt werden wird, im Falle seiner Rückkehr mit der Anwendung von Folter und anderen unmenschlichen, grausamen oder erniedrigenden Maßnahmen rechnen muss. Seine Abschiebung in den Iran ist deshalb rechtlich unzulässig (Art. 3 EMRK, § 53 Abs. 1 und 4 AuslG).

IX. Rechtsschutz

Der auf die Wiedereinreise gerichtete Antrag ist bei der zuständigen deutschen Auslandsvertretung zu stellen. Diese wird die verwaltungsinterne Zustimmung der zuständigen Ausländerbehörde einholen, also derjenigen Behörde, die den Reiseausweis ausgestellt hat. Der Antrag des Asylberechtigten beruht auf § 69 Abs. 1 AsylVfG, da während des Aufenthaltes im Irak kein völkerrechtlicher Zuständigkeitswechsel eingetreten und deshalb kein Verlusttatbestand nach § 69 Abs. 2 AsylVfG mit der Folge eingetreten ist, dass ein Anspruch auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 69 Abs. 1 AsylVfG besteht. Der Antrag des Flüchtlings stützt sich auf die einmal entstandenen und durch fehlenden völkerrechtlichen Zuständigkeitswechsel nicht untergegangenen Rechte gegenüber der Bundesrepublik, die sich aus der weiterhin verbindlichen Gewährung des internationalen

⁷¹ BVerfGE 81, 142 (155 f.) = EZAR 200 Nr. 26 = NVwZ 1990, 453 = InfAuslR 1990, 167;

⁷² VGH BW, Urt. vom 26. Mai 1997 – A 12 S 1467/95, UA, S.15; OV Bremen, Urt. vom 1. Dez. 1999 – OVG 2 A 508/98.A, UA, S. 16 f.

Rechtsstatus ergeben. In beiden Fällen hat die deutsche Auslandsvertretung zur Sicherstellung des Einreiseanspruchs des Flüchtlings ein Reisedokument nach § 15 Abs. 1 DVAuslG zu erteilen.

Allerdings stellen sich für die Antragstellung erhebliche praktische Schwierigkeiten, da derzeit die konsularische Vertretung der Bundesrepublik Deutschland im Irak unklar ist. Der Antrag ist wohl bei der deutschen Botschaft in Amman zu stellen. Er ist nicht formbedürftig. Die in der Verwaltungspraxis verwendeten Formblätter dienen lediglich der Verwaltungsvereinfachung. Ihre Verwendung ist keine Wirksamkeitsvoraussetzung, da den Regelungen in §§ 3 Abs. 3, 6 Abs. 1, 7 Abs. 1, 68 Abs. 4 und 69 AuslG kein formelles Antragsersfordernis entnommen werden kann.⁷³ Darüber hinaus ist auch die persönliche Vorsprache keine Wirksamkeitsvoraussetzung für den Visumsantrag. Vielmehr kann der Antragsteller sich bei der Antragstellung durch einen Verfahrensbevollmächtigten vertreten lassen (vgl. § 14 Abs. 1 Satz 2 VwVfG). Auf Verlangen muss der Bevollmächtigte seine Vollmacht schriftlich nachweisen (vgl. § 14 Abs. 1 Satz 3 VwVfG).

Wird der Antrag abgelehnt, kann beim zuständigen Verwaltungsgericht Berlin Verpflichtungsklage auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 69 Abs. 1 AsylVfG bzw. auf Erteilung der Aufenthaltsbefugnis nach § 30 Abs. 1 AuslG in Verb. mit § 70 Abs. 1 AsylVfG erhoben werden. Ist der Antragsteller von Abschiebungsmaßnahmen in den Iran bedroht oder kann aus anderen seine persönliche Sicherheit gefährdenden Gründen der Ausgang des gerichtlichen Verfahrens nicht abgewartet werden, kann ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 123 VwGO gestellt werden, die die Botschaft zur Erteilung des Visums zu verpflichten. Unter diesen Voraussetzungen ist ausnahmsweise die Vorwegnahme der Hauptsache durch die Entscheidung im Eilrechtsschutzverfahren hinzunehmen. Fehlt es an einem Anordnungsgrund, muss der Kläger die oft jahrelangen Verfahren im aktuellen Aufenthaltsstaat abwarten.

X. Zusammenfassung

⁷³ Marx, Ausländer- und Asylrecht in der anwaltlichen Praxis, 2000, S. 59 f.

Nachfolgend werden die Ergebnisse des Rechtsgutachtens zur besseren Übersicht zusammengefasst:

1. Nach § 69 Abs. 1 AsylVfG bleibt der Anspruch des Asylberechtigten auf die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis in Abweichung von § 44 Abs. 1 Nr. 2 und 3 AuslG ungeachtet der Länge des Aufenthaltes im Ausland solange bestehen, wie die Geltungsdauer des Reiseausweises nicht abgelaufen ist. Darüber hinaus wirkt nach § 69 Abs. 2 AsylVfG die Rückkehrberechtigung des Asylberechtigten solange fort, bis ein anderer Vertragsstaat die völkerrechtliche Zuständigkeit für die Ausstellung des Reiseausweises übernommen hat. Da der Irak kein Vertragsstaat der GFK ist, kann diese Rechtsfolge während eines Aufenthaltes im Irak nicht eintreten.
2. Flüchtlinge können während der Geltungsdauer des Reiseausweises gegenüber deutschen Behörden gemäß § 13 Abs. 1 GFK Anhang auch dann eine Rückkehrberechtigung geltend machen, wenn die Aufenthaltsbefugnis aufgrund von § 44 Abs. 1 Nr. 2 und 3 AuslG erloschen ist.
3. Da § 6 Abs. 1 GFK Anhang einen rechtmäßigen Aufenthalt im Gebiet des Vertragsstaates voraussetzt, ergibt sich aus dieser Norm auch ein *mittelbarer* Rückkehranspruch. Der Vertragsstaat muss mithin im Falle des Ablaufs der Geltungsdauer des Reiseausweises durch geeignete rechtliche und administrative Maßnahmen sicherstellen, dass der Flüchtling in die Lage versetzt wird, den Anspruch auf Erneuerung der Geltungsdauer des Reiseausweises im Hoheitsgebiet des Vertragsstaates geltend zu machen. Daraus ergibt sich ein Einreiseanspruch des Flüchtlings. Dementsprechend wird allgemein in der Verwaltungspraxis der Vertragsstaaten verfahren.
4. Widerruf und Rücknahme wirken *ex nunc*, und zwar erst im Zeitpunkt der Unanfechtbarkeit des Aufhebungsbescheides. Auch für den Fall, dass das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge den Antrag des Angehörigen der Organisation Volksmodjahedin Iran zum Anlass nehmen sollte, ein Widerrufsverfahren einzuleiten, wird dadurch bis zum Eintritt der Unanfechtbarkeit der Entscheidung der Einreiseanspruch nicht aufgehoben.
5. Die „zwingenden Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung“ nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz GFK stellen keine Eingriffsgrundlage für die Beendigung des Aufenthaltes von Flüchtlingen dar. Hiermit können die Vertragsstaaten lediglich die Inanspruchnahme der mit dem internationalen Rechtsstatus verbundenen Rechte auf Reisen ins Ausland unterbinden. Die Zurückweisung und Abschiebung von Flüchtlingen richtet sich demgegenüber ausschließlich nach Art. 33 Abs. 2 GFK.
6. Die Bundesrepublik kann folglich aus Art. 28 Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz GFK keine Befugnis ableiten, die Wiedereinreise von Asylberechtigten und Flüchtlingen, die sich als Anhänger der Organisation Volksmodjahedin Iran längere Zeit im Irak aufgehalten haben, zu verweigern.
7. Der *präventive Sicherheitsbegriff* des Art. 33 Abs. 2 GFK schützt vor terroristischen

Bedrohungen, die auf den Bestand und die Funktionsfähigkeit der Institutionen der Bundesrepublik Deutschland zielen. Nach der Rechtsprechung wird deshalb ein enger Konnex zwischen *terroristischen Aktionen im Ausland* und *terroristischen Aktivitäten im Inland* gefordert. Beschränkt sich hingegen der bewaffnete Kampf einer Organisation auf die heimatliche Region, mag nach der Rechtsprechung zwar die logistische Mitwirkung des auch im Bundesgebiet tätigen Zweigs der Organisation innerstaatliche Auswirkungen haben und möglicherweise Belange der Bundesrepublik berühren. Eine Gefährdung der inneren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland ist allein darin jedoch nicht zu sehen.

8. Die Organisation Volksmodjahedin Iran beschränkt ihren bewaffneten Kampf nach den Erkenntnissen der deutschen Sicherheitsbehörden auf den Iran und unternimmt im westlichen Ausland lediglich gewaltlose propagandistische Aktivitäten. Allein in dem Hinweis auf die Zugehörigkeit eines Asylberechtigten oder Flüchtlings zur Organisation Volksmodjahedin Iran können deshalb - unabhängig von dem individuellen Profil innerhalb dieser Organisation - gegen diesen keine aufenthaltsbeendenden Maßnahmen nach Art. 33 Abs. 2 GFK gerechtfertigt werden.
9. Hat ein Vertragsstaat den internationalen Rechtsstatus gewährt, kann er aufenthaltsbeendende Maßnahmen gegen den Flüchtling nur nach Maßgabe von Art. 33 Abs. 2 GFK (§ 51 Abs. 3 Satz 1 AuslG) ergreifen. Die Regelung nach § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG, die den Wortlaut von Art. 1 F GFK wiederholt, kann deshalb völkerrechtlich unbedenklich nur die Statusgewährung sperren, nicht aber nachträglich den Aufenthaltsschutz zu Lasten des aufgenommenen Flüchtlings einschränken. Da § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG zugleich aber auch den in § 51 Abs. 1 AuslG (Art. 33 Abs. 1 GFK) vorgesehenen Abschiebungsschutz einschränkt, ist diese Norm mit der GFK nicht vereinbar.
10. Zwar kann ein Vertragsstaat, der den Status gewährt hat, nach allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts den Status widerrufen, wenn *nachträglich* Umstände bekannt werden, die zum Ausschluss nach Art. 1 F GFK geführt hätten. Hierbei ist jedoch zwingende Voraussetzung, dass sich derartige Umstände *zeitlich* auf die Situation *vor der Statusgewährung* beziehen müssen. Ein Widerruf unter Bezugnahme auf die Ausschlussgründe nach Art. 1 F GFK, der sich auf das Verhalten des Flüchtlings nach der Statusgewährung bezieht, ist hingegen unzulässig.
11. Das individuelle Verhalten von Anhängern der Organisation Volksmodjahedin Iran nach der Statusgewährung während ihres Aufenthaltes im Irak erlaubt aus den in Nr. 10 bezeichneten Gründen keinen Widerruf der Statusgewährung entsprechend Art. 1 F b GFK in Verb. mit § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG.
12. Eine Zurückweisung eines asylberechtigten Anhängers der Organisation Volksmodjahedin Iran oder eines dieser Organisation angehörenden Flüchtlings wegen seines Aufenthaltes im Irak ist unzulässig. Für eine Anwendung von Art. 33 Abs. 2 GFK fehlt es an den entsprechenden Voraussetzungen. Denn die auf das Territorium des Iran gerichtete Strategie und die in diesem Zusammenhang durchgeführten Aktivitäten der Organisation Volksmodjahedin Iran können aufgrund ihres Charakters und ihres Umfangs nicht die Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik gefährden, weil sicherheitsgefährdende Handlungen dieser Organisation nicht auf das Territorium der Bundesrepublik bezogen sind und dort auch weder vorbereitet noch durchgeführt werden.

13. Der sich nach dem 11. September 2001 herausbildende gewandelte Sicherheitsbegriff zielt auf „terroristische Organisationen“, deren *Aktionsradius territorial unbegrenzt* ist und die deshalb grundsätzlich die konkreten Sicherheitsinteressen jedes Staates gefährden. Gegen einen Flüchtling, der einer derartigen Organisation angehört, sind unter den Voraussetzungen von Art. 33 Abs. 2 GFK Abschiebungsmaßnahmen zulässig. Anders ist jedoch die Situation in Ansehung von Organisationen, die sich zwar auch terroristischer Mittel bedienen oder denen gegenüber ein derartiger Vorwurf erhoben wird, die jedoch ihren Einsatz vorrangig oder sogar ausschließlich auf das Gebiet eines Staates konzentrieren. Auf eine derartige Situation ist der gewandelte Sicherheitsbegriff nicht gemünzt. Er kann es auch gar nicht sein, weil insoweit die einseitige Parteinahme der internationalen Staatenwelt den unverändert fort geltenden völkerrechtlichen Neutralitätsgrundsatz verletzen würde.
14. Auch wenn der Flüchtlingsschutz nach Art. 1 F GFK sowie der Abschiebungsschutz nach Art. 33 Abs. 1 GFK aufgehoben wird, ist damit noch keine endgültige Entscheidung über die rechtliche Zulässigkeit der Abschiebung des Betroffenen getroffen worden. Vielmehr hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte insbesondere in seiner ausländerrechtlichen Rechtsprechung an seine traditionelle, bereits 1978 entwickelte Auffassung vom *notstandsfesten Charakter des Folterverbots* nach Art. 3 EMRK angeknüpft und in inzwischen gefestigter Rechtsprechung festgestellt, dass der aus dieser Norm herzuleitende *Abschiebungsschutz* ein *absoluter* ist.
15. Ein Anhänger oder Mitglied der Organisation Volksmodjahedin Iran, dessen Organisationszugehörigkeit den iranischen Behörden bekannt ist oder werden wird, muss im Falle seiner Rückkehr mit überwiegender Wahrscheinlichkeit mit der Anwendung von Folter und anderen unmenschlichen, grausamen oder erniedrigenden Maßnahmen rechnen. Seine Abschiebung in den Iran ist deshalb rechtlich unzulässig (Art. 3 EMRK, § 53 Abs. 1 und 4 AuslG).