## Humanistische Union

# Deutsche Asylpraxis versus internationale Normen. Der Einstieg in den Ausstieg aus dem Völkerrecht

Günter Burkhardt

Grundrechte-Report 1998, S. 169-176

Vor fünf Jahren wurde das im Grundgesetz verbürgte Grundrecht auf Asyl "Verfolgte genießen Asylrecht" faktisch abgeschafft. Die Grundgesetzänderung solle die "Singularisierung der Bundesrepublik Deutschland beseitigen", so der Fraktionsvorsitzende der CDU/CSU, Wolfgang Schäuble, am 26. Mai 1993, dem Tag der Grundgesetzänderung. Der grundrechtliche Schutz für politisch Verfolgte müsse "an das Niveau der Schutzgewähr der internationalen Staatengemeinschaft, wie es in der Genfer Konvention seinen Ausdruck findet", angepaßt werden. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Grundsatzurteil vom 14. Mai 1996 das verunstaltete Asylrecht als verfassungskonform bestätigt. Mit der Grundgesetzänderung sei "eine Grundlage geschaffen, um durch völkerrechtliche Vereinbarungen eine europäische Gesamtregelung der Schutzgewährung für Flüchtlinge mit dem Ziel einer Lastenverteilung zwischen den beteiligten Staaten zu erreichen".

Das Gegenteil davon ist wahr - dieser schwerwiegende Vorwurf sei an zwei Beispielen konkretisiert.

Kein Staat, keine Verfolgung?

In Art. 1 A Nr. 2 der Genfer Flüchtlingskonvention ist definiert, wer durch die Konvention geschützt werden soll. Ein Flüchtling ist jede Person, die "aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann ..."

Hier ist nicht davon die Rede, daß eine Verfolgung nur vom Staat ausgehen muß. Nicht die Sicht des Staates ist für die Flüchtlingskonvention bestimmend, sondern die des Flüchtlings. Wer Schutz vor Verfolgung braucht, soll diesen Schutz erhalten, von wem auch immer die Verfolgung ausgeht. In Deutschland hat sich aber eine Rechtsprechung durchgesetzt, die diesen Flüchtlingsbegriff und damit die Schutzwirkung der Genfer Flüchtlingskonvention in unzulässiger Weise verengt: Verfolgt soll nur derjenige sein, dessen Verfolgung vom Staat ausgeht.

Am 4. November 1997 hat das Bundesverwaltungsgericht am Beispiel Afghanistans in einem Grundsatzurteil entschieden, daß praktisch allen Flüchtlingen, die aus Kriegs- und Krisengebieten nach Deutschland fliehen, der asylrechtliche Schutz verweigert wird. Obwohl das Gericht zugestand, daß der Kläger eines Verfahrens als hoher Funktionär des früheren kommunistischen Regimes inzwischen überall in Afghanistan mit lebensbedrohender Verfolgung rechnen müsse, verweigerte es ihm eine Anerkennung. Politische Verfolgung bestehe nur dann, wenn sie von einem Staat oder von einer stabilen staatsähnlichen Gewalt ausgehe: "Solange in einem andauernden Bürgerkrieg die verfeindeten Machthaber um die Eroberung des ganzen Landes mit militärischen Mitteln kämpfen und der Untergang eines jeden der bestehenden Herrschaftsbereiche jederzeit möglich erscheint, wie von den Berufungsgerichten für Afghanistan festgestellt, fehlt es an der für staatsähnliche Organisationen geforderten Stabilität und

Dauerhaftigkeit der Ausübung von Gebietsgewalt. Da das Asylrecht nicht vor den Folgen eines Bürgerkriegs schützt, können Bürgerkriegsflüchtlinge in der Regel nicht als Asylberechtigte anerkannt werden."

Fakt ist, daß seit September 1996 die Taliban-Milizen rund drei Viertel des Staatsgebietes erobert haben, das sie seitdem stabil halten und sogar erweitern konnten. Afghanistan ist in den meisten Ländern der Erde diplomatisch vertreten und hat einen Sitz in der UNO. Auch die deutschen Behörden verhandeln mit der afghanischen Botschaft. Wie geht all dies, wenn es keinen Staat gibt?

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts steht nicht nur im krassen Widerspruch zur Realität in Afghanistan, wo sich die Taliban-Milizen wahrscheinlich dauerhaft etabliert haben. Auch bei der Entstehung der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) war die Frage der Staatlichkeit der Verfolgung ohne Bedeutung. Für das der Genfer Flüchtlingskonvention vorangehende Abkommen des Völkerbundes war allein maßgeblich, daß Flüchtlinge sich außerhalb der Grenzen ihres bisherigen Heimatstaates und in einer Lage befanden, in der ihnen der nationale Rechtsschutz entzogen war und in der sie de jure oder de facto schutzlos gestellt waren. Daran knüpfte die GFK an und legte in Artikel 1 A Nr. 2 die oben zitierte allgemeine Flüchtlingsdefinition fest - unabhängig davon, ob diese Lage durch den Untergang des bisherigen Staates, durch revolutionäre Umbrüche oder durch staatliche Organe verursacht worden ist.

In den sechziger und siebziger Jahren hatte das Bundesverwaltungsgericht ebenfalls diese Ansicht vertreten. Wortlaut, Entstehungsgeschichte und Schutzzweck der Konvention erforderten lediglich, daß eine Person aus den Gründen der Konvention fliehen müsse, weil der Heimatstaat aus beliebigem Grund den geforderten Schutz nicht gewährleisten könne. Erst in den letzten Jahren setzt sich in Deutschland eine gegenteilige Auffassung durch. Das Bundesverwaltungsgericht stützt sich in seiner Rechtsprechung in einem ähnlichen Urteil vom 15. April 1997 auf den "Gemeinsamen Standpunkt betreffend der harmonisierten Anwendung der Definition des Begriffs Flüchtling" des Rates der Europäischen Gemeinschaft vom 4. März 1996. Demnach soll der Schutz der GFK nicht mehr bei der "Verfolgung durch Dritte", d. h. durch staatliche oder oppositionelle Gruppen, greifen.

Doch dieser "Gemeinsame Standpunkt" ist keineswegs völkerrechtlich verbindlich, sondern eine bloße Absichtserklärung. Die Mitgliedsstaaten Dänemark und Schweden haben ausdrücklich darauf hingewiesen, daß bei staatlichem Unvermögen zur Schutzgewährung die Kriterien der Flüchtlingskonvention erfüllt seien. In der Endfassung des "Standpunktes" wurde festgestellt, daß er "in den Grenzen der verfassungsrechtlichen Befugnisse der Regierungen" erlassen wird und "weder die gesetzgebende noch die richterliche Gewalt in den Mitgliedsstaaten" bindet. In einer Analyse des Asylrechtsexperten Reinhard Marx ist nachgewiesen, daß in einer Reihe von europäischen Staaten eine andere Rechtsprechung auch tatsächlich vorherrschend ist.

Verengte Auslegung der Europäischen Menschenrechtskonvention

In einem weiteren Grundsatzurteil hat das Bundesverwaltungsgericht 1997 den Schutz bedrohter Menschen entscheidend geschwächt: Auch Folter und erniedrigende Behandlung können nach Meinung des Gerichts nur vom Staat ausgehen. Damit stellt sich das Bundesverwaltungsgericht gegen den Wortlaut der Europäischen Menschenrechtskonvention und gegen die höchstrichterliche Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte.

Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sagt: "Niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden." Diese Schutzbestimmung ist in den letzten Jahren immer wichtiger geworden. Durch die Drittstaatenregelung erhalten immer weniger Flüchtlinge politisches Asyl nach Art. 16 a GG. Durch die oben dargestellte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts werden sie auch aus dem Schutzbereich von § 51 Abs. 1 Ausländergesetz (AuslG), der der Flüchtlingsdefinition der Genfer Flüchtlingskonvention entspricht, herausdefiniert. Nun ist die Frage zu prüfen, ob wenigstens Abschiebungshindernisse nach § 53 AuslG festgestellt werden können.

Während bisher beispielsweise bei drohender Tötung oder anderen schwerwiegenden Eingriffen durch die

staatlichen Gruppierungen oder private Dritte zumindest Abschiebungsschutz nach § 53 Abs. 4 AuslG in Verbindung mit Art. 3 EMRK in Betracht kam, hat das Bundesverwaltungsgericht in seiner Somalia-Entscheidung vom 15. April 1997 ausdrücklich festgestellt, daß eine die Abschiebung verbietende unmenschliche oder erniedrigende Behandlung nach Art. 3 EMRK nur dann vorliegen soll, wenn "sie von einem Staat oder von einer staatsähnlichen Organisation herrührt". Weiter heißt es in der Entscheidung: "Denn der Begriff der Behandlung setzt geplantes, vorsätzliches, auf eine bestimmte Person gerichtetes Handeln voraus ... Als unmenschliche Behandlung gemäß Art. 3 EMRK sind deshalb grundsätzlich nur Mißhandlungen durch staatliche Organe anzusehen."

Demgegenüber hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seinem Urteil "Ahmed gegen Österreich" vom 17. Dezember 1996 (71/1995/577/663) festgestellt, daß "angesichts des absoluten Charakters von Artikel 3 auch nicht ... das Fehlen jeder staatlichen Gewalt in Somalia" der Anwendbarkeit von Art. 3 EMRK entgegenstehe. Dieser Grundsatz, wonach auch Opfer von Bürgerkriegen durch diese Vorschrift vor einer Abschiebung geschützt werden, wenn ihnen im Herkunftsland Folter oder unmenschliche Behandlung drohen, wurde vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte im Urteil "D. gegen Vereinigtes Königreich" vom 2. Mai 1997 bestätigt. Erneut wird in der deutschen Rechtsprechung ein Sonderweg gegangen, und erneut wird Schutzbedürftigen ein minimaler Schutz entzogen. Die Auswirkungen sind dramatisch, besonders für Frauen, deren Verfolgungsgründe bagatellisiert werden und deren Verfolgungsmotive als nicht staatlich und somit als nicht politisch abqualifiziert werden (siehe auch den Beitrag von Regina Kalthegener).

Wie sie schutzlos gestellt werden, zeigt folgendes Beispiel: Eine somalische Antragstellerin trug zur Begründung ihres Asylantrags unter anderem vor, Angehörige einer Miliz seien in ihre Wohnung gekommen und hätten drei ihrer Brüder erschossen. Dann seien sie noch einmal gekommen und hätten sie und ihre Schwester vergewaltigt. In der Entscheidung heißt es: "Die von der Antragstellerin vorgetragenen Repressalien und Schikanen durch Angehörige vom Stamme ... sind allein Ausfluß der bürgerkriegsähnlichen Verhältnisse, in denen es neben den militärischen Auseinandersetzungen auch zu einzelnen Übergriffen auf die Zivilbevölkerung kommt. ... Nach einhelliger Auffassung der Rechtsprechung ist somalischen Antragstellern die Asylgewährung im Sinne des Art. 16 a Abs. 1 GG zu versagen, da politische Verfolgung grundsätzlich staatliche Verfolgung ist. ... Auch der Verfolgungsbegriff des § 51 Abs. 1 S. 1 AuslG setzt ... als staatliche Verfolgung die effektive Gebietsgewalt eines Staates voraus und ist somit für die Situation in Somalia auch nicht zutreffend. ... Auch Abschiebungshindernisse nach § 53 Ausländergesetz sind zu verneinen, da die hierfür erforderliche individuell-konkrete Gefährdung nicht vorliegt, vielmehr von einer lediglich allgemeinen Gefährdung aufgrund der Bürgerkriegssituation auszugehen ist."

Deutschland befindet sich auf einer schiefen Ebene. Flüchtlinge rutschen ins rechtliche Nichts - das internationale Flüchtlingsrecht wird zertrümmert, unter anderem ausgelöst durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts.

Wie kann diese Entwicklung gestoppt werden?

Gesetze werden von Richterinnen und Richtern angewandt und ausgelegt, gemacht werden sie vom Deutschen Bundestag. Wenige Änderungen im Asylrecht würden genügen, um diese Entwicklung zu stoppen. Die Arbeitsgemeinschaft PRO ASYL hat Forderungen für detaillierte Gesetzesänderungen erarbeitet: Im Asylverfahrensgesetz ist klarzustellen, daß die Flüchtlingseigenschaft nicht mit der Begründung versagt werden darf, im Herkunftsland existiere keine staatliche oder staatsähnliche Ordnungsmacht. Und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte muß zur verbindlichen europäischen Leitlinie auch für den Abschiebungsschutz nach dem Ausländergesetz erklärt werden.

Diese dringend nötigen Veränderungen sind in der laufenden Legislaturperiode nicht mehr durchzusetzen. Der sich am 27. September 1998 zusammensetzende Bundestag ist gefordert, die internationalen

Verpflichtungen der Bundesrepublik ernst zu nehmen: also die Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Literatur:

Reinhard Marx, Zur Rechtserheblichkeit des Bürgerkriegs bei der Ausdehnung und Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention, in: Ausländerrecht 9/1997, S. 372.

Detaillierte Vorschläge für eine Änderung des Asylrechts können angefordert werden bei: PRO ASYL, Postfach 101843, 60018 Frankfurt, Tel.: 069/230688, FAX: 069/230650.

---

https://www.humanistische-union.de/publikationen/grundrechte-report/1998/publikation/deutsche-asylpraxis-versus-internationale-normen-der-einstieg-in-den-ausstieg-aus-dem-voelkerrecht/
Abgerufen am: 12.11.2026