

Gemeinsame Stellungnahme von ...

zum Entwurf der Richtlinie der Kommission der Europäischen Gemeinschaften „zur Festlegung von Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge im Einklang mit dem Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und dem Protokoll von 1967 oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen“ vom 12. September 2001

Vorbemerkung

Die Kommission der *Europäischen Gemeinschaften* (Kommission) hat am 12. September 2001 den Entwurf für eine >>*Richtlinie des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge im Einklang mit dem Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und dem Protokoll von 1967 oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen*<< <KOM(2001)510-2001/0207(CNS)>¹ vorgelegt. Dieser Entwurf beruht auf Artikel 63 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe c) des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften in der Fassung des Amsterdamer Vertrages vom 2. Oktober 1997 (EG-Vertrag). Das wesentliche Ziel des Entwurfs ist es, sicherzustellen, dass ein „*Mindestmaß an Schutz in allen Mitgliedsstaaten für jene, die tatsächlich Schutz brauchen, zur Verfügung steht, und Unterschiede zwischen den Rechtsvorschriften und Praktiken der Mitgliedsstaaten in diesem Bereich abgebaut werden*“ (Seite 4).

Kritisch anzumerken ist, dass der Entwurf in Artikel 2 Buchstabe c) den Begriff „*Flüchtling*“ nur auf „*Drittstaatsangehörige*“ bezieht, sodass Mitgliedsstaaten Angehörigen anderer Mitgliedsstaaten kein Asyl gewähren dürfen. Wenn auch einzuräumen ist, dass angesichts der hervorgebrachten rechtsstaatlichen, demokratischen sowie menschenrechtlichen Strukturen in den derzeitigen Mitgliedsstaaten bezogen auf diese Fälle von Verfolgungen nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) wohl selten vorkommen dürften, kann in die Konvention jedoch nicht ein derartiger geographischer Vorbehalt hineingelesen werden. Dieser wäre auch das falsche politische Signal an die Vertragsstaaten der Konvention. Die Kommission wird deshalb gebeten, sicherzustellen, dass zur erschöpfenden Erfüllung der internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten der Begriff des „*Drittstaatsangehörigen*“ durch „*Ausländer*“ ersetzt wird.

Zugleich schlägt die Kommission zur „*Einschränkung einer ungerechtfertigten Sekundärmigration*“ Bestimmungen über die Mindestrechte und Vergünstigungen vor, die Personen mit Flüchtlingsstatus oder subsidiärem Schutzstatus genießen. Es wird darüber hinaus im Blick auf beide schutzbedürftige Personengruppen eine möglichst einheitliche Gestaltung der Rechtsstellung angestrebt, um dadurch nach Möglichkeit ein

¹ In den weiteren Ausführungen „Entwurf“ genannt. Inzwischen liegt eine Fassung vom 7. November 2001 –Nr. 13620/01 – 2001/0207 (CNS)) vor.

Auseinanderfallen der beiden Schutzformen zu erreichen. Grundlegend für den Entwurf ist danach die angestrebte weitgehende Gleichstellung von dem auf der Genfer Flüchtlingskonvention beruhenden *Flüchtlingsschutz* und dem auf menschenrechtlichen Normen zurückzuführenden *subsidiärem Schutz*. Dementsprechend beschreibt Artikel 1 des Entwurfs als *Ziel der Richtlinie* die Bereitstellung eines Rahmens für die internationale Schutzregelung, welche auf bestehende internationale und gemeinschaftsrechtliche Verpflichtungen und die Praxis der Mitgliedsstaaten gestützt wird. Beide Formen des *internationalen Schutzes* stehen unter dem *Prinzip der Subsidiarität*. Danach kommt der internationale Schutz nur *ersatzweise*, das heißt, nur dann zur Anwendung, wenn keine realistische Möglichkeit besteht, dass die betreffende Person in ihrem Herkunftsstaat Schutz erhält (Seite 7, 9).

Der Entwurf stellt darüber hinaus in Artikel 4 klar, dass die Richtlinie sich ausschließlich auf *Mindestnormen für die Anerkennung und den Status* von Schutzbedürftigen konzentriert. Dadurch sollen die Mitgliedsstaaten nicht daran gehindert werden, über die in der Richtlinie festgelegten Mindestnormen hinausgehende Maßnahmen zu erlassen, insbesondere hinsichtlich der mit der Statusentscheidung verknüpften Rechte und Vergünstigungen. Maßgebend sind auf jeden Fall die in Artikel 2 bis 34 der Genfer Flüchtlingskonvention bezeichneten Rechte. Danach dürfen die Mitgliedsstaaten den in der Richtlinie festgesetzten Mindeststandard nicht unterschreiten, wohl aber über diesen hinausgehen. Dieser Ansatz wird ausdrücklich begrüßt. Denn dieser steht in Übereinstimmung mit Artikel 5 GFK. Danach wird es den Vertragsstaaten ausdrücklich freigestellt, Rechte und Vergünstigungen zu gewähren, die über die in der Konvention vorgesehenen hinausgehen. In diesem Sinne ist Artikel 4 des Entwurfs auszulegen.

Völkerrechtliche Grundlagen des Entwurfs

- *Flüchtlingsvölkerrecht*

Ausdrücklich beruft sich die Kommission für die Auslegung des Flüchtlingsbegriffs nach Artikel 1 GFK auf die Auslegungsgrundsätze nach Artikel 31 Absatz 1 der Wiener Vertragsrechtskonvention (Seite 6). Danach sei die Definition des Flüchtlingsbegriffs in den Mitgliedsstaaten sowie die Konvention insgesamt „weiterhin relevant und ausreichend flexibel, vollständig und umfassend“, um einen Großteil der Personen, die international Schutz benötigen, diesen auch garantieren zu können. Diese Klarstellung der Kommission ist insbesondere deshalb zu begrüßen, weil im „*Strategiepapier zur Migrations- und Asylpolitik*“, das 1998 während der österreichischen Präsidentschaft der Europäischen Union entwickelt wurde, die Aktualität der Genfer Flüchtlingskonvention für die überwiegende Mehrheit der Flüchtlinge bestritten und deren Ablösung gefordert wurde. Der Europäische Rat hatte jedoch auf seinem Sondergipfel im finnischen Tampere im Oktober 1999 die strategischen Vorgaben der österreichischen Präsidentschaft nicht bekräftigt, sondern die Bedeutung, welche „die Union und die Mitgliedsstaaten der *unbedingten Achtung des Rechts auf Asyl* beimessen“, hervorgehoben. Auch gelobte er, „auf ein gemeinsames Asylsystem hinzuwirken, das sich auf die *uneingeschränkte und allumfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention* stützt“. Mit ihrem auf die Wiener Vertragsrechtskonvention gestützten Ansatz hebt die Kommission erneut die zentrale Bedeutung der Genfer Flüchtlingskonvention hervor. Damit ist nunmehr hinreichend klargestellt, dass der ernstzunehmende Flüchtlingsdiskurs in Europa an der Genfer

Flüchtlingskonvention ausgerichtet ist und einen möglichst lückenlosen Schutz sicherstellen will.

Nicht im Einklang mit diesem selbst vorgegebenen Ansatz ist die Priorität, welche die Kommission dem „*Gemeinsamen Standpunkt vom 4. März 1996 betreffend die harmonisierte Anwendung der Definition des Begriffs ‚Flüchtling‘ in Artikel 1 GFK*“² einräumt und den sie zum *Ausgangspunkt* ihrer Vorschläge macht (Seite 6). Die Genfer Flüchtlingskonvention ist ein *universeller Vertrag*. Es ist nicht akzeptabel und mit dem in Artikel 31 Wiener Vertragsrechtskonvention zugrundeliegenden Verständnis kaum vereinbar, dass die Empfehlungen des Exekutivkomitees des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen sowie das „*Handbuch über Verfahren und Kriterien für die Bestimmung der Flüchtlingseigenschaft*“ (Handbuch) des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen von 1979 lediglich als Hilfsmittel für die Auslegung des Flüchtlingsbegriffs herangezogen werden.

Forderung:

Nicht eine europäische Sonderposition wie der Gemeinsame Standpunkt, sondern die anerkannten Standards, die in den letzten Jahrzehnten von den dafür vorgesehenen internationalen Gremien entwickelt wurden, müssen am Ausgangspunkt der Richtlinie stehen.

- *Subsidiärer Schutz*

Im Bereich des subsidiären Schutzes beruft die Kommission sich zunächst auf Artikel 3 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, auf Artikel 3 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe sowie auf Artikel 7 des Bürgerrechtspaktes der Vereinten Nationen. Die Kommission empfiehlt in diesem Zusammenhang, dass die Mitgliedsstaaten „*keinen strengeren Maßstab als den von der EMRK vorgegebenen*“ anlegen sollten. Angesichts der etwa im Blick auf die Prognoseprüfung, gemessen an der Rechtsprechung des Ausschusses der Vereinten Nationen gegen Folter, vergleichsweise strengeren Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte³ erscheint indes insbesondere die Einbeziehung der internationalen Rechtsprechung in den europäischen Standard angezeigt. Der Entwurf sollte in der Begründung klarstellen, dass diese Rechtsprechung bei der Auslegung und Anwendung des Refoulementschesutzes gegen Folter und unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe nach Artikel 15 Buchstabe a) des Entwurfs zu berücksichtigen ist. Die Mitgliedsstaaten dürfen deshalb in keinem Fall hinter die Rechtsprechung des Ausschusses gegen Folter wie auch des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen zurückfallen.

Forderungen:

1. Es wird begrüßt, dass die Kommission unter Berufung auf Artikel 31 der Wiener Vertragsrechtskonvention eine generöse und

² In den weiteren Ausführungen als „Gemeinsamer Standpunkt“ bezeichnet.

³ Siehe hierzu einerseits Ausschuss gegen Folter, Entscheidung vom 18. Oktober 1993 – Nr. 13/1993 – *Mutombo*, Human Rights Law Journal 1994, 164; andererseits Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil vom 30. Oktober 1991 – Nr. 45/1990/236/302-306 – *Vilvarajah u.a.* – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1992, 809.

liberale Auslegung und Anwendung der Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention gewährleisten will und damit Versuchen, die Konvention als überholt zu behandeln, eine eindeutige Abfuhr erteilt.

2. *Den Ausgangspunkt für die Auslegung und Anwendung des Flüchtlingsbegriffs nach Artikel 1 A der Genfer Flüchtlingskonvention sollten die hierfür maßgeblichen Empfehlungen des Exekutivkomitees des Programms des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen sowie das Handbuch über Verfahren und Kriterien für die Bestimmung der Flüchtlingseigenschaft des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars bilden.*

3. *Für die Gestaltung des subsidiären Schutzes sollte nicht nur die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, sondern auch die des Ausschusses der Vereinten Nationen gegen Folter sowie des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen als maßgebliche Grundlage dienen. In keinem Fall darf ein Mitgliedsstaat unter dem Standard bleiben, der durch eines dieser Organe gesetzt worden ist.*

Auslegung und Anwendung des Flüchtlingsbegriffs

Der Vorschlag der Kommission enthält eine Reihe von Vorschlägen, die geeignet sind, die Genfer Flüchtlingskonvention im Sinne eines effektiven Flüchtlingsschutzes zu bestätigen und darüber hinaus auch fortzuentwickeln und einigen Vertragsstaaten Anlass geben werden, ihre insoweit restriktive Praxis aufzugeben.

- Anerkennung der nichtstaatlichen Verfolgung (Artikel 11 Absatz 2)

Entgegen anfänglichen Unsicherheiten bekennt die Kommission sich eindeutig zur überwiegenden Staatenpraxis. Sie übernimmt damit nicht die einschränkende Position des Gemeinsamen Standpunktes. Nach Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe a) des Entwurfs ist der Flüchtlingsstatus auch dann zu gewähren, wenn der Herkunftsstaat „**nicht in der Lage** oder nicht willens ist, wirksamen Schutz zu bieten“. In der Begründung wird ausgeführt, es sei unerheblich, von wem die Verfolgung ausgehe. Zu prüfen sei, ob der Antragsteller im Herkunftsstaat wirksamen Schutz erlangen könne (Seite 21). Zur Prüfung dieser Frage sei insbesondere der Frage nachzugehen, ob der Herkunftsstaat Maßnahmen getroffen habe, um Verfolgungen abzuwenden, und ob dem Antragsteller überhaupt Zugang zu vorhandenen nationalen Schutzsystemen gehabt habe (Seite 21).

Diese Position entspricht im Ansatz der überwiegenden Staatenpraxis. Während jedoch im allgemeinen in der Staatenpraxis keine Differenzierung in Verfolgungen durch funktionsfähige Staaten einerseits und staatsähnliche Gewalten andererseits vorgenommen wird, scheint der Entwurf der Kommission davon auszugehen, dass eine Verfolgung einen an sich funktionsfähigen Staat voraussetzt. Damit würde der Entwurf Verfolgungen durch nichtstaatliche Gruppen in einem >>zerfallen(d)en Staat<< (>>failed state<<), wie etwa in Somalia, Sierra Leone und Afghanistan, nicht erfassen.

Eine derartige Auslegung und Anwendung der Konvention wäre indes mit der überwiegenden Staatenpraxis nicht vereinbar. Der Entwurf ist daher in diesem Geischtspunkt so zu fassen, dass er mit dieser Staatenpraxis übereinstimmt. So könnte etwa in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c) des Entwurfs folgender Zusatz aufgenommen werden: „*Sind keine staatlichen Strukturen vorhanden, ist der Staat nicht in der Lage Schutz zu bieten.*“

Danach haben sich zur Behandlung von Verfolgungen durch nichtstaatliche Personen und Gruppen folgende Grundsätze herausgebildet: Ist der Staat im konkreten Einzelfall schutzunfähig, wird der Flüchtlingsstatus gewährt, wenn der Antragsteller eine begründete Furcht vor Verfolgung durch nichtstaatliche Kräfte aus den Gründen der Konvention geltend machen kann. Die Schutzunfähigkeit gegenüber Verfolgungen durch nichtstaatliche Gruppierungen kann verschiedene Gründe haben. Sie kann darauf beruhen, dass staatliche Strukturen nicht mehr existieren oder der noch existierende Staat in seiner Funktionsfähigkeit einschneidend beeinträchtigt ist. In beiden Fällen gewährt der Staat gegen Übergriffe durch private Dritte keinen effektiven Schutz und wird deshalb der Flüchtlingsstatus gewährt. Zwar wird in der Staatenpraxis grundsätzlich von der Schutzfähigkeit des Staates ausgegangen, dem Flüchtling indes im konkreten Einzelfall die Widerlegungsmöglichkeit eingeräumt, für die er klare und überzeugende Gründe angeben muss. Bestehen keine staatlichen Strukturen mehr, bedarf es eines derartigen Nachweises nicht⁴.

Mit diesen Grundsätzen steht die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes nicht in Übereinstimmung. Danach besteht die „die Zurechenbarkeit begründende *Schutzunfähigkeit* oder *Schutzunwilligkeit nicht bereits dann*“, „*wenn in dem zu beurteilenden Einzelfall effektiver staatlicher Schutz nicht gewährleistet worden ist, obwohl dies möglich gewesen wäre*“. Vielmehr seien private Übergriffe erst dann dem Staat zuzurechnen, wenn er hiergegen *grundsätzlich keinen effektiven Schutz* leiste⁵. Entgegen dem internationalen Standard, wie er auch im Entwurf der Kommission zum Ausdruck kommt, darf die Behörde danach nicht berücksichtigen, ob der Antragsteller im konkreten Einzelfall Zugang zum staatlichen Schutzsystem gehabt und Schutz beantragt hatte und dieser versagt wurde. Maßgebend ist ausschließlich ein generell-abstrakter Maßstab. Hat der Staat generell zureichende Vorkehrungen zur Eindämmung privater Gewalt getroffen, dürfen die konkreten Umstände für die Schutzversagung im Einzelfall nicht berücksichtigt werden. Erst die *Komplizenschaft* des Staates mit dem verfolgenden Dritten in einem konkreten Einzelfall begründet damit nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes die Zurechnung staatlicher Schutzversagung gegenüber privaten Verfolgungen⁶.

Mit diesem Ansatz verfehlt die deutsche Rechtsprechung nicht nur den Ansatz der Schutztheorie⁷, sondern auch den nach dem allgemeinen Völkerrecht konkret und

⁴ Canadian Immigration and Refugee Board, Guidelines issued by the Chairperson on “Civilian Non-Combatants fearing Persecution in Civil War Situations”, 1996, S. 12, mit Verweis auf Supreme Court of Canada, Entscheidung vom 30. Juni 1993 – Nr. 21937 – *Ward*.

⁵ Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 24. März 1995 – BVerwG 9 B 747.94 – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1996, Seite 85; Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 5. Juli 1994 – BVerwG 9 C 1.94 – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1995, Seite 391, 392.

⁶ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 18. Januar 1994 – BVerwG 9 C 48.92 – Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes, Band 95, Seite 42, 49.

⁷ Die Differenzierung in *Schutztheorie* und *Zurechnungslehre* geht zurück auf die Studie der Universität von Nijmegen, *Persecution by Third Parties*, Ben Vermeulen, Thomas Spijkerboer, Karin Zwaan, Roel Fernhout, Auftragsstudie des niederländischen Justizministeriums, 1998, S. 11 ff.

individuell zu beurteilenden Standard des *due diligence*⁸. Nach dem Standard des *due diligence* haben die Staaten im konkreten Einzelfall die erforderlichen Maßnahmen gegen Verletzungen der Rechte der ihrer Obhut unterstehenden Personen zu ergreifen. Eine lediglich abstrakt-generelle Betrachtungsweise wird diesen internationalen Verpflichtungen nicht gerecht⁹. Es ist vor diesem Hintergrund nur folgerichtig, dass das House of Lords des Vereinigten Königreichs in der Frage der Verfolgung durch nichtstaatliche Täter die Bundesrepublik Deutschland nicht als sicheren Staat ansieht¹⁰ und auch der Europäische Gerichtshof in dieser Frage eine *offensichtliche Schutzlücke* in der Rechtsordnung der Bundesrepublik nicht übersehen konnte¹¹.

Der Anfang November 2001 eingebrachte Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes der Bundesregierung reagiert auf diese Kritik und weist die Zurechnungslehre ausdrücklich zurück. Nach § 60 Absatz 1 Satz 5 des Entwurfs des Aufenthaltsgesetzes ist es danach unerheblich, ob nichtstaatliche Verfolgungen dem Staat zuzurechnen sind. Die Bundesregierung stellt sich damit gegen die Zurechnungslehre der Rechtsprechung. Selbst wenn die von der Bundesregierung vorgestellte Konzeption im weiteren Verlaufe der Gesetzesberatungen an politischen Widerständen scheitern sollte, hat sie für die Diskussion über den Entwurf der Kommission gleichwohl eine zentrale politische Vorentscheidung getroffen. Nachdem sie nunmehr für den innerstaatlichen Gesetzgebungsbereich der Schutzlehre eine klare Priorität eingeräumt hat, sprechen plausible Gründe für die Erwartung, dass die Kommission für die Durchsetzung der Schutzlehre nunmehr in der Bundesregierung starke Unterstützung erfahren wird.

Die diese gemeinsame Stellungnahme tragenden deutschen nichtstaatlichen Organisationen unterstützen die Kommission und auch die deutsche Bundesregierung ausdrücklich in ihren Bemühungen, den gemeinschaftsrechtlichen Standard in dieser heftig umkämpften Frage des Flüchtlingsrechts in Übereinstimmung mit dem internationalen Standard zu bringen. Seit Auflösung der statischen Staatenordnung im Zeitalter der globalen Bipolarität haben sich wesentliche Veränderungen und damit einhergehend ein Wandel in den Rechtsauffassungen entwickelt, der auch die Mitgliedsstaaten zwingt, traditionelle Rechtspositionen kritisch zu überprüfen. Dazu gehört insbesondere der sich seit 1989 herausbildende Bedeutungswandel, der die Position des Individuums im Völkerrecht betrifft. Die menschenrechtliche Entwicklung seit diesem Zeitpunkt ebenso wie die internationale Verantwortlichkeit des Individuums, wie sie seitdem in einer bis 1989 nicht vorstellbaren Entwicklung im Völkerstrafrecht hervorgebracht wurde, lassen eine in den Traditionen des deutschen Rechtspositivismus des 19. Jahrhunderts befangene staatsfixierte Verkürzung des Flüchtlingsschutzes als historisches Relikt erscheinen.

Nicht gefolgt werden kann der Kommission indes bei ihrem Vorschlag, die Schutzfähigkeit „*internationaler Organisationen*“ grundsätzlich zu unterstellen (vgl. Artikel 9 Absatz 3 des Entwurfs). Die Erfahrungen in der Vergangenheit haben vielmehr gezeigt, dass internationale Friedenstruppen vorrangig auf die Herstellung einer stabilen innerstaatlichen Ordnung bedacht, jedoch nicht in der Lage sind, dem

⁸ Siehe hierzu Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte, Entscheidung vom 29. Juli 1988, Human Rights Law Journal 1994, 212, 240 – *Velasques Rodriguez*

⁹ *Reinhard Marx*, The Notion of Persecution by Non-State Agents in German Jurisprudence, in: The Changing Nature of Persecution, International Association of Refugee Law Judges (Hrsg.), 2001, Seite 60, 64.

¹⁰ House of Lords, Entscheidung vom 19. Dezember 2000 – *Adan and Aitseguer*.

¹¹ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Entscheidung vom 7. März 2000 – Nr. 43844/88 – InfAusIR 2000, 321, 325.

Einzelnen einen effektiven Schutz gegen Verfolgungen und Bedrohungen durch innerstaatliche Behörden, ehemalige Bürgerkriegsparteien und andere mühsam in den Friedensprozess eingebundene interne Kräfte zu gewährleisten. Internationale Friedensbemühungen zielen vorrangig auf die Herstellung der äußeren Rahmenbedingungen für den nationalen Versöhnungsprozess. Der interne Machtbereich der einzelnen Konfliktbeteiligten entzieht sich daher in aller Regel der effektiven internationalen Kontrolle. So wird etwa in der schweizerischen Rechtsprechung darauf hingewiesen, dass verfolgte Minderheiten im Kosovo wie die Ashkali und Roma außerhalb der von der KFOR geschützten Zonen vor Verfolgung nicht sicher sind¹². Der österreichische Verwaltungsgerichtshof erachtet aus diesem Grund den von der KFOR bereit gehaltenen Schutz ausdrücklich für unzureichend¹³. Aus diesen Gründen sollte Artikel 9 Absatz 3 des Entwurfs dahin geändert werden, dass der erforderliche Schutz nur *ausnahmsweise* durch internationale Organisationen sichergestellt werden kann und deshalb die Behörde die materielle Beweislast für die Schutzgewährung trifft.

Forderung:

Nachdrücklich wird die Kommission in ihrem Bemühen unterstützt, die überwiegende Staatenpraxis zur Verfolgung durch nichtstaatliche Täter in die Richtlinie zu integrieren und damit die Statusgewährung nicht am Einwand der fehlenden staatlichen Schutzfähigkeit scheitern zu lassen. Entgegen dem Vorschlag der Kommission kann jedoch in Ansehung von internationalen Friedenstruppen nur ausnahmsweise von der Fähigkeit der effektiven Schutzgewährung gegen Verfolgung durch internationale Kräfte ausgegangen werden.

- Der Begriff der Verfolgung

Zutreffend beschreibt der Entwurf der Kommission die dem Verfolgungsbegriff zugrundeliegende Individualkonzeption: Als Verfolgungen gelten „*ausschließlich Handlungen, die absichtlich, fortdauernd oder systematisch ausgeführt werden und so gravierend sind*“ dass eine Rückkehr ins Herkunftsland ausgeschlossen ist (Seite 23). In Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe a) des Entwurfs wird für diesen Ansatz der Begriff der „*Zufügung eines ernsthaften nicht gerechtfertigten Schadens*“ verwendet. Die Kommission entwickelt damit einen ehrgeizigen Ansatz. Allgemein anerkannt ist, dass die Verfasser der Konvention den Begriff der Verfolgung bewusst nicht definiert hatten¹⁴. UNHCR interpretiert diesen entwicklungsgeschichtlichen Aspekt der Konvention als starken Hinweis darauf, dass die Verfasser der Konvention auf der Grundlage der Erfahrungen aus der Vergangenheit mit dem Begriff der Verfolgung möglichst alle zukünftigen Arten von Verfolgungen erfassen wollten¹⁵. Jeder Definitionsversuch des Verfolgungsbegriffs muss deshalb dessen *prinzipielle Offenheit*

¹² Schweizerische Asylrekurskommission, Urteil vom 28. Mai 2001 – Entscheidungen und Mitteilungen der Schweizerischen Asylrekurskommission 2001 Nr. 13.

¹³ Verwaltungsgerichtshof, Entscheidung vom 6. März 2001 – Nr. ZI. 2000/01/0056.

¹⁴ Paul Weis, The concept of the refugee in international law, in: Du droit international 1960, Seite 928, 970; Atle Grahl-Madsen, The Status of Refugees in International Law, Band 1, 1966, S. 193.

¹⁵ UNHCR, Auslegung von Artikel 1 des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, April 2001, Seite 5.

bedenken und darf sich nicht als abschließende Konzeption verstehen. Vielmehr geht es darum, für die in der Praxis üblichen Verfolgungen wesentliche Interpretationsmaximen zur Verfügung zu stellen.

Konzeptionell erscheint der Entwurf der Kommission zum Verfolgungsbegriff gelungen, bedarf jedoch noch einer besseren systematischen Bearbeitung. So ist es verfehlt, bereits in den Verfolgungsbegriff nach Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe a) im Zusammenhang mit der Diskriminierung einen Hinweis auf die Verfolgungsgründe der Konvention aufzunehmen, da in Artikel 12 diese Gründe umfassend erläutert werden. Mit dem Begriff der „Diskriminierung“ sollen vielmehr auch wiederholt ergriffene Maßnahmen erfasst werden, die an sich nicht die „gravierende“ Eingriffsschwelle des Verfolgungsbegriffs erfüllen, jedoch in ihrer Gesamtschau einem gravierenden Eingriff gleichkommen. Für die insoweit vorzunehmende Bewertung wird es sicherlich auch auf die den Diskriminierungen zugrundeliegenden Verfolgungsgründe ankommen. Der Entwurf trennt jedoch zu Recht methodisch zwischen der Art der Verfolgung (Artikel 11) und den Verfolgungsgründen (Artikel 12) und sollte diese Unterscheidung deshalb nicht bei den Diskriminierungen verwischen.

Der von der Kommission in Artikel 11 des Entwurfs verwendete Begriff des „*ernsthaften Schadens*“ entspricht dem in angelsächsischen Recht entwickelten Begriff des „*serious harm*“¹⁶. Er kann zwar grundsätzlich mit dem in der deutschen Rechtsprechung verwendeten Begriff der „*ausgrenzenden Verfolgung*“¹⁷ in Übereinstimmung gebracht werden. Während hingegen der deutsche Ansatz mit seinem Fokus auf der „gezielten Rechtsgutverletzung“ einen Trend zur Kasuistik hervorbringt¹⁸, richtet sich beim Begriff des ernsthaften Schadens das Erkenntnisinteresse nicht auf die Finalität der Verfolgungshandlung und damit letztendlich auf die (subjektiven) Absichten und Motivationen der Verfolger, sondern – entsprechend der durch die Einbindung des Flüchtlingsrechts in den Menschenrechtsschutz vorgegebenen Anforderungen – auf die objektiven Auswirkungen der Handlung auf den Einzelnen. Allerdings kann auch der von der Kommission verwendete Begriff die Gefahr der Kasuistik nicht aufheben. Dies hat seinen Grund darin, dass der Verfolgungsbegriff prinzipiell offen und ihm deshalb der Trend zur Kasuistik immanent ist. Umso wichtiger ist bei einer derart konzeptionellen Herangehensweise die Richtung, in die das Erkenntnisinteresse durch normative Vorgaben gelenkt wird. Der von der Kommission verwendete Begriff zwingt vorrangig zur Bewertung der objektiven Auswirkungen der von dem Verfolger ergriffenen Maßnahmen auf den Einzelnen, vollzieht mithin einen menschenrechtlichen Ansatz. Der Fokus auf den Begriff der Ausgrenzung ist eher subjektiv orientiert und mag bei der Bewertung der Verfolgungsgründe eine Funktion gewinnen, nicht jedoch bei der Art der Verfolgung.

Dem Ansatz der Kommission entspricht es, dass „*wiederholte Diskriminierungsmaßnahmen*“, die jede für sich genommen nicht den Verfolgungstatbestand erfüllen („*cumulative grounds*“), einen „ernsthaften nicht gerechtfertigten Schaden“ darstellen können (Seite 23). Diese im Handbuch des

¹⁶ James C. Hathaway, *The Law of Refugee Status*, 1991, S. 101 ff.

¹⁷ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 10. Juli 1989 – 2 BvR 502, 1000, 961/86 – Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes, Band 80, Seite 315, 335.

¹⁸ S. hierzu Reinhard Marx, Handbuch zu Asyl- und Flüchtlingsanerkennung, Kapitel 11 „Asylerhebliche Diskriminierungen“.

UNHCR (Nr. 55) aus dem Schrifttum übernommene Position¹⁹ ist von der internationalen Staatenpraxis überwiegend bekräftigt worden, wird in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes indes entschieden abgelehnt²⁰. Während das Bundesverwaltungsgericht derartige Diskriminierungen von vornherein unberücksichtigt lässt, wird die Häufung derartiger Diskriminierungen im internationalen Diskurs als Verfolgung im Sinne der Konvention angesehen²¹. Der Streit kann indes im Sinne des Kommissionsentwurfs gelöst werden. Denn auch nach der Zumutbarkeitslehre des Bundesverwaltungsgerichtes²² wird der „vernünftige besonnene Dritte“ umso eher eine begründete Verfolgung befürchten, je mehr er in der Vergangenheit bereits eine Reihe von diskriminierenden Verfolgungsakten erlebt hat (Handbuch, Nr. 55).

- *Gruppenverfolgung*

Der Entwurf bekräftigt in diesem Zusammenhang auch die in der Staatenpraxis allgemein anerkannte *Gruppenverfolgung*, freilich ohne diesen Begriff ausdrücklich zu verwenden. Nach Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe c) des Entwurfs ist es unerheblich, „*ob der Antragsteller aus einem Land kommt, in dem viele oder alle Menschen der Gefahr allgemeiner Unterdrückung ausgesetzt sind*“. Die Kommission will damit der Tendenz in der Staatenpraxis – wie sie etwa in der Sperrwirkung des § 53 Absatz 6 Satz 2 AuslG zum Ausdruck kommt – entgegenwirken, Asylsuchenden allein deshalb den Flüchtlingsstatus bzw. den subsidiären Schutz zu verweigern, weil sie zahlreich sind oder ihre Situation der vieler anderer Menschen ähnelt. Diese Personen hätten dennoch Anspruch auf Anerkennung als Flüchtlinge, wenn ihre begründete Furcht im Wesentlichen auf die Gründe der Konvention zurückzuführen seien (Seite 25). Fehlt es an dem Zusammenhang zwischen Furcht und Verfolgungsgründen, kommt bei Darlegung eines drohenden ernsthaften Schadens der subsidiäre Schutz in Betracht (Seite 25).

Der Entwurf vermeidet anders als das Handbuch von UNHCR (vgl. Rdn. 44) in diesem Zusammenhang den Begriff der Gruppenverfolgung. Das Beispiel etwa der deutschen Rechtsprechung, in der nach einer weitreichenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes²³ das Revisionsgericht durch eine möglichst restriktive Interpretation der verfassungsgerichtlichen Vorgaben die Tatsacheninstanzen zu disziplinieren versucht²⁴, verdeutlicht, dass inhaltliche Bestimmungen des Begriffs der Gruppenverfolgung letztlich wenig hilfreich sind. Deshalb hat der eher pragmatische Ansatz des Entwurfs eine gewisse Plausibilität. Der Antragsteller muss darlegen, dass

¹⁹ Paul Weis, The concept of the refugee in international law, in: Du droit international 1960, Seite 928, 970.

²⁰ Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 12. Juli 1983 – BVerwG 9 B 10542.83 – Informationsbrief Ausländerrecht 1983, 257; Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 27. Juni 1989 – BVerwG 9 C 1.89 - Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes, Band 82, Seite 171, 173

²¹ UNHCR, Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees; April 2001, Par. 17; siehe hierzu Reinhard Marx, Handbuch zu Asyl- und Flüchtlingsanerkennung, § 34 Rdn. 28.

²² Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 15. März 1988 – BVerwG 9 C 278.86 – Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes, Band 79, Seite 143, 150; Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 5. November 1991 – BVerwG 9 C 118.90 - Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes, Band 89, Seite 163, 169.

²³ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 23. Januar 1991 – 2 BvR 1827/89 u.a. – Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes, Band 83, Seite 216.

²⁴ Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 24. September 1992 – BVerwG 9 B 130.92 - Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1993, Seite 192.

er aus den Gründen der Konvention einer absichtlichen, fortdauernden oder systematischen gravierenden Maßnahme ausgesetzt war oder für den Fall seiner Rückkehr ausgesetzt sein würde. Dass zugleich viele oder alle Menschen in seinem Herkunftsland der Gefahr allgemeiner Unterdrückung oder Gewalt ausgesetzt sind, beseitigt nicht die drohende Verfolgungsgefahr. Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe c) des Entwurfs sollte durch den Zusatz ergänzt werden, dass bei verbleibenden Zweifeln, ob die dargelegte Verfolgungsfurcht begründet ist, eine Praxis schwerwiegender systematischer Menschenrechtsverletzungen im Herkunftsland zugunsten des Antragstellers zu berücksichtigen ist. In diesem Sinne kann die ständige Rechtsprechung des Ausschusses gegen Folter²⁵ verstanden werden.

- *Verfolgungen im Bürgerkrieg*

Der Entwurf behandelt nicht zusammenhängend Verfolgungen im Verlaufe eines *Bürgerkrieges*. Im Rahmen der Behandlung der Verfolgung durch nichtstaatliche Kräfte (Artikel 9) wie auch bei der Bewertung der Wehrdienstverweigerung (Artikel 10) wird auf Kriegs- und Konfliktsituationen hingewiesen. Darüber hinaus stellt der Entwurf in Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe c) klar, dass der individuell begründeten Furcht vor Verfolgung nicht die im Herkunftsland vorherrschende allgemeine Unterdrückung oder Gewalt entgegengehalten werden kann. Angesichts der vorherrschenden Tendenz in der Verwaltungspraxis einiger Mitgliedsstaaten erscheint jedoch in Anlehnung an den Gemeinsamen Standpunkt (vgl. Nr. 6) eine eigenständige Behandlung des Bürgerkrieges erforderlich. Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe c) des Entwurfs sollte deshalb so gefasst werden, dass es *„unerheblich ist, ob der Antragsteller aus einem Land kommt, in dem viele oder alle Menschen insbesondere wegen eines Bürgerkrieges oder interner Unruhen der Gefahr allgemeiner Unterdrückung oder Gewalt ausgesetzt sind. Vielmehr spricht vieles für die Begründetheit der dargelegten individuellen Verfolgungsfurcht, wenn er aus einem Herkunftsland kommt, in Bezug auf das eine Praxis schwerwiegender systematischer Menschenrechtsverletzungen festgestellt worden ist.“*

Forderungen:

2. Die Kommission wird ersucht, einen besonderen und erschöpfenden Regelungszusammenhang zur Beachtlichkeit individueller Verfolgungen im Verlaufe eines Bürgerkrieges vorzuschlagen und diese wichtige Frage nicht lediglich im Zusammenhang mit anderen Fragen eher beiläufig zu regeln.

- *Zuschreibung der Verfolgungsgründe*

Nach Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe b) des Entwurfs ist es unerheblich, ob der Antragsteller tatsächlich die in den Verfolgungsgründen bezeichneten Kriterien erfüllt. Es reicht aus, wenn ihm diese von den Verfolgern zugeschrieben werden. Damit knüpft der Entwurf an einen allgemeinen Grundsatz in der Staatenpraxis an, der auch in der

²⁵ Ausschuss gegen Folter, Entscheidung vom 18. Oktober 1993 – Nr. 13/1993 – *Mutombo*, Human Rights Law Journal 1994, Seite 164; Ausschuss gegen Folter, Entscheidung vom 31. Januar 1995 – Nr. 21/1995 – *Ismail Alan*, International Journal of Refugee Law 1996, 440.

Kammerrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes unter dem Gesichtspunkt des „*Verdacht* der Trägerschaft eines asylheblichen Merkmals“²⁶ anerkannt ist.

- *Wehrdienstverweigerer und Deserteure*

Im Ansatz zu begrüßen ist der Vorschlag der Kommission, die strafrechtliche Verfolgung von Wehrdienstverweigerern nicht von vornherein aus dem Flüchtlingsschutz auszuklammern. Während in Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe d) des Entwurfs keine Regelvermutung zuungunsten des Antragstellers vorgegeben ist, wird hingegen in der Begründung ausgeführt, die Verfolgung von Wehrdienstverweigerern stelle *in der Regel* keine Verfolgung dar (Seite 6). Eine derartige, mit dem Handbuch des UNHCR nicht in Übereinstimmung stehende (Rdn. 167 ff.) materiellrechtliche Regelvermutung der Unbeachtlichkeit der Wehrdienstverweigerung, wie sie etwa von Anfang an in der deutschen Rechtsprechung entwickelt wurde²⁷, ist jedoch weder sachlich gerechtfertigt noch trägt sie den heutigen Erscheinungsformen kriegserischer Auseinandersetzungen und in diesem Zusammenhang angewendeter Mittel Rechnung. Hinzu kommt, dass die überwiegende Mehrzahl der Flüchtlinge nicht aus demokratischen Staaten, sondern aus solchen kommt, in denen das Militär zur Unterdrückung der Opposition benutzt wird. Die Annahme, die Verfolgung von Kriegsdienstverweigerern berühre in der Regel keine schutzwürdigen Belange der internationalen Gemeinschaft, ist deshalb nicht gerechtfertigt.

Da sich bislang ein allgemein anerkanntes Menschenrecht auf Kriegsdienstverweigerung aus Gewissensgründen nicht durchgesetzt hat²⁸, verhält der Entwurf sich insoweit zurückhaltend. Der sich seit Mitte der achtziger Jahre durchsetzende Trend, einer im Blick auf völkerrechtswidrige Handlungen motivierten Kriegsdienstverweigerung die Anerkennung nicht zu versagen²⁹, wird indes inzwischen auch in der Staatenpraxis zum Asylrecht anerkannt³⁰. Es ist deshalb zu begrüßen, dass die Kommission in Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe d) ii) des Entwurfs die Bestrafung wegen Wehrdienstverweigerung dann als Verfolgung bezeichnet, wenn die Teilnahme an militärischen Aktionen gefordert wird, die mit „*tief empfundenen moralischen, religiösen oder politischen oder mit sonstigen Gewissensgründen*“ unvereinbar sind. Derartige Gewissensgründe seien etwa dann anzunehmen, wenn die Teilnahme an militärischen Aktionen gefordert werde, die Grundregeln des menschlichen Zusammenlebens widersprüchen oder wenn der Verweigerer an militärischen Aktionen gegen seine eigene Volksgruppe gezwungen werde (Seite 24). Der Entwurf greift damit die Formulierung aus dem Handbuch des UNHCR (vgl. Rdn. 171) auf³¹, geht aber über diese hinaus. Auch der Gemeinsame Standpunkt erkennt die Kriegsdienstverweigerung als Fluchtgrund an, wenn der Antragsteller durch die Erfüllung der Wehrpflicht dazu

²⁶ Hinweis bei *Reinhard Marx*, Ausländer- und Asylrecht in der anwaltlichen Praxis, 2000, Seite 449.

²⁷ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 17. Januar 1957 – BVerwG I C 166.56 – Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes, Band 4, Seite 238, 242; Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 6. Dezember 1988 – BVerwG 9 C 22.88 – Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes, Band 81, Seite 41, 42.

²⁸ Zur Staatenpraxis siehe „The Question of Conscientious Objection to Military Service“, Report of the UN General Secretary vom 16. Januar 1997, UN Doc.E/CN.4/1997/99.

²⁹ S. hierzu *Asbjörn Eide*, Gewissen und Gewalt, Vereinte Nationen 1986, Seite 60; *Reinhard Marx*, Handbuch zur Asyl- und Flüchtlingsanerkennung, § 79 Rdn. 119 ff.

³⁰ *Kevin J. Kuzas*, Asylum for Unrecognized Conscientious Objectors to Military Service: Is There a Right Not to Fight?, Virginia Journal of International Law 1991, Seite 447.

³¹ Ebenso US Court of Appeals, Forth Circuit, No. 88-3304, 899 F.Zd 304, abgedruckt in International Journal of Refugee Law 1990, 457, 458.

gezwungen würde, an Handlungen teilzunehmen, die unter die Ausschlussklauseln von Artikel 1 F GFK fallen (vgl. Nr. 10 Absatz 4), also insbesondere die Teilnahme an Verbrechen gegen den Frieden, an Kriegsverbrechen oder an Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Artikel 1 F Buchstabe a) GFK) zu befürchten ist.

Abweichend vom Handbuch des UNHCR wird im Entwurf eine ausdrückliche Verurteilung der entsprechenden Handlungen als völkerrechtswidrig durch die Völkergemeinschaft nicht gefordert (Begründung, Seite 24). Denn eine Beteiligung an völkerrechtswidrigen Maßnahmen ist unabhängig von entsprechenden Feststellungen des Sicherheitsrates stets unzulässig. Anders als nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes, die in der Bestrafung wegen Wehrdienstverweigerung regelmäßig eine Maßnahme mit unerheblicher genereller Tendenz sieht³², trägt der Entwurf der Kommission damit einer neueren völkerrechtlichen Entwicklung Rechnung. So hatte etwa die Europäische Kommission für Menschenrechte die Beschwerde eines Antragstellers, der sich geweigert hatte, an militärischen Einsätzen gegen Flüchtlinge teilzunehmen, im Blick auf Artikel 3 EMRK für zulässig erklärt³³. Die Beratende Versammlung des Europarates hatte bereits mit den Empfehlungen 816(1977) und 816(1977) das Recht auf Kriegsdienstverweigerung aus Gewissensgründen als Menschenrecht bezeichnet und in der Entschließung 102(1994) über „Fahnenflüchtlinge und Wehrdienstverweigerer aus den Republiken des ehemaligen Jugoslawien“ auf dieses Recht hingewiesen. Das Ministerkomitee empfiehlt den Mitgliedsstaaten des Europarates in der Empfehlung Nr. R(87)8, Wehrpflichtigen, die aus ernsthaften Gewissensgründen den Wehrdienst verweigern, von ihrer Verpflichtung zu befreien. Auch das Europäische Parlament hat das Recht auf Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen wiederholt anerkannt.

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hatte bereits 1978 mit Resolution 33/165(1978) das Recht aller Personen anerkannt, den Dienst in Polizei- und Militäreinheiten zu verweigern, die zur Durchsetzung der Apartheid eingesetzt werden, und die Staaten aufgefordert, Betroffenen Asylrecht zu gewähren. Mit Resolution 1989/59 hat sie darüber hinaus das Recht eines jeden Menschen anerkannt, im Rahmen der in Artikel 18 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte von 1966 garantierten legitimen Ausübung des Rechtes auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit aus Gewissensgründen den Wehrdienst zu verweigern. Die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen hat mit den Resolutionen 1995/83 vom 8. März 1995 und 1998/77 vom 22. April 1998 ebenfalls das Recht auf Verweigerung des Kriegsdienstes aus Gewissensgründen anerkannt. Der Ausschuss für Menschenrechte, das Überwachungsorgan des erwähnten Paktes, hat in seinem Allgemeinen Kommentar Nr. 22 zu Artikel 18 des Paktes vom 30. Juli 1993 festgestellt, dass aus dieser Norm ein Recht auf Wehrdienstverweigerung abgeleitet werden kann. Zwar knüpft die Kommission mit ihrem Vorschlag nicht vorbehaltlos an diese völkerrechtliche Entwicklung an. Andererseits will sie mit ihrem Vorschlag verhindern, dass der seit Beginn der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts rapiden Fortentwicklung des Völkerstrafrechts nicht durch gegenläufige Tendenzen in der asylrechtlichen Staatenpraxis zuwidergehandelt wird.

³² Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 31. März 1981 – BVerwG 9 C 6.80 – Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes, Band 62, Seite 123, 124 f.

³³ Europäische Kommission für Menschenrechte, Entscheidung vom 7. März 1994 – Nr. 22408/93 – *H. gegen Schweden*.

Die deutsche Übersetzung des Entwurfs verwendet in diesem Zusammenhang den Begriff des „Nachweises“, während in der englischen Fassung das Wort „establish“ benutzt wird. Dies bedeutet, dass der Antragsteller seine Gewissensnot „glaubhaft machen“ und nicht nachweisen muss. Darüber hinaus darf die *Beweisführungspflicht nicht überspannt* werden. Es genügt im Grundsatz, dass der Einsatz in einer Armee gefordert wird, die völkerrechtswidrige Handlungen begeht. Verbale Verurteilungen von völkerrechtswidrigen Handlungen der Militärs durch die Regierung, der keine effektiven Gegenvorkehrungen folgen, beseitigen nicht die Gewissensnot des Verweigerers, mit seiner Einberufung derartige Handlungen konkret zu fördern. Nach der Staatenpraxis ist die Darlegung ausreichend, dass Übergriffe gegen die unbeteiligte Zivilbevölkerung weitverbreitet sind und häufig vorkommen. Es braucht nicht dargelegt werden, dass diesen eine systematische Regierungspolitik zugrundeliegt. Vielmehr ist ausreichend, wenn der Antragsteller vorträgt, dass die Regierung unfähig oder unwillig ist, gegen derartige Übergriffe vorzugehen³⁴.

Sind völkerrechtswidrige Handlungen auf ein bestimmtes Einsatzgebiet begrenzt, wie etwa in der Türkei auf die Notstandsprovinzen oder in der Russischen Föderation auf Tschetschenien, kann nach diesen Grundsätzen vom Antragsteller nicht der Nachweis erwartet werden, dass er nach seiner Einberufung dort eingesetzt wird. In diesem Zusammenhang wird indes in der deutschen Rechtsprechung eingewendet, dass Kurden bevorzugt im Westen der Türkei eingesetzt würden³⁵. Angesichts der jederzeitigen und unbeschränkten Verfügbarkeit von Wehrdienstleistenden ist dies kein überzeugendes Gegenargument gegen die ernsthafte Gewissensnot des Verweigerers. Es muss vielmehr ausreichen, dass aufgrund der bekannten Einberufungspraxis die nicht entfernt liegende Möglichkeit besteht, dass Wehrpflichtige zu Einsätzen in der betroffenen Region herangezogen werden³⁶. Ob dies der Fall ist, haben die Behörden von Amts wegen zu ermitteln, da der Antragsteller nur verpflichtet ist, die seinem Erfahrungs- und Erlebnishorizont zuzurechnenden Tatsachen und Umstände darzulegen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass wegen der extrem restriktiven deutschen Rechtsprechung das Berufungsgericht Zwolle einem aus Deutschland in die Niederlande geflohenen kurdischen Kriegsdienstverweigerer aus der Türkei einstweiligen Rechtsschutz gewährt und damit die niederländische Regierung verpflichtet hat, von ihrem Selbsteintrittsrecht nach Artikel 3 Absatz 4 des Dubliner Übereinkommens Gebrauch zu machen³⁷.

Forderung:

Die Gewährung des Flüchtlingsstatus für Deserteure, die ihre Teilnahme an völkerrechtswidrigen militärischen Einsätzen aus tief empfundenen moralischen, religiösen, politischen oder sonstigen ernsthaften Gewissensgründen verweigern, stellt ein wichtiges Bauelement bei der effektiven Gewährleistung der Menschenrechte dar. Die maßgebliche Darlegungslast sollte deshalb nicht

³⁴ US Court of Appeals, Forth Circuit, No. 88-3304, 899 F.Zd 304, abgedruckt in International Journal of Refugee Law 1990, 457, 458.

³⁵ Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 28. Oktober 1998 – 25 A 1284/96.A, Seite 109; Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 25. Januar 2000 – 8 A 1292/96.A, Nr. 345.

³⁶ Kevin J. Kuzas, Asylum for Unrecognized Conscientious Objectors to Military Service, Virginia Journal of International Law 1991, Seite 447, 466.

³⁷ Berufungsgericht Zwolle, Entscheidung vom 10. August 1999 – Nr. Awb 99/6236 VRWET Z VS.

überspannt und insbesondere vom Flüchtling nicht verlangt werden, dass er den konkreten Nachweis seiner Verwendung in derartigen Einheiten führt. Vielmehr muss es ausreichen, dass staatliche oder nichtstaatliche Streitkräfte im Herkunftsland des Antragstellers an völkerrechtswidrigen Einsätzen beteiligt sind oder sich völkerrechtswidriger Mittel bedienen.

- *Geschlechts- und kinderspezifische Verfolgungen*

Nach Artikel 7 Ziffer 4 des Entwurfs haben die Mitgliedsstaaten „*geschlechts- oder kinderspezifische Formen der Verfolgung*“ zu berücksichtigen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention „*durch Anwendung sexueller Gewalt oder sonstige geschlechtsspezifische Übergriffe erfolgen*“ kann. In der Begründung wird ausgeführt, dass etwa die *Genitalverstümmelung* einzig und allein aus Gründen des Geschlechts ausgeübt werden könne (Seite 19). Kinderspezifische Formen der Verfolgung seien etwa Zwangsrekrutierungen, sexuelle Ausbeutung und Zwangsarbeit (Seite 18). Im Blick auf den enumerativen Charakter der Verfolgungsgründe könnten derartige Verfolgungen dem Verfolgungsgrund der „*Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe*“ zugerechnet werden (Seite 19). Artikel 12 Ziffer 4 des Entwurfs definiert den Begriff der sozialen Gruppe als „*Gruppen von Personen, die anhand bestimmter wesentlicher Merkmale wie sexuelle Ausbeutung, Alter und Geschlecht definiert werden können, sowie Gruppen von Personen mit gemeinsamen Hintergrund oder gemeinsamen Merkmalen, die so bedeutsam für die Identität oder das Gewissen sind, das von den Betroffenen nicht verlangt werden darf, auf die Gruppenzugehörigkeit zu verzichten, um der Verfolgung zu entgehen*“.

Die Kommission knüpft mit ihren Vorschlägen an die insbesondere in der angelsächsischen Rechtsprechung entwickelte Begriffsbestimmung der sozialen Gruppe an. Inzwischen ist im internationalen Diskurs weithin anerkannt, dass die Definition des Flüchtlingsbegriffs geschlechtsspezifische Verfolgungen umfasst. Text, Ziel und Zweck der Konvention erfordern danach eine geschlechtsspezifische Fragen einschließende Interpretation des Verfolgungsgrundes der „*Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe*“³⁸. Angesichts bestehender Unsicherheiten in der europäischen Staatenpraxis kann der Vorschlag der Kommission eine klärende und wegweisende Bedeutung für die Verwaltungspraxis der Mitgliedsstaaten erlangen. Ebenso wie in der US-amerikanischen, australischen, britischen, kanadischen und neuseeländischen Rechtsprechung prägt den Begriff der sozialen Gruppe im Entwurf eine doppelter Ansatz, einerseits die unveränderbaren Merkmale und andererseits die fundamentalen Menschenrechte, deren Verzicht nicht verlangt werden kann. Inzwischen ist geklärt, dass der zunächst in der US-amerikanischen Rechtsprechung entwickelte Ansatz, demzufolge die Mitglieder der sozialen Gruppe ein „*gemeinsames unveränderbares Merkmal*“ teilen müssen³⁹, zu eng ist. Vielmehr haben die US-Berufungsgerichte die weitergehende Interpretation entwickelt, die für die Gruppe kein gemeinsames inneres Band fordert.

Wegweisend ist insoweit die Entscheidung des House of Lords des Vereinigten Königreichs *Islam and Shah*, in der die Lordrichter den Fall pakistanischer Frauen zu

³⁸ Summary Conclusions on Gender-Related Persecution, San Remo Expert Roundtable, Global Consultation on International Protection, 6. bis 8. September 2001.

³⁹ Board of Immigration Appeals, 19 I&N Dec. 211 (B.I.A. 1985) – *Matter of Acosta*.

beurteilen hatten, die von ihren Ehemännern verstoßen und des Ehebruchs beschuldigt worden waren, sodass diese für den Fall der Rückkehr die Auspeitschung oder Steinigung zu befürchten hatten. Die Lordrichter betrachteten pakistanische Frauen in vergleichbarer Lage wie die Beschwerdeführerinnen als Mitglieder einer bestimmten sozialen Gruppe⁴⁰. Es besteht deshalb inzwischen Einigkeit, dass eine „bestimmte soziale Gruppe“ eine Gruppe von Personen darstellt, die ein gemeinsames Merkmal kennzeichnet, das sie aus der Gesellschaft ausgrenzt, das aber nicht die Personen miteinander verbinden muss. Darüber hinaus muss das Merkmal unveränderbar oder auf andere Weise fundamentale und damit unverzichtbare Bedeutung für die menschliche Würde haben⁴¹. Ganz offensichtlich ist der Entwurf durch die Entscheidung der Lordrichter maßgeblich geprägt worden. Die deutschen nichtstaatlichen Organisationen unterstützen die Kommission nachdrücklich in ihren Anstrengungen, die in der Staatenpraxis hervorgebrachten Tendenzen zur Verbesserung des Flüchtlingsschutzes aufzugreifen und zum integralen Bestandteil der Staatenpraxis in den Mitgliedsstaaten zu machen. Andernfalls bleiben erhebliche Schutzlücken bestehen, wie insbesondere die Rechtsprechung in der Bundesrepublik Deutschland verdeutlicht.

So hatte das Bundesverwaltungsgericht in der die Verfolgung eines *iranischen Homosexuellen* betreffenden Entscheidung die Berufung der Tatsacheninstanzen auf diesen Fluchtgrund nicht übernommen, sondern die Lösung des Falles über eine Anlehnung an die Verfolgungsgründe der Konvention gesucht⁴². Andererseits übernimmt das Bundesverfassungsgericht die Kriterien der sozialen Gruppe, ohne allerdings eine Verbindung zur Flüchtlingskonvention herzustellen. Sein Ansatz, dass asylrelevante Merkmale auf unverfügbare Merkmale und politische und religiöse Grundentscheidungen des Einzelnen verweisen⁴³, ist der Sache nach identisch mit der inhaltlichen Begriffsbestimmung der sozialen Gruppe durch die angelsächsische Rechtsprechung. Die fachgerichtliche Rechtsprechung ist indes bei der Behandlung frauenspezifischer Verfolgungen wegen dieser diffusen dogmatischen Ausgangslage von großer Unsicherheit geprägt. So werden zwar in der Rechtsprechung Genitalverstümmelungen vereinzelt als Fluchtgrund anerkannt, jedoch mit der dogmatischen Begründung eines ausgrenzenden Charakters derartiger Maßnahmen⁴⁴. Die Gegenmeinung verneint zwar den ausgrenzenden Charakter der Zwangsverstümmelung und versagt deshalb das Asylrecht, kommt aber zu der überraschenden Schlussfolgerung, dass diese einen erheblichen Eingriff in konventionsrechtlich geschützte Rechtsgüter darstellt⁴⁵ und stellt dabei allein auf die in Artikel 1 A Ziffer 2 GFK bezeichneten Rechtsgüter ab, ohne den kausalen Zusammenhang zu den Verfolgungsgründen herzustellen. Allgemein üblich ist allerdings die Einordnung von Genitalverstümmelung unter den subsidiären Schutz

⁴⁰ House of Lords, 25. März 1999, International Journal of Refugee Law - *Islam and Shah*.

⁴¹ Summary Conclusions on Membership of a Particular Social Group, San Remo Expert Roundtable, Global Consultation on International Protection, 6. bis 8. September 2001.

⁴² Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 15. März 1988 – BVerwG 9 C 278.86 – Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes, Band 79, Seite 143, 145.

⁴³ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 10. Juli 1989 – 2 BvR 502, 1000, 961/86 – Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes, Band 80, Seite 315, 333.

⁴⁴ Verwaltungsgericht München, Urteil vom 2. Dezember 1998 – M 21 K 97.53552 – Informationsbrief Ausländerrecht 1999, Seite 306, 307; andere Ansicht Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, Urteil vom 29. März 1999 – 9 E 30919/97.A(2) – Informationsbrief Ausländerrecht 1999, Seite 300.

⁴⁵ Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, Urteil vom 29. März 1999 – 9 E 30919/97.A(2) – Informationsbrief Ausländerrecht 1999, Seite 300, 304.

nach § 53 Absatz 6 AuslG⁴⁶, weil in der Rechtsprechung die dogmatische Auseinandersetzung mit den Verfolgungsgründen der Konvention erst gar nicht versucht wird.

Forderung:

Die Anerkennung geschlechts- und kinderspezifischer Verfolgungen als Anwendungsfall der „Verfolgung wegen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe“ trägt der besonderen Schutzbedürftigkeit dieser Personengruppen Rechnung. Es ist insbesondere zu begrüßen, dass die Kommission mit ihrem Vorschlag flüchtlingsfreundlichen Tendenzen der angelsächsischen Rechtsprechung in Europa zum Durchbruch verhelfen will.

- Nachfluchtgründe

Nach Artikel 8 des Entwurfs werden Nachfluchtgründe (sur place) grundsätzlich anerkannt. Sofern exilpolitische Aktivitäten indes nachweislich „einzig und allein“ aufgenommen wurden, um die für die Schutzelerlangung erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen, ist nach Artikel 8 Ziffer 2 erste Alternative die Furcht vor Verfolgung nicht begründet. Die Textfassung ist nicht logisch und wird im Begründungsteil auch anders interpretiert. Auch wenn jemand willentlich exilpolitische Aktivitäten ausschließlich entwickelt, um die Voraussetzungen für den Verfolgungsschutz zu schaffen, kann ihm Verfolgung durch den Herkunftsstaat drohen und deshalb die davor bestehende Furcht begründet sein. Gemeint ist nach der Begründung, dass in derartigen Fällen die Glaubwürdigkeit des Antragstellers in Frage zu stellen ist. Ist jedoch mit hinreichender Sicherheit davon auszugehen, dass die Behörden des Herkunftslandes Kenntnis von den Aktivitäten erlangt haben, sie darüber hinaus als Hinweis auf eine abweichende politische Meinung betrachten und deshalb Anlass für eine Furcht vor Verfolgung besteht, haben die Mitgliedsstaaten den Flüchtlingsstatus zu gewähren.

Exilpolitische Aktivitäten, die sich als „das Kundtun von Überzeugungen“ darstellen, die der Antragsteller bereits im Herkunftsland vertreten hatte und weiterhin vertritt und die im Zusammenhang mit den Gründen für die Schutzbeantragung stehen, unterliegen keiner restriktiven Behandlung (Artikel 8 Ziffer 2 zweite Alternative). Eine Kontinuität der Überzeugung wird nicht zwingend vorausgesetzt, indes als Indiz für die Glaubwürdigkeit des Antragstellers betrachtet (Seite 20). Demgegenüber erfordert das Bundesverwaltungsgericht eine prinzipielle Übereinstimmung des Inhalts der früher betätigten mit der im Exilland fortgeführten Überzeugung⁴⁷.

Die Kommission nennt keine Gründe dafür, warum sie im Vergleich zum Gemeinsamen Standpunkt (vgl. Nr. 9) eine restriktivere Fassung vorlegt. Ganz

⁴⁶ Oberverwaltungsgericht Hamburg, Beschluss vom 6. Januar 1999 – 3 Bs 211/98 – Informationsbrief Ausländerrecht 1999, 439; Verwaltungsgericht Oldenburg, Urteil vom 7. Mai 1998 – 6 A 4610/96 – Informationsbrief Ausländerrecht 1998, Seite 412; Verwaltungsgericht Gelsenkirchen, Urteil vom 15. Januar 1999 – 18a K 25523/98.A – Informationsbrief Ausländerrecht 2000, 51; offengelassen Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 27. April 2000 – BVerwG 9 B 153/00 – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht-Beilage 2000, Seite 98.

⁴⁷ Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 22. Juni 1988 – BVerwG 9 B 198.88 – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1988, Seite 1036; Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 22. Juni 1988 – BVerwG 9 B 65.88 – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1988, Seite 1036

offensichtlich liegt dem Entwurf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zugrunde⁴⁸, die allerdings bei der Verabschiedung des Gemeinsamen Standpunktes bereits bekannt war. Auch das Handbuch des UNHCR enthält keine restriktiven materiellrechtlichen Kriterien, sondern hält die Vertragsstaaten der Konvention insoweit lediglich zu einer sorgfältigen Untersuchung der relevanten Tatsachen und Umstände an (Rdn. 96). Es ist nicht gerechtfertigt, bestimmte politische Aktivitäten von vornherein aus dem Schutzbereich der Konvention auszugrenzen. Es geht letztlich stets um die Glaubwürdigkeit der politischen Überzeugung und wie auf diese vom Heimatstaat reagiert wird⁴⁹.

Forderung:

Zu kritisieren ist die restriktive Behandlung von Nachfluchtgründen. Es geht letztlich um eine jeweils im Einzelfall zu prüfende Glaubwürdigkeit des Flüchtlings und der hierauf beruhenden Prognose eines ernsthaften nicht gerechtfertigten Schadens.

- Verfolgungsprognose

Nach Artikel 7 Absatz 1 des Entwurfs sind zunächst alle mit dem Herkunftsland verbundenen Tatsachen, die im Zeitpunkt der Entscheidung über den Antrag relevant sind, zu berücksichtigen. Anschließend ist die Frage zu beantworten, ob die Furcht des Antragstellers vor Verfolgung insofern objektiv begründet ist, also hierfür eine „hohe Wahrscheinlichkeit“ (Artikel 7 Abs. 2) bestehen muss. War der Antragsteller in der Vergangenheit bereits verfolgt worden oder war er unmittelbar von Verfolgung bedroht, ist dies nach Artikel 7 Absatz 3 ein wichtiger Anhaltspunkt für eine „hohe Wahrscheinlichkeit“ auch in Zukunft drohender Verfolgung. Die Kommission legt damit ebenso wie die angelsächsische und deutsche Rechtsprechung sowie auch der Gemeinsame Standpunkt besonderes Gewicht auf die prognoserechtliche Bedeutung bereits erlittener Verfolgung.

Die deutsche Fassung des Entwurfs stimmt insoweit mit der englischen nicht überein. In der englischen Fassung wird in diesem Zusammenhang der Begriff „reasonable likelihood“ verwendet. Der Maßstab der „hohen Wahrscheinlichkeit“, der allgemein als „überwiegende Wahrscheinlichkeit“ verstanden wird⁵⁰, entspricht dem angelsächsischen Maßstab des „clear probability“⁵¹, der im allgemeinen Ausländerrecht verwendet wird. Im Asyl- und Flüchtlingsrecht hat sich seit der Entscheidung *Cárdoza-Fonseca* des Obersten Gerichtshofes der Vereinigten Staaten jedoch die Tendenz durchgesetzt, nicht den Begriff der hohen Wahrscheinlichkeit („clear probability“) zu verwenden. Dies erfordert nämlich, dass die drohende Verfolgung wahrscheinlicher sein muss als das Gegenteil. Der flüchtlingsrechtliche Ansatz verlangt indes eine Bezugnahme auf die subjektive Situation des

⁴⁸ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 26. November 1986 – 2 BvR 1058/85 – Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes, Band 74, Seite 51.

⁴⁹ James C. Hathaway, *The Law of Refugee Status*, 1991, Seite 38.

⁵⁰ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 1. Juli 1987 – 2 BvR 478, 962/86 - Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes, Band 76, Seite 143, 167; Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 18. Oktober 1983 – BVerwG 9 C 158.80 – Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes, Band 68, Seite 106, 108.

⁵¹ Oberster Gerichtshof der Vereinigten Staaten, *INS v Stevic*, 467 US 407 (429 f.), 104 S.Ct (1984).

Asylsuchenden. Danach kann nicht verlangt werden, dass die Verfolgung wahrscheinlicher als das Gegenteil sein muss⁵². Allgemein wird dieser Maßstab als „serious possibility bezeichnet⁵³.

Starre vorgegebene Prognosemaßstäbe sind im Flüchtlingsrecht nicht sachgerecht⁵⁴. Zunächst kommt es auf eine Ermittlung der individuellen Gründe für die Verfolgungsfurcht an. Die entsprechende Prüfung ist letztlich ein *Glaubwürdigkeitstest*, welcher der Prognoseprüfung vorgeschaltet ist. Ebenso wenig wie Artikel 6 des Vorschlags der Kommission für eine Richtlinie über Mindestnormen für Verfahren zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft vom 20. September 2000 enthält Artikel 7 des Entwurfs eine Beweislastregel im Blick auf die Feststellung individueller Tatsachen. Daher sollte unter Bezugnahme auf das Handbuch des UNHCR (Rdn. 196 f., 203) in Artikel 7 des Entwurfs eine Beweislastregel zugunsten des Antragstellers eingefügt werden, derzufolge bei verbleibenden Zweifeln an der Glaubhaftigkeit vorgebrachter entscheidungserheblicher Tatsachen diese im Rahmen der Prognoseprüfung zu seinen Gunsten als wahr unterstellt werden.

Die anschließende Prognoseprüfung zielt auf die Frage, ob aufgrund der vorgetragenen Umstände und Tatsachen eine Verfolgung droht. Hierbei handelt es sich um eine wertende Entscheidung, bei der die reale Möglichkeit der Verfolgung von der bloß entfernten Möglichkeit abzugrenzen ist⁵⁵. Es ist davon auszugehen, dass der Maßstab der englischen Fassung des Entwurfs dem Willen der Kommission entspricht. Sie sollte dies klarstellen und insoweit für eine korrekte deutsche Übersetzung Sorge tragen. Vorzuziehen ist der Begriff der „*ernsthaften Möglichkeit*“ („*reasonable chance*“) der Verfolgung. Danach muss die Verfolgung nicht mit Gewissheit feststehen. Andererseits reicht eine entfernte Möglichkeit nicht aus (Seite 17 f.).

Forderungen:

1. In dem Entwurf ist eine Beweislastregelung zugunsten des Antragstellers einzufügen, derzufolge bei verbleibenden Zweifeln an der Glaubhaftigkeit vorgebrachter entscheidungserheblicher individueller Tatsachen diese im Rahmen der Prognoseprüfung als wahr unterstellt werden.

2. Der im englischen Text vorgeschlagene Prognosemaßstab der >>ernsthaften Möglichkeit<< (>>reasonable chance<<) der Verfolgung wird dem besonderen Charakter des Flüchtlingsrechts gerecht und ist deshalb Asylentscheidungen zugrunde zu legen.

Inländische Fluchtalternative

⁵² Oberster Gerichtshof der Vereinigten Staaten, *INS v. Cardoza-Fonseca*, 107 8 Ct. 1207 (1212 f.) (1987); zum Ganzen *Reinhard Marx*, Handbuch zur Asyl- und Flüchtlingsanerkennung, § 14 Rdn. 14 – 34, § 34 Rdn. 5 – 27.

⁵³ Kanadisches Bundesberufungsgericht, *Rasaratnam v MEI*, (1992) 1 FC 706; ähnlich Oberhaus des Vereinigten Königreichs, *R vSSDH, ex p Sivakumaran*, (1988) 1 All ER 193, (1988) AC 958.

⁵⁴ So auch Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 15. März 1988 – BVerwG 9 C 278.86 – Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes, Band 79, Seite 143, 150 f.

⁵⁵ So erstaunlicherweise der Ansatz des Bundesverwaltungsgerichtes, Urteil 5. November 1991 – BVerwG 9 C 118.90 – Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes, Band 89, Seite 162, 169 f., unter Bezugnahme auf die Entscheidung *Cardoza-Fonseca*.

Nach Artikel 10 des Entwurfs wird die in den Mitgliedsstaaten seit den siebziger Jahren entwickelte Praxis der inländischen Fluchtalternative als Grund für die Schutzversagung übernommen. Entsprechend der internationalen Staatenpraxis, die in Kanada⁵⁶ und in der Bundesrepublik Deutschland (vgl. § 77 Abs. 1 AsylVfG) sogar gesetzlich verankert ist, ist nach Artikel 10 Absatz 1 des Entwurfs die Frage einer in einem „bestimmten Teil des Hoheitsgebietes des Herkunftslandes“ bestehenden Schutzalternative im Rahmen der abschließenden *Verfolgungsprognose* zu prüfen. Damit hat der Einwand der internen Schutzalternative gegenüber ursprünglichen Ansätzen seine Funktion vollständig verändert. Es geht nicht in erster Linie um die Prüfung, ob im Zeitpunkt der Flucht innerhalb des Herkunftsstaates interne Schutzzonen als Alternative zur Flucht bestanden (*interne Fluchtalternative*), sondern darum, ob im Zeitpunkt der Entscheidung derartige Zonen (*interne Schutzalternative*) ausgemacht werden können. Dadurch erscheinen interne Schutzzonen nicht mehr als Alternative zur Flucht, sondern als Alternative zum internationalen Schutz. Dementsprechend ist die Begriffsverwirrung erheblich. Die Michigan Guidelines⁵⁷ verwenden folgerichtig nicht mehr den Begriff der internen Fluchtalternative, sondern den der internen Schutzalternative. Wohl inspiriert durch diese neuere Entwicklung vermeidet der Entwurf den Begriff der internen Fluchtalternative, sondern verwendet die neue Begriffsschöpfung „*Alternative des internen Schutzes*“.

Während Nr. 8 des Gemeinsamen Standpunktes offen lässt, ob die interne Schutzalternative im Rahmen der Verfolgungsprognose zu berücksichtigen ist, haben nach Artikel 10 Ziffer 1 des Entwurfs die Mitgliedsstaaten zu prüfen, ob der Antragsteller in einen Teil des Landes zurückgeführt werden kann, in dem eine Furcht vor Verfolgung nicht begründet ist. Bei dieser Prüfung ist mit hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass eine interne Schutzalternative nicht in Betracht gezogen werden kann, wenn die Verfolgung vom Staat ausgeht oder mit diesem in Verbindung gebracht werden kann. Da die zentrale Regierung im gesamten nationalen Hoheitsgebiet ihr Verfolgungsinteresse durchsetzen kann, findet der Antragsteller höchstwahrscheinlich keinen Schutz, wenn die Verfolgung von der nationalen Regierung ausgeht oder von ihr unterstützt wird (Seite 22). Es spricht damit bei staatlich verübter oder veranlasster Verfolgung eine *Regelvermutung* dafür, dass eine interne Schutzalternative nicht in Betracht gezogen werden kann. Diese Regelvermutung steht in Übereinstimmung mit der internationalen Rechtsprechung⁵⁸ und auch mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes⁵⁹.

Der Entwurf der Kommission sollte stärker als bisher deutlich machen, dass es sich beim Einwand der internen Schutzalternative nicht um einen >>Rechtsbegriff<<, sondern nach dem international erreichten Konsens lediglich um ein >>tatsächliches

⁵⁶ Siehe hierzu *Pia Zambelli*, *Procedural Aspects of the Cessation and Exclusion*, *International Journal of Refugee Law* 1996, Seite 144.

⁵⁷ *James C. Hathaway*, *The Michigan Guidelines on the Internal Protection Alternative*, in: *The Changing Nature of Persecution*, *International Association of Refugee Law Judges (Hrsg.)*, 2001, Seite 193.

⁵⁸ Ausschuss der Vereinten Nationen gegen Folter, Entscheidung vom 31. Januar 1995 – Nr. 21/1995, *International Journal of Refugee Law – Ismail Alan*; ähnlich *Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte*, Urteil vom 15. November 1996 –Nr. 70/1995/576/662 - Informationsbrief *Ausländerrecht* 1997, Seite 97 – *Chahal*; *Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte*, Urteil vom 6. März 2001 – Nr. 45276/99 – *Informationsbrief Ausländerrecht* 2001, Seite 417 -*Halil*.

⁵⁹ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 10. Mai 1994 – BVerwG 9 C 434.95 – *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 1994, Seite 1123, 1124, bezogen auf die Situation vor der Ausreise.

Moment<< im Rahmen der *Prognoseprüfung* handelt⁶⁰. Es wird darüber hinaus angeregt, in Anknüpfung an den internationalen Standard in Artikel 10 des Entwurfs klarzustellen, dass bei der Entscheidung über ein Asylbegehren eine interne Schutzalternative dann nicht in Betracht gezogen werden darf, wenn diese aufgrund körperlicher oder anderer Hindernisse, aufgrund fehlender Transitvisa oder anderer rechtlicher Hindernisse nicht erreichbar ist⁶¹. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes stellt hingegen allein auf die technische Erreichbarkeit der internen Schutzalternative von außen ab. Hiernach wird nicht vorausgesetzt, dass die nationale Regierung in der internen Schutzzone Kontrollgewalt ausübt und damit zur Schutzgewährung imstande ist. Nur wenn die Schutzzone auf Dauer nicht erreichbar ist, darf der Asylsuchende nicht auf diese verwiesen werden⁶². Darüber hinaus sollte im Entwurf klar geregelt werden, dass eine Rückführung in den Herkunftsstaat nur zulässig ist, wenn die nationale Regierung den Antragsteller wieder aufnimmt und effektiven Schutz gegen Verfolgung durch private Dritte gewährt. Dies schließt es aus, interne Schutzalternativen in Betracht zu ziehen, wenn das staatliche Verfolgungsinteresse fortbesteht.

Mit Artikel 10 Absatz 2 des Entwurfs versucht die Kommission einen Mindeststandard an sozialen und wirtschaftlichen Rechten festzulegen und die Berücksichtigung sonstiger individueller, familiärer und sonstiger Gegebenheiten zu gewährleisten. Dies entspricht der internationalen Staatenpraxis, in der stets eine spezifische individuelle Betrachtung der sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten am Ort der internen Schutzalternative unter Berücksichtigung der dort vorherrschenden Bedingungen vorgenommen wird. Mit diesem Ansatz des Entwurfs ist der generell-abstrakte Standard der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes, der nur ein hohes Alter und Gebrechlichkeit berücksichtigt und im Übrigen die Berücksichtigung individueller Besonderheiten versperrt⁶³. Deshalb ist der individuelle Prüfungsansatz nach Artikel 10 Absatz 2 des Entwurfs mit besonderem Nachdruck zu unterstützen.

Forderungen:

1. Der Vorschlag, dass bei staatlicher Verfolgung in der Regel keine inländische Schutzalternative in Betracht gezogen werden darf, wird mit Nachdruck unterstützt. Dementsprechend darf im Regelfall im Rahmen der Prognoseprüfung eine interne Schutzalternative nur dann in Betracht gezogen werden, wenn die Verfolgung von nichtstaatlichen Kräften ausgeht und die Zentralregierung in der Lage ist, dem Antragsteller außerhalb der Region, in der die Verfolgung droht, effektiven Schutz zu gewähren.

2. Die hieraus zu ziehende Folgerung, dass ein Verweis auf eine interne Schutzalternative im Rahmen der Prognoseprüfung nur bei

⁶⁰ Nr. 1 der Summary Conclusions – Internal Protection/Relocation/Flight Alternative, San Remo Expert Roundtable, Global Consultations on International Protection, 6- 8 September 2001.

⁶¹ Nr. 3 der Summary Conclusions – Internal Protection/Relocation/Flight Alternative, San Remo Expert Roundtable, Global Consultations on International Protection, 6- 8 September 2001.

⁶² Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. November 1999 – BVerwG 9 C 4.99 – Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes, Band 110, Seite 75, 77; Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. Januar 2001 – BVerwG 9 C 16.00 – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2001, Seite 572, 573.

⁶³ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 20 November 1990 – BVerwG 9 C 72.90 - Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes, Band 87, Seite 141, 149.

effektiver staatlicher Schutzgewährung gegenüber Verfolgungen durch nichtstaatliche Täter in Frage kommt, fehlt in dem Entwurf. Insoweit ist eine entsprechende Ergänzung einzufügen

Familienangehörige

Nach Artikel 6 Ziffer 1 des Entwurfs haben die Mitgliedsstaaten den begleitenden Familienangehörigen denselben Status wie dem Flüchtling zu gewähren. Artikel 2 Buchstabe k) des Entwurfs enthält insoweit einen weiten Familienbegriff, der auch nicht verheiratete Lebenspartner und andere enge Verwandte, die bei Verlassen des Heimatlandes als Teil der Familieneinheit zusammenlebten, erfasst. Kinder werden insoweit eingeschlossen, wenn sie unverheiratet und unterhaltsberechtig sind. Eine unterschiedliche Behandlung ehelicher, nicht ehelicher oder adoptierter Kinder ist unzulässig. Der Entwurf beschränkt sich auf „begleitende Familienangehörige“, regelt also nicht den Anspruch der nicht mit eingereisten Angehörigen auf Familienzusammenführung. Dies ist insbesondere deshalb nicht akzeptabel, weil der Einreiseanspruch der Familienangehörigen von Flüchtlingen aus dem Vorschlag der Richtlinie betreffend das Recht auf Familienzusammenführung⁶⁴ herausgenommen worden ist und im Zusammenhang mit dem Vorschlag über Mindestnormen für die Anerkennung geregelt werden sollte.

Forderung:

Zu kritisieren ist, dass der Entwurf nur im Blick auf mit eingereiste Familienangehörige effektive Schutznormen vorschlägt. Darüber hinaus ist jedoch auch der Einreiseanspruch der Familienangehörigen von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten zu regeln.

Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

In Artikel 28 des Entwurfs werden eine Vielzahl von Schutznormen zugunsten unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge vorgeschlagen. Diese verfolgen in ihrer Gesamtheit den Zweck, der besonderen Schutzbedürftigkeit minderjähriger Flüchtlinge Rechnung zu tragen und der Gefahr des Missbrauchs von Minderjährigen effektiv entgegen zu wirken. Die Kommission versäumt es allerdings, auf den durch das *Übereinkommen über die Rechte der Kinder* von 1989 vorgesehenen Schutz zu verweisen. Es wird daher empfohlen, in der Richtlinie ausdrücklich auf den Schutz zu verweisen, den dieses Übereinkommen unbegleiteten minderjährigen Kindern gewährt.

Forderung:

Es wird empfohlen, in Artikel 28 des Entwurfs einen ausdrücklichen Hinweis auf die Schutznormen des Übereinkommens über die Rechte der Kinder von 1989 aufzunehmen.

⁶⁴ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag einer Richtlinie betreffend das Recht auf Familienzusammenführung vom 1. Dezember 1999 – KOM(1999)638 1999/0258(CNS) in der Fassung vom 10. Oktober 2000 KOM(2000).

Erlöschen des Flüchtlingsstatus

Entsprechend Artikel 1 C GFK enthält der Entwurf in Artikel 13 Bestimmungen über die Beendigung des Flüchtlingsstatus. Nach Artikel 13 Absatz 2 trägt der Mitgliedsstaat die Beweislast und muss im Einzelfall nachweisen, dass der Schutz nicht mehr benötigt wird. Automatische Beendigungsklauseln, wie etwa die Erlöschensgründe nach § 72 AsylVfG sind hiermit nicht vereinbar. In Abweichung vom Wortlaut des Artikel 1 C Nummer 5 und 6 GFK haben die Mitgliedsstaaten zu prüfen, „*ob die Veränderung der Umstände so tiefgreifend und dauerhaft ist, dass die begründete Furcht des Flüchtlings vor Verfolgung gegenstandslos wird*“. Dieser rein objektive Ansatz berücksichtigt indes nicht die humanitäre Klausel nach Artikel 1 C Nummer 5 Absatz 2 Nummer 6 Absatz 2 GFK, die subjektiv ausgerichtet ist.

Danach finden die Beendigungsklauseln der „veränderten Umstände“ nach Artikel 1 C Nummer 5 und 6 GFK dann keine Anwendung, wenn der Flüchtling „*sich auf zwingende, auf früheren Verfolgungen beruhende Gründe berufen kann, um die Inanspruchnahme des Schutzes des Landes abzulehnen, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt*“. Lediglich in der Begründung erwähnt der Entwurf die humanitäre Klausel (Seite 28). Dies ist keine hinreichende Sicherheit für ihre Anwendung in der Verwaltungspraxis der Mitgliedsstaaten. Maßgebend für die internationalen Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten ist zunächst die Genfer Flüchtlingskonvention. Dementsprechend müssen gemeinschaftsrechtliche Regelungen in effektiver Weise die Beachtung deren Schutznormen sicherstellen. Daher ist die humanitäre Klausel in den Wortlaut des Artikels 13 des Entwurfs einzufügen. Völlig inakzeptabel ist, dass der Entwurf die humanitäre Klausel zugunsten staatenloser Flüchtlinge nach Artikel 1 C Nummer 6 Absatz 2 GFK nicht hinreichend sicherstellt.

Forderung:

Es wird begrüßt, dass der Entwurf für jede Beendigungsklausel ein konkretes Überprüfungsverfahren und eine zugunsten des Flüchtlings eingreifende Beweislastregel vorschlägt. Nicht akzeptabel ist das Versäumnis, die humanitäre Klausel des Artikel 1 C Nummer 5 Absatz 2 und Nummer 6 Absatz 2 der Genfer Flüchtlingskonvention nicht ausdrücklich in den Text der Richtlinie aufzunehmen.

Förderung der freiwilligen Rückkehr

Nach Artikel 32 des Entwurfs sollen die Mitgliedsstaaten Schutzberechtigten Zugang zu Rückkehrförderungsprogrammen für Personen gewähren, die auf *freiwilliger Basis* in ihr Herkunftsland zurückkehren wollen. Zunächst ist einzuwenden, dass Elemente der *Flüchtlingspolitik* nicht in eine Richtlinie eingeführt werden dürfen, welche die *rechtlichen Voraussetzungen* für die Statusgewährung und -beendigung regeln. Eine Vermengung von politischen und rechtsförmigen Elementen des Flüchtlingsschutzes birgt die Gefahr in sich, dass die Effektivität des Flüchtlingsschutzes geschwächt wird. Eine zu starke Förderung von Programmen der freiwilligen Rückkehr kann etwa dazu

führen, dass die objektiven Voraussetzungen der Beendigungsklauseln der „veränderten Umstände“ nach Artikel 1 C Nummer 5 und 6 GFK herabgesetzt werden⁶⁵.

Diese Gefahr verdeutlicht insbesondere der Hinweis in der Begründung auf sogenannte *Orientierungsreisen* (Seite 41), die in der Staatenpraxis bei der Gestaltung des Konzeptes des vorübergehenden Schutzes für Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina angewendet wurden. Eine Orientierungsreise kann dazu führen, dass der Mitgliedsstaat im Nachhinein die Beendigungsklausel der Niederlassung im Herkunftsland (Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe d)) oder der „veränderten Umstände“ (Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe e)) in Anwendung bringt. Artikel 32 des Entwurfs ist deshalb ersatzlos zu streichen. Die Mitgliedsstaaten können zwar im Rahmen ihrer allgemeinen Ausländer- und Flüchtlingspolitik Programme zur freiwilligen Rückkehr anbieten, sofern ausreichend sichergestellt ist, dass der Flüchtling ausreichend über die statusrechtlichen Konsequenzen informiert wird. Ihre Regelung in einer Richtlinie über die Statusgewährung und –beendigung ist jedoch abzulehnen.

Forderung:

Der Vorschlag zur Förderung der freiwilligen Rückkehr ist ein Fremdkörper in einer die Entstehung und Beendigung des Flüchtlingsstatus regelnden Richtlinie. Artikel 32 des Entwurfs ist deshalb ersatzlos zu streichen. Vielmehr ist diese Frage im Rahmen der allgemeinen Ausländer- und Flüchtlingsrechtspolitik der Mitgliedsstaaten zu regeln.

Ausschlussklausel

In Anknüpfung an die Ausschlussklauseln von Artikel 1 D und F GFK regelt der Entwurf der Kommission den Ausschluss von Personen, die an sich die Voraussetzungen der Flüchtlingseigenschaft nach Art. 1 A GFK erfüllen. Aufgrund der seit dem 11. September 2001 zu beobachtenden vielfältigen internationalen und staatlichen Bemühungen, >>terroristischen Straftätern<< den Flüchtlingsschutz zu versagen, kommt insbesondere dem Ausschlussgrund des Artikel 1 F Buchstabe b) GFK, der in Artikel 14 Absatz 2 Buchstabe c) (ii) des Entwurfs wiederholt wird, zentrale Bedeutung zu. Danach findet die Richtlinie auf jene Flüchtlinge keine Anwendung, in „Bezug auf die *aus schwerwiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt ist*“, dass sie „ein *schweres nichtpolitisches Verbrechen begangen haben*, bevor sie als Flüchtlinge aufgenommen wurden“. Nach Artikel 14 Absatz 3 des Entwurfs dürfen die Ausschlussgründe sich nur „auf das *persönliche und bewusste Verhalten* des Betroffenen stützen“.

Den vorgeschlagenen Ausschlussgründen der Kommission kommt aufgrund der aktuellen Entwicklung eine besondere politische Bedeutung zu. Mit Resolution 1373 (2001) hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen aufgefordert, „*im Einklang mit den entsprechenden Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts und des Völkerrechts*“ geeignete Maßnahmen zu treffen, um sich vor der Statusgewährung an Flüchtlinge zu vergewissern, „*dass der Asylsuchende keine terroristischen Handlungen geplant oder erleichtert oder sich daran beteiligt*“.

⁶⁵ Kritisch zum Verhältnis der freiwilligen Rückkehr zu den Beendigungsklauseln nach Artikel 1 C GFK *Guy S. Goodwin-Gill, The Refugee in International Law*, 2. Aufl., 1996, Seite 272 ff.

hat“. Der Sicherheitsrat schafft damit kein neues Recht, sondern insistiert darauf, dass die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen die Ausschlussgründe nach Artikel 1 F GFK im Kontext terroristischer Straftaten konsequent anwenden. Dementsprechend hat die Delegation der Vereinigten Staaten zur 52. Sitzung des Exekutivkomitees des Programms des Hohen Flüchtlingskommissars diese Resolution dahin interpretiert, dass terroristischen Gefahren durch sorgfältige Beachtung des internationalen Flüchtlingsrechts und nicht durch zentrale Änderungen des System des Flüchtlingssschutzes begegnet werden kann.

Der Grundsatz, dass die Prüfung der Flüchtlingseigenschaft der Entscheidung über die Anwendung der Ausschlussgründe vorauszugehen hat (>>*inclusion before exclusion*<<)) kann mittlerweile als anerkannter Grundsatz des internationalen Standards angesehen werden⁶⁶. Deshalb wird die Kommission gebeten, in Artikel 14 des Entwurfs eine entsprechende Klarstellung vorzunehmen. Die Statusentscheidung nach Artikel 1 A GFK und die Ausschlussentscheidung nach Artikel 1 F GFK sind integrale und miteinander eng zusammenhängende Aspekte des Feststellungsverfahrens. Beide Fragen müssen im Rahmen einer umfassenden Prüfung aller relevanten Umstände des Einzelfalls behandelt werden. Eine Entscheidung über den Ausschluss ohne vorhergehende Prüfung der Flüchtlingseigenschaft ist darüber hinaus unvereinbar mit dem Ziel und Zweck der GFK (vgl. auch Art. 31 Abs. 1 WVK). Weil der Ausschluss der *extreme Ausnahmefall* ist, muss zunächst über die Flüchtlingseigenschaft entschieden werden. Erst die hierbei zu prüfenden Umstände erlauben eine Bewertung ihres Gewichtes und ihrer Bedeutung auch im Blick auf Artikel 1 F GFK.

Die *wegen des besonderen Ausnahmecharakters strenge Prüfung der Ausschlussgründe* darf darüber hinaus nicht in Zulässigkeits- oder beschleunigten Verfahren durchgeführt werden. Erst eine endgültige Entscheidung über den Ausschluss nach einer sorgfältigen Prüfung aller relevanten Umstände und Tatsachen entzieht dem Flüchtling den Abschiebungsschutz nach Artikel 33 GFK⁶⁷. Daher darf über den Ausschluss nach Artikel 1 GFK nicht in Verfahren zur Behandlung offensichtlich unbegründeter Asylanträge entschieden werden⁶⁸. In Übereinstimmung hiermit versperrt der Vorschlag der *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* für eine *>>Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedsstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft<<* vom 20. September 2000 (KOM(2000)578) in Art. 28 Abs. 2 Buchstabe b) den Zugriff auf die Gründe nach Artikel 1 F GFK bei der Entscheidung über ein offensichtlich unbegründetes Asylbegehren.

Zutreffend stellt Artikel 14 Absatz 3 des Entwurfs fest, dass Ausschlussgründe nach Art. 1 F GFK ausschließlich anhand des *individuellen und bekannten Verhaltens des Asylsuchenden* angewendet werden dürfen. Allerdings besteht gleichwohl die Gefahr,

⁶⁶ Nr. 15 der Summary Conclusions – Exclusion from Refugee Status, Lisbon Expert Roundtable, Global Consultations on International protection, 3-4 May 2001; UNHCR, The Exclusion Clauses: Guidelines on their Application, 1 Dec. 1996, Nr. 84; UNHCR, Background Paper on the Article 1 F Exclusion Clauses, 1997; UNHCR, Determination of refugee status of persons connected with organizations or groups which advocate and/or practice violence, 1 June 1998, Nr. 4 und 5; Michael Bliss, >Serious reasons for Considerung<: Minimum Standards of Procedural Fairness in the Application of the Article 1 F Exclusion Clauses, in: International Journal of Refugee Law, Vol. 12 Special Supplementary Issue 2000. Exclusion from Protection, S. 92 (106 ff.).

⁶⁷ UNHCR, The Exclusion Clauses: Guidelines on their Application, 1 Dec. 1996, Nr. 84.

⁶⁸ Michael Bliss, ebenda, S. 131.

dass ohne entsprechende Hinweise in der Richtlinie in der Rechtsanwendungspraxis der Mitgliedsstaaten die strengen Voraussetzungen des Artikels 1 F GFK aufgeweicht werden. Dies gilt in Besonderheit für den Begriff des „*schweren nichtpolitischen Verbrechens*“ nach Artikel 1 F Buchstabe b) GFK. Gegen eine derartige Praxis würden sich Bedenken aus Artikel 25 der UN-Charta ergeben. Denn mit danach für die Mitgliedsstaaten verbindlicher Wirkung hat der Sicherheitsrat in Resolution 1373 (2001) vom 28. September 2001 unter Nr. 3 Buchstabe f) den Ausschluss vom Flüchtlingsstatus ausdrücklich auf die „*Planung, Erleichterung oder Beteiligung an terroristischen Handlungen*“ bezogen. Eine Zugehörigkeit zu einer nicht näher bestimmten „terroristischen Vereinigung“ oder gar nur deren „Unterstützung“ erfüllt diese strengen Voraussetzungen nicht. Die Kommission wird angesichts bestimmter Tendenzen in den Mitgliedsstaaten gebeten, klarzustellen, dass der von ihr im Vorschlag eines „*Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung*“ vom 19. September 2001 (KOM(2001)251/2001/0217(CNS)) in Artikel 3 vorgeschlagene Begriff der „terroristischen Straftaten“ nicht ohne weiteres mit dem in Artikel 14 Absatz 2 Buchstabe c) (ii) des Entwurfs entwickelten Begriff des „schweren nichtpolitischen Verbrechens“ gleichgestellt werden darf. So gilt etwa nach dem Rahmenbeschluss das „*Anführen einer terroristischen Vereinigung*“, die „*Förderung, Unterstützung oder Beteiligung an einer terroristischen Vereinigung*“ als terroristische Straftat, ohne dass der Begriff der „terroristischen Vereinigung“ hinreichend zuverlässig geklärt wird. Einen ebenso diffusen Ansatz der „terroristischen Straftat“ enthält Artikel 2 der „*Draft Comprehensive Convention on International Terrorism*“ der Vereinten Nationen vom 28. August 2000 (A/C.6/55/1).

Der Wortlaut des Vorschlags der Kommission in Artikel 14 des Entwurfs lässt eine Aufweichung des Begriffs des „schweren nichtpolitischen Verbrechens“ in den bloßen Vorfeldbereich der Unterstützung als terroristisch angesehener Vereinigungen nicht zu. Eine Reihe von Tatbeständen des Begriffs der terroristischen Straftat nach Artikel 3 des Vorschlags eines Rahmenbeschlusses der Kommission erfüllt sicherlich die Voraussetzungen des „schweren nichtpolitischen Verbrechens“, jedoch nicht alle, insbesondere nicht die bloße Unterstützung, Förderung oder Beteiligung an einer als „terroristisch“ angesehenen Vereinigung. Keinesfalls dürfen etwa die Definitionsansätze des Verfolgerstaates zur Grundlage einer Ausschlussentscheidung gemacht werden. Das Gewicht des Begriffs des „schweren nichtpolitischen Verbrechens“ ist aus einer systematischen Anwendung des Artikels 1 F GFK und damit insbesondere in Anlehnung an den Begriff des „Verbrechens gegen den Frieden“, an das „Kriegsverbrechen“ oder an das „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ nach Artikel 1 F Buchstabe a) GFK zu erschließen. Dementsprechend fordern die Richtlinien des UNHCR zu Artikel 1 F GFK von 1996 eine restriktive Auslegung der Ausschlussgründe. Die Kommission wird deshalb um eine entsprechende Klarstellung gebeten.

Ein „schwerwiegendes“ Verbrechen kann nur angenommen werden, wenn die zugrundeliegende Handlung eine langjährige Freiheitsstrafe nach sich zieht und diese durch eine „*unmittelbare und persönliche Beteiligung des Asylsuchenden*“ geprägt ist⁶⁹. Eine derartige Feststellung setzt bei einer Mitgliedschaft in gewaltbefürwortenden oder –anwendenden Organisationen voraus, dass *zusätzlich* zur Mitgliedschaft schwerwiegende Gründe die Annahme begründen, dass der Asylsuchende eine „*unmittelbare Verantwortung*“ für die Tat hat oder an der von

⁶⁹ Nr. 11 der Summary Conclusions – Exclusion from Refugee Status, Lisbon Expert Roundtable, Global Consultations on International protection, 3-4 May 200.

anderen begangenen Handlung selbst „aktiv beteiligt“ war⁷⁰. Im Blick auf die Förderung oder Unterstützung terroristischer Handlungen sind also konkrete Anzeichen für eine unmittelbare Beteiligung des Asylsuchenden erforderlich. Ein Ausschluss ist unter keinen Umständen erlaubt, wenn er sich in einer konkreten Situation an einer derartigen Handlung beteiligt haben könnte, sein Beitrag aber in keinem unmittelbaren Zusammenhang zu dieser steht⁷¹.

Eine Einschränkung des Abschiebungsschutzes nach Artikel 1 F GFK setzt zwar keine rechtskräftige Verurteilung, sondern lediglich die Annahme voraus, dass entsprechende Taten begangen worden seien. Nach dem internationalen Standard wird über die Anwendung von Artikel 1 F GFK nicht nach den Regeln eines Strafprozesses entschieden. Die Feststellung „schwerwiegender Gründe“ nach dieser Norm erfordert allerdings als ein Minimum eine klare Beweislage, welche nach international üblichen Regeln für die Zulassung einer Anklage vorausgesetzt wird⁷², also einen *hinreichenden Tatverdacht*. Wegen des besonderen Ausnahmecharakters der Ausschlussgründe sind die diesem Beweismaßstab zugrundeliegenden Umstände und Tatsachen besonders sorgfältig und erschöpfend festzustellen

Die Kommission wird insbesondere gebeten, klarzustellen, dass die Anwendung der Ausschlussgründe in Übereinstimmung mit dem internationalen Standard voraussetzt, dass vorher die Flüchtlingseigenschaft festgestellt wird und eine Berufung auf Artikel 1 F GFK nur im Rahmen des asylrechtlichen Feststellungsverfahrens, nicht indes im allgemeinen ausländerrechtlichen Verfahren zulässig ist und entsprechende Feststellungen angesichts des gravierenden Eingriffscharakters nicht Gegenstand beschleunigter Asylverfahren sein dürfen. Zu begrüßen ist schließlich der Hinweis auf weitergehende völkerrechtliche Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten nach Artikel 14 Absatz 5 des Entwurfs. Auch wenn danach wegen eines Ausschlussgrundes kein Flüchtlingsschutz gewährt wird, haben die Mitgliedsstaaten das Refoulementverbot nach Artikel 3 EMRK zu beachten (vgl. auch Artikel 15 Buchstabe a) des Entwurfs). Dies steht in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, der in *Chahal* am Beispiel eines Verfahrens mit terroristischem Hintergrund aus dem absoluten Charakter des Artikel 3 EMRK abgeleitet hat, dass der dort vorgesehene Schutz weitergehend als der flüchtlingsrechtliche Schutz ist⁷³.

Forderung:

1. Die Kommission wird ersucht, klarzustellen, dass der Ausschlussgrund des „schweren nichtpolitischen Verbrechens nach Artikel 14 Absatz 2 Buchstabe c) (ii) des Entwurfs restriktiv auszulegen und anzuwenden ist und insbesondere nicht auf bloße Unterstützungs- und Förderungshandlungen als terroristisch angesehener Organisationen ausgeweitet werden darf.

⁷⁰ UNHCR, Determination of refugee status of persons connected with organizations or groups which advocate and/or practice violence, 1 June 1998, Nr. 16.

⁷¹ UNHCR, Determination of refugee status of persons connected with organizations or groups which advocate and/or practice violence, 1 June 1998, Nr. 15: The exclusion provisions “do not in any way refer to a situation in which a person may have contributed towards the commission of the act in a less direct or more remote manner.”

⁷² UNHCR, Determination of refugee status of persons connected with organizations or groups which advocate and/or practice violence, 1 June 1998, Nr. 17.

⁷³ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil vom 15. November 1996 – Nr. 70/1995/576/662 – Informationsbrief Ausländerrecht 1997, Seite 97 – *Chahal*.

2. Die Ausschlussgründe des Artikel 14 des Entwurfs dürfen nur nach einer vorherigen Feststellung der Flüchtlingseigenschaft und nicht außerhalb des Asylverfahrens angewendet werden. Sie dürfen angesichts der schwerwiegenden Folgen für die Betroffenen insbesondere nicht zum Gegenstand beschleunigter Asylverfahren gemacht werden.

Umfang der Rechtsstellung für Flüchtlinge

Der Entwurf regelt in den Artikeln 18 bis 31 in vorbildlicher Weise die von den Mitgliedsstaaten den Flüchtlingen zu gewährende Rechtsstellung. Hervorzuheben ist insbesondere die medizinische und psychologische Versorgung nach Artikel 27. Diese sollte auch bereits während des Asylverfahrens insbesondere zur Unterstützung und Förderung der Nachweispflichten der Asylsuchenden gewährt werden. Ein entsprechender Hinweis in Artikel 27 erscheint erforderlich.

Regelungen zum subsidiären Schutzes

- *Konzeption des subsidiären Schutzes*

Nach Artikel 2 Buchstabe a) bezeichnet „*internationaler Schutz*“ die Flüchtlingseigenschaft und den subsidiären Schutzstatus. Subsidiärer Schutz ist der Status, den ein Mitgliedsstaat einer Person gewährt, die kein Flüchtling ist, jedoch anderweitig Schutz benötigt (Artikel 2 Buchstabe k)). Artikel 15 des Entwurfs bezeichnet die der subsidiären Schutzgewährung zugrundeliegenden Normen, nämlich Artikel 3 EMRK, andere Menschenrechte und Bedrohungen des Lebens, der Sicherheit oder der Freiheit infolge willkürlicher Gewalt. Danach setzt der subsidiäre Schutz zunächst das konkrete Risiko voraus, im Herkunftsland der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung ausgesetzt zu werden. Auch der subsidiäre Schutz erfordert danach die Darlegung eines individualisierbaren schwerwiegenden Eingriffs in die Rechtsgüter Leib und Leben.

Darüber hinaus ist der subsidiäre Schutz für jene Personen vorgesehen, die „begründete Furcht vor der Verletzung anderer Menschenrechte“ haben (Artikel 15 Buchstabe b) des Entwurfs). Begründet wird dieser Vorschlag damit, dass die Mitgliedsstaaten im vollen Umfang ihren Verpflichtungen aus den Menschenrechtsinstrumenten Rechnung zu tragen haben (Seite 31). Die Mitgliedsstaaten müssten aber prüfen, ob die Rückkehr des Antragstellers in das Herkunftsland zu einem „ernsthaften nicht gerechtfertigten Schaden“ aufgrund der Verletzung eines Menschenrechtes führen könnte und ob sie in diesem Zusammenhang eine extraterritoriale Verpflichtung zur Schutzgewährung haben.

Die Kommission versucht zwar mit dieser Fallgruppe einen neuen Ansatz. Es dürfte sich aber in aller Regel um Fallgestaltungen handeln, die bereits durch Artikel 3 EMRK und andere einschlägige universelle Normen erfasst werden. Darüber hinaus sind extraterritoriale Verpflichtungen der Staaten (*völkerrechtlicher Refoulementschutz*) über den Schutz vor Folter und anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Maßnahmen hinaus nur im Blick auf den Schutzbereich von Artikel 8 EMRK anerkannt. Es wird deshalb empfohlen, Artikel 15 Buchstabe b) des Entwurfs zu

überarbeiten und schärfer zu fassen. Bereits jetzt ist abzusehen, dass dieser Vorschlag auf vehemente Kritik der Mitgliedsstaaten stoßen wird.

Auf den subsidiären Schutz sollen sich darüber hinaus nach Artikel 15 Buchstabe c) des Entwurfs jene Personen berufen können, die eine Bedrohung des Lebens, der Sicherheit oder der Freiheit infolge willkürlicher Gewalt aufgrund eines bewaffneten Konfliktes oder infolge systematischer oder allgemeiner Menschenrechtsverletzungen geltend machen. Erforderlich ist indes der Nachweis des einzelnen Antragstellers, dass er begründete Angst um sein Leben hat. Wenn auch die Gründe für die Furcht nicht personenspezifisch sein müssen, so wird dennoch der Nachweis gefordert, dass die Angst im konkreten Einzelfall begründet ist (Seite 32). Die Kommission peilt offensichtlich den Maßstab des Artikel I Absatz 2 der Konvention der Organisation Afrikanischer Staaten zur Regelung besonderer Aspekte des Flüchtlingsproblems in Afrika von 1969 sowie den der Cartagena-Deklaration der lateinamerikanischen Staaten von 1984 an, bleibt im Ergebnis aber weit hinter diesen zurück.

Zu begrüßen ist dennoch, dass die Kommission den Versuch unternimmt, den in den Mitgliedsstaaten in dieser Frage herrschenden Wildwuchs der nationalen Regelungen einer einheitlichen gemeinschaftsrechtlichen Regelung zuzuführen. Mit dem Flüchtlingsschutz, dem subsidiären Schutzstatus sowie der Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen wird keinesfalls eine erschöpfende Regelung für schutzbedürftige Personen erzielt. In der Verwaltungspraxis der Mitgliedsstaaten ist der Personenkreis der tatsächlich Schutzbedürftigen nämlich weitaus größer als die Personengruppe, welche die drei genannten Schutzsysteme zu erfassen in der Lage sind. Allerdings fehlt dem Vorschlag der Kommission die begriffliche Schärfe und konzeptionelle Schlüssigkeit. Es soll wohl auch unterhalb des Beweismaßstabes des konkreten Risikos nach Artikel 3 EMRK subsidiärer Schutz eingreifen. Der Vorschlag zur individuellen Beweisführung bleibt jedoch diffus und ist in der Praxis kaum praktikabel. Daher wird eine begriffliche Verbesserung dieses Vorschlags empfohlen.

- *Gleichstellung des subsidiären Schutzes mit dem Flüchtlingsschutz*

Die im Entwurf vorgeschlagenen subsidiären Schutzmaßnahmen sind als *Ergänzung* zu dem in der Genfer Flüchtlingskonvention geregelten Flüchtlingsschutz gedacht und sollen so durchgeführt werden, dass das bestehende Schutzsystem für Flüchtlinge nicht untergraben, sondern ergänzt wird (Seite 6). Ziel der Richtlinie ist es, in Ergänzung der Konvention ein *Mindestmaß an subsidiärem Schutz* in allen Mitgliedsstaaten zu gewährleisten und somit bereits praktizierte Verfahren der Mitgliedsstaaten festzuschreiben und die Harmonisierung voranzutreiben (Seite 15). Der Entwurf geht davon aus, dass die auf den subsidiären Schutz angewiesenen Personen nicht weniger schutzbedürftig sind als Flüchtlinge (Seite 16). Um jedoch der Forderung nach uneingeschränkter und allumfassender Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention nachzukommen und in Anbetracht dessen, dass die Konvention so weit gefasst ist, dass sie eine Vielzahl von Fällen erfasst, in denen Bedarf an internationalem Schutz besteht, ist im Normalfall die Gewährung des subsidiären Schutzes erst dann in Betracht zu ziehen, wenn die Flüchtlingseigenschaft nicht glaubhaft gemacht werden kann (Seite 16), das heißt, wenn der „ernsthafte, nicht gerechtfertigte Schaden“ keinen kausalen Zusammenhang zu den Verfolgungsgründen der Konvention aufweist.

Die in Kapitel V des Entwurfs vorgesehenen Rechte und Vergünstigungen sollen grundsätzlich für beide schutzbedürftige Personengruppen gelten (Seite 34). Das Schutzniveau für beide Gruppen darf grundsätzlich nicht verringert werden. Darüber hinaus gelten die Rechte und Pflichten, die beiden Personengruppen zugestanden werden, grundsätzlich auch für die begleitenden Familienangehörigen (Artikel 18 Absatz 2 des Entwurfs). Zu begrüßen ist darüber hinaus, dass die Kommission ungeachtet des Vorschlags einer Richtlinie betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen für den subsidiären Schutz genießende Personen einen langfristigen Aufenthaltsstatus zu denselben Bedingungen, wie er für Flüchtlinge vorgesehen ist, vorschlägt (Artikel 22 des Entwurfs).

Forderungen:

- 1. Die angestrebte rechtliche Gleichstellung der Rechtsstellung der subsidiär Schutzberechtigten mit Flüchtlingen wird ausdrücklich begrüßt.*
- 2. Der Vorschlag, gegen gravierende Menschenrechtsverletzungen subsidiären Schutz zu gewähren, ist zu begrüßen, bedarf jedoch der begrifflichen Präzisierung.*
- 3. Zu begrüßen ist darüber hinaus, einen an Artikel I Absatz 2 der OAU Flüchtlingskonvention und an die Cartagena Deklaration von 1984 anknüpfenden subsidiären Schutzstatus für Opfer vor genereller Gewalt für die Mitgliedsstaaten verbindlich festzulegen. Der Vorschlag bedarf insoweit jedoch der begrifflichen und konzeptionellen Schärfung.*

Bekräftigungen und Forderungen an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Zusammenfassung):

- 1. Nicht eine europäische Sonderposition wie der Gemeinsame Standpunkt, sondern die anerkannten Standards, die in den letzten Jahrzehnten von den dafür vorgesehenen internationalen Gremien entwickelt wurden, müssen am Ausgangspunkt der Richtlinie stehen.*
- 2. Es wird begrüßt, dass die Kommission unter Berufung auf Artikel 31 der Wiener Vertragsrechtskonvention eine generöse und liberale Auslegung und Anwendung der Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention gewährleisten will und damit Versuchen, die Konvention als überholt zu behandeln, eine eindeutige Abfuhr erteilt.*
- 3. Ausgangspunkt für die Auslegung und Anwendung des Flüchtlingsbegriffs nach Artikel 1 A der Genfer Flüchtlingskonvention sollten die hierfür maßgeblichen Empfehlungen des Exekutivkomitees des Programms des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen sowie das Handbuch über Verfahren und Kriterien für die Bestimmung der Flüchtlingseigenschaft des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars bilden.*

4. Für die Gestaltung des subsidiären Schutzes sollte nicht nur die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, sondern auch die des Ausschusses der Vereinten Nationen gegen Folter sowie des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen als maßgebliche Grundlage dienen. In keinem Fall darf ein Mitgliedsstaat unter dem Standard bleiben, der durch eines dieser Organe gesetzt worden ist.

5. Nachdrücklich wird die Kommission in ihrem Bemühen unterstützt, die überwiegende Staatenpraxis zur Verfolgung durch nichtstaatliche Täter in die Richtlinie zu integrieren und damit die Statusgewährung nicht am Einwand der fehlenden staatlichen Schutzfähigkeit scheitern zu lassen. Entgegen dem Vorschlag der Kommission kann jedoch in Ansehung von internationalen Friedenstruppen nur ausnahmsweise von der Fähigkeit der effektiven Schutzgewährung gegen Verfolgung durch internationale Kräfte ausgegangen werden.

6. Unterstützt wird der Ansatz des Entwurfs, die individuelle Gefahr der Verfolgung wegen der im Herkunftsland des Flüchtlings vorherrschenden Gefahr der allgemeinen Unterdrückung oder Gewalt nicht für unerheblich zu erklären. Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe c) des Entwurfs sollte so gefasst werden, dass es unerheblich ist, ob der Antragsteller aus einem Land kommt, in dem viele oder alle Menschen insbesondere wegen eines Bürgerkrieges oder interner Unruhen der Gefahr allgemeiner Unterdrückung oder Gewalt ausgesetzt sind. Vielmehr spricht vieles für die Begründetheit der dargelegten individuellen Verfolgungsfurcht, wenn er aus einem Herkunftsland kommt, in Bezug auf das eine Praxis schwerwiegender systematischer Menschenrechtsverletzungen festgestellt worden ist.

7. Die Kommission wird ersucht, einen besonderen und erschöpfenden Regelungszusammenhang zur Beachtlichkeit individueller Verfolgungen im Verlaufe eines Bürgerkrieges vorzuschlagen und diese wichtige Frage nicht lediglich im Zusammenhang mit anderen Fragen eher beiläufig zu regeln.

8. Die Gewährung des Flüchtlingsstatus für Deserteure, die ihre Teilnahme an völkerrechtswidrigen militärischen Einsätzen aus tief empfundenen moralischen, religiösen, politischen oder sonstigen ernsthaften Gewissensgründen verweigern, stellt ein wichtiges Bauelement bei der effektiven Gewährleistung der Menschenrechte dar. Die maßgebliche Darlegungslast sollte deshalb nicht überspannt und insbesondere vom Flüchtling nicht verlangt werden, dass er den konkreten Nachweis seiner Verwendung in derartigen Einheiten führt. Vielmehr muss es ausreichen, dass staatliche oder nichtstaatliche Streitkräfte im Herkunftsland des Antragstellers an völkerrechtswidrigen Einsätzen beteiligt sind oder sich völkerrechtswidriger Mittel bedienen.

9. Die Anerkennung geschlechts- und kinderspezifischer Verfolgung als Anwendungsfall der „Verfolgung wegen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe“ trägt der besonderen Schutzbedürftigkeit dieser Personengruppen Rechnung. Es ist insbesondere zu begrüßen, dass die Kommission mit ihrem Vorschlag flüchtlingsfreundlichen Tendenzen der angelsächsischen Rechtsprechung in Europa zum Durchbruch verhelfen will.

10. Zu kritisieren ist die restriktive Behandlung von Fluchtgründen sur place. Es geht letztlich um eine jeweils im Einzelfall zu prüfende Glaubwürdigkeit des Flüchtlings

und der hierauf beruhenden Prognose eines ernsthaften nicht gerechtfertigten Schadens. Die Missbrauchsklausel des Artikels 8 des Entwurfs kann hierbei nicht weiterhelfen und ist deshalb ersatzlos zu streichen.

11. In dem Entwurf ist eine Beweislastregelung zugunsten des Antragstellers einzufügen, derzufolge bei verbleibenden Zweifeln an der Glaubhaftigkeit vorgebrachter entscheidungserheblicher individueller Tatsachen diese im Rahmen der Prognoseprüfung als wahr unterstellt werden.

12. Der vorgeschlagene Prognosemaßstab der >>hohen Wahrscheinlichkeit<< drohender Verfolgung wird dem besonderen Charakter des auf der begründeten Furcht vor Verfolgung beruhenden Flüchtlingsrechts nicht gerecht und ist deshalb durch den Maßstab der >>ernsthaften Möglichkeit<< (>>reasonable Chance<<) zu ersetzen.

13. Der Vorschlag, dass bei staatlicher Verfolgung in der Regel keine inländische Schutzalternative in Betracht gezogen werden darf, wird mit Nachdruck unterstützt. Dementsprechend darf im Regelfall im Rahmen der Prognoseprüfung eine interne Schutzalternative nur dann in Betracht gezogen werden, wenn die Verfolgung von nichtstaatlichen Kräften ausgeht und die Zentralregierung in der Lage ist, dem Antragsteller außerhalb der Region, in der die Verfolgung droht, effektiven Schutz zu gewähren.

14. Die hieraus zu ziehende Folgerung, dass ein Verweis auf eine interne Schutzalternative im Rahmen der Prognoseprüfung nur bei effektiver staatlicher Schutzgewährung gegenüber Verfolgungen durch nichtstaatliche Täter in Frage kommt, fehlt in dem Entwurf. Insoweit ist eine entsprechende Ergänzung einzufügen.

15. Zu kritisieren ist, dass der Entwurf nur im Blick auf mit eingereiste Familienangehörige effektive Schutznormen vorschlägt. Darüber hinaus ist jedoch auch der Einreiseanspruch der Familienangehörigen von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten zu regeln.

16. Es wird empfohlen, in Artikel 28 des Entwurfs einen ausdrücklichen Hinweis auf die Schutznormen des Übereinkommens über die Rechte der Kinder von 1989 aufzunehmen.

17. Es wird begrüßt, dass der Entwurf für jede Beendigungsklausel ein konkretes Überprüfungsverfahren und eine zugunsten des Flüchtlings eingreifende Beweislastregel vorschlägt. Nicht akzeptabel ist das Versäumnis, die humanitäre Klausel des Artikel 1 C Nummer 5 Absatz 2 und Nummer 6 Absatz 2 der Genfer Flüchtlingskonvention nicht ausdrücklich in den Text der Richtlinie aufzunehmen.

18. Der Vorschlag zur Förderung der freiwilligen Rückkehr ist ein Fremdkörper in einer die Entstehung und Beendigung des Flüchtlingsstatus regelnden Richtlinie. Artikel 32 des Entwurfs ist deshalb ersatzlos zu streichen. Vielmehr ist diese Frage im Rahmen der allgemeinen Ausländer- und Flüchtlingsrechtspolitik der Mitgliedsstaaten zu regeln.

19. Die Kommission wird ersucht, klarzustellen, dass der Ausschlussgrund des „schweren nichtpolitischen Verbrechens nach Artikel 14 Absatz 2 Buchstabe c) (ii) des Entwurfs restriktiv auszulegen und anzuwenden ist und insbesondere nicht auf bloße

Unterstützungs- und Förderungshandlungen als terroristisch angesehener Organisationen ausgeweitet werden darf.

20. Die Ausschlussgründe des Artikel 14 des Entwurfs dürfen nur nach einer vorherigen Feststellung der Flüchtlingseigenschaft und nicht außerhalb des Asylverfahrens angewendet werden. Sie dürfen angesichts der schwerwiegenden Folgen für die Betroffenen insbesondere nicht zum Gegenstand beschleunigter Asylverfahren gemacht werden.

21. Die angestrebte rechtliche Gleichstellung der Rechtsstellung der subsidiär Schutzberechtigten mit Flüchtlingen wird ausdrücklich begrüßt.

22. Der Vorschlag, gegen gravierende Menschenrechtsverletzungen subsidiären Schutz zu gewähren, ist zu begrüßen, bedarf jedoch der begrifflichen Präzisierung.

23. Zu begrüßen ist darüber hinaus, einen an Artikel I Absatz 2 der OAU Flüchtlingskonvention und an die Cartagena Deklaration von 1984 anknüpfenden subsidiären Schutzstatus für Opfer vor genereller Gewalt für die Mitgliedsstaaten verbindlich festzulegen. Der Vorschlag bedarf insoweit jedoch der begrifflichen und konzeptionellen Schärfung.