

Berichte

Professoren und Bundesrichter erörterten in Toronto aktuelle Probleme des internationalen Flüchtlingsrechts

Von Prof. Dr. Harald Dörig, Leipzig*

Anfang Mai 2008 trafen sich auf Einladung der York-University in Toronto/Kanada 20 Professoren und 10 Bundesrichter zu einem *Research Workshop* zu aktuellen Problemen des internationalen Flüchtlingsrechts. Die Hochschullehrer kamen aus den USA, Kanada, Australien, Großbritannien, Niederlanden und Japan, die Bundesrichter aus Großbritannien, Südafrika, Australien, Malawi, Kanada und Deutschland. Das Konzept des zweitägigen Workshops war, dass jeweils ein Hochschullehrer mit einem Vortrag systematisch in die vier behandelten Themenbereiche einführte und jeweils zwei bis drei Bundesrichter anschließend den Inhalt des Vortrags aus ihrer praktischen Erfahrung kommentierten. Darauf schloss sich dann eine Plenardiskussion aller Workshop-Teilnehmer an.

Im ersten Abschnitt befasste sich der Workshop mit dem Ziel einer einheitlichen Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (GFK). Prof. Guy Goodwin-Gill von der Universität Oxford beschrieb die Probleme, die sich aus der Tatsache ergeben, dass die Konvention nicht von einem internationalen Gerichtshof ausgelegt wird, sondern von den nationalen Gerichten der 147 Mitgliedstaaten. Er nannte Divergenzen, die in der Auslegung entstanden waren, z. B. zur Frage der nichtstaatlichen Verfolgung, die von Großbritannien und anderen Staaten als in der Konvention verankert angesehen wurde, nicht hingegen von Frankreich und Deutschland, bis diese Frage durch die EG-Qualifikationsrichtlinie geklärt wurde. Die Vereinheitlichung durch regionale – hier europäische – Normwerke sei zwar ein wichtiges Instrument und gewährleiste Vereinheitlichung für einige – hier 27 – der GFK-Unterzeichnerstaaten, nicht aber für die übrigen – hier 120. Goodwin-Gill plädierte daher dafür, Bewusstsein bei den nationalen Gerichten dafür zu schaffen, dass sie die GFK nicht aus dem Kontext ihres nationalen Rechts auslegen, sondern nach den Grundsätzen des Art. 31 Wiener Vertragskonvention und dabei den Grundsatz der völkerrechtsfreundlichen Auslegung beachten. Wirksam geschehen könne dies nur, wenn dem nationalen Richter die Auslegung der von ihm anzuwendenden GFK-Vorschrift durch die Gerichte anderer Unterzeichnerstaaten bekannt sei. In seiner Kommentierung zu den Referaten von Goodwin-Gill hob der Präsident des Federal Court of Canada, *Chief Justice Allan Lutfy*, hervor, dass es zur Vereinheitlichung der Rechtsprechung geeigneter Rechtsprechungs-Datenbanken bedürfe sowie internationaler Publicationsorgane wie z. B. das International Journal of Refugee Law, dessen Editor-in-Chief Prof. Goodwin-Gill von 1989–2001 war. Von besonderer Bedeutung aber – so der Chief Justice – sei der internationale Diskurs, wie ihn sich der Workshop in Toronto zur Aufgabe gemacht habe. Wenn die GFK – wie in Deutschland – weitgehend in Normen des nationalen Flüchtlingsrechts transformiert wurde, sei der nationale Richter jedenfalls zu einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung verpflichtet. Auch hierfür – so füge ich hinzu – ist die Kenntnis der ausländischen Rechtsprechung von großem Nutzen.

Der zweite Abschnitt der Tagung war dem *Flüchtlingsschutz durch Formen des subsidiären Schutzes* gewidmet. Das einleitende Referat hielt Jane McAdam, Hochschullehrerin der University of New South Wales in Sydney/Australien. McAdam war vor ihrer Berufung nach Sydney an der Universität Oxford tätig und hat mehrere Aufsätze und eine Monografie zum subsidiären Flüchtlingsschutz nach der EG-Qualifikationsrichtlinie (QRL) publiziert. In ihrem Vortrag in Toronto richtete sie ihr Augenmerk insbesondere auf Art. 15 c QRL. Nach ihrer Analyse haben die zurückliegenden 18 Monate seit Verbindlichkeit der Richtlinie große Unterschiede in der Aus-

legung und Anwendungspraxis gezeigt. Die Vorschrift soll Schutz in Situationen eines internationalen oder innerstaatlichen Konflikts gewähren, Voraussetzung ist eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt. Nach dem Erwägungsgrund 26 der QRL sollen Gefahren, denen die Bevölkerung oder eine Bevölkerungsgruppe eines Landes allgemein ausgesetzt sind, normalerweise nicht als individuelle Bedrohung im Sinne der Vorschrift angesehen werden. McAdam plädierte für eine restriktive Interpretation des Merkmals der »individuellen Bedrohung«, da willkürliche Gewalt typischerweise nicht auf einzelne Personen abziele, und wandte sich gegen eine von ihr in Schweden, Frankreich, Großbritannien und Deutschland identifizierte Tendenz des »singling out«, indem besondere Umstände verlangt werden, die ein spezifisches Risiko für bestimmte Personen oder Personengruppen begründen. Als richterlicher Kommentator zu diesem Themenbereich habe ich für eine Orientierung an völkerrechtlichen Kategorien bei der Auslegung von Art. 15 c QRL plädiert, wie sie insbesondere in den Genfer Konventionen zum humanitären Völkerrecht von 1949 und in dem hierzu 1977 erlassenen Zusatzprotokoll II zu finden sind. Dieser Position, die auch der Praxis der Internationalen Strafgerichtshöfe entspricht, schlossen sich mehrere Redner in der anschließenden Aussprache an. Die weitere Kommentatorin zu diesem Thema, meine Kollegin Bundesrichterin Carolyn Layden-Stevenson vom Federal Court of Canada hob die Bedeutung hervor, die man außerhalb Europas der Entwicklung eines einheitlichen subsidiären Flüchtlingschutzes durch die EG-Qualifikationsrichtlinie beimesse. Denn auf den anderen Kontinenten gebe es bisher keine Instrumente oder gar Rechtsprechungsinstanzen, die hierzu eine Vereinheitlichung bewirken könnten. Deshalb werde die europäische Rechtsentwicklung zum subsidiären Schutz (in Kanada spricht man von »komplementärem Schutz«) auch außerhalb Europas mit großem Interesse verfolgt.

Der dritte Themenbereich des Workshops widmete sich dem *Ausschluss des Flüchtlingsstatus nach Art. 1 F der Genfer Flüchtlingskonvention*. Professor Geoff Gilbert von der Universität Essex in Großbritannien wies in seinem Referat darauf hin, dass die GFK zwei Ausschlussklauseln beinhaltet. Art. 1 F GFK schließt die Anerkennung als Flüchtlings aus, wenn der Betreffende ein Kriegsverbrechen, ein Verbrechen gegen den Frieden oder die Menschlichkeit (a) oder ein schweres nichtpolitisches Verbrechen (b) begangen hat oder sich hat Handlungen zuschulden kommen lassen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen (c). Wird einer der Ausschlussbestände als erfüllt angesehen, ist der Betreffende nicht mehr als Flüchtlings anzusehen, obwohl er alle Merkmale der Flüchtlingseigenschaft erfüllt. Gilbert sieht darin – unter Berufung auf die *travaux préparatoires* zur GFK – eine Unwürdigkeitsklausel, die verhindern sollte, dass sich etwa Kriegsverbrecher des 2. Weltkrieges ihrer Bestrafung unter Berufung auf den Flüchtlingsstatus entziehen können. Art. 1 F werde auch zum Widerruf der Flüchtlingsanerkennung herangezogen. Demgegenüber schließe Art. 33 Abs. 2 GFK nur das Verbot des Refoulement, nicht aber die Flüchtlingseigenschaft aus, wenn ein Flüchtlings als eine Gefahr für die Sicherheit des Staates oder seiner Bürger anzusehen ist. Gilbert wendet sich gegen neue nationale Gesetze, die die Ausschlussklauseln nach dem 11. 9. 2001 dazu benutzt, insbesondere den Begriff der Unterstützung des Terrorismus auszuweiten und damit Flüchtlinge von ihrer Rechtsstellung nach der GFK auszuschließen. Beispielhaft erwähnte er Ärzte, die Mitglieder terroristischer Gruppierungen behandeln, freiwillige Mitglieder der Organisation und Farmer, die zum wirtschaftlichen Überleben in einer bestimmten Region auf ein Zusammenwirken mit terroristischen Gruppierungen angewiesen sind. Gilbert plädiert für die Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit bei der Anwendung beider Ausschlussklauseln, da-

* Der Verfasser ist Richter in dem für das Asylrecht zuständigen 10. Revisionssenat des Bundesverwaltungsgerichts. Der Bericht gibt ausschließlich seine persönlichen Eindrücke wieder.

bei sei die Schwere der Verstrickung zu berücksichtigen, aber auch eine mögliche Bewusstseinswandelung des Betroffenen, wenn der Ausschlussstatbestand lange zurückliege. In seiner Kommentierung des Vortrags sah auch der prominente ehemalige britische Asylrichter *Geoffrey Care* bei der Anwendung der Ausschlussklauseln eine Tendenz der Hintanstellung menschenrechtlicher Grundsätze (»downgrading of a commitment to human rights«). Daher sei es Aufgabe der Gerichte, eine ausgewogene Balance zwischen staatlichen Sicherheitsinteressen und dem Schutz der Menschenrechte von Flüchtlingen herzustellen. Als ein solches positives Beispiel erwähnte er das Urteil des EGMR in der Sache *Saadi v Italien* (Nr. 37201/06) vom 28. 2. 2008, in dem die Ausweisung eines Tunisiens aus Italien wegen ihm drohender Foltergefahr nach Art. 3 EMRK untersagt wurde, obwohl seine Ausweisung auf Straftaten im Bereich des Terrorismus gestützt war. Einen nachhaltigen Eindruck auf die Konferenzteilnehmer hinterließ die Stellungnahme des südafrikanischen Verfassungsrichters *Albie Sachs*. Sachs, 1935 geboren, begann schon als Student in Kapstadt, Opfer des Apartheidsregimes zu verteidigen. Er war (als Weißer) schon früh Mitglied des ANC, wurde mehrfach inhaftiert, gefoltert und wurde auch Opfer eines Bombenattentats, durch das er seinen rechten Arm und das Schvermögen auf einem Auge verlor. Er schilderte die Folgen einer Einstufung als Terrorist, aber auch sein fortwährendes Plädoyer innerhalb des ANC, nicht die gleichen Methoden anzuwenden wie der politische Gegner.

Der vierte Abschnitt der Tagung war der Frage gewidmet, ob auch ökonomische, soziale und kulturelle Gründe zur Flüchtlingsanerkennung führen können. Das einführende Referat hielt *Kate Jastram*, Hochschullehrerin an der University of California, Berkeley. Sie vertreibt die Auffassung, dass nicht nur politische Verfolgung, sondern auch die Verletzung ökonomischer, sozialer und kultureller Rechte zur Flüchtlingsanerkennung führen müsse. Darunter falle u. a. die Auferlegung schwerwiegender ökonomischer Nachteile, die Verweigerung des Zugangs zu Beschäftigung, zum Beruf oder zu Bildung. Auch könnte man Armut oder Reichtum zur Grundlage der Definition einer bestimmten sozialen Gruppe im Sinne von Art. 1 A Abs. 2 GFK machen. Sie bedauerte, dass der UNHCR sich nicht für die Anerkennung ökonomischer Gründe im Flüchtlingsrecht einsetze, um die Unterscheidung zwischen Flüchtlingen und Wirtschafts-

migranten nicht zu gefährden. Aus Jastrams Sicht müsse den neuen Herausforderungen von Hunger und neuen Bedrohungen einschließlich des Klimawandels mit einem erweiterten Flüchtlingsbegriff Rechnung getragen werden. Sie nannte Beispiele aus Ländern, in denen ökonomische Gründe als Verfolgungstatbestände anerkannt seien und verwies auf Gesetzgebung in Australien und auf Rechtsprechung in Kanada, Neuseeland Großbritannien und in den USA. Die von ihr referierten Beispiele wiesen aber auf Umstände hin, wie sie in Deutschland als Tatbestände des subsidiären Schutzes – insbesondere in § 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG – verankert sind. Denn sie benannte beispielhaft ökonomische Härten und die Verweigerung zum Verdienen des Lebensunterhalts, wenn diese Umstände die Fähigkeit des Betroffenen zum Überleben bedrohen. Diese Tatbestände führen auch in Deutschland zum Abschiebungsschutz, allerdings nicht wegen Flüchtlingsanerkennung. *Juan Osuna*, Acting Chairman der Board of Immigration Appeals der USA hob in seiner Kommentierung des Vortrags hervor, dass es praktische und politische Probleme aufwerfe, das Spektrum der Anerkennungsgründe nach der GFK auszuweiten. Außerdem sei es in zahlreichen Fällen möglich, die Fälle nicht über die ökonomische Benachteiligung zu lösen, sondern festzustellen, dass die Benachteiligung auf ethnischen oder religiösen Gründen beruhe. Auch *Esme Chombo*, Richterin am High Court von Malawi, wies auf Probleme hin, wenn Flüchtlingen ökonomische Rechte und Rechte auf Zugang zu Bildung und zum Gesundheitswesen zugesprochen würden, die der einheimischen Bevölkerung in vielen afrikanischen Staaten wegen deren wirtschaftlicher und sozialer Lage nicht zur Verfügung ständen. Sie plädierte hier für Zurückhaltung, um keine zusätzlichen Spannungen zwischen Flüchtlingen und der einheimischen Bevölkerung zu erzeugen.

Abschließend wiesen die Tagungsleiter *Prof. James Simeon* von der York-University, Toronto, und *Justice Tony North*, Richter am Federal Court of Australia und Präsident der Internationalen Asylrichtervereinigung IARJ darauf hin, dass der Dialog zwischen Wissenschaft und Justiz fortgesetzt werden solle. Dies soll im Rahmen eines mehrjährigen Forschungsvorhabens der York-University geschehen, an dem auch die Leitung der Hochschule großes Interesse zeigte. Die Ergebnisse des Workshops sollen in einem Tagungsband publiziert werden. Nähere Informationen können der Website des Workshops <http://www.yorku.ca/ciirl/Home/index.html> entnommen werden.