

Dr. Christoph Gusy, wiss. Mitarbeiter, Hagen

Bürgerkriegsopfer als »Flüchtlinge« und »politisch Verfolgte«

I. Vorbemerkung

Die Herkunft derjenigen Personen, welche in der Bundesrepublik Schutz vor politischer Verfolgung suchen, hat sich seit dem 2. Weltkrieg erheblich verschoben. Stammte ursprünglich die Mehrzahl aus osteuropäischen Ländern, so berufen sich insbesondere in jüngerer Zeit mehrheitlich Menschen aus der Dritten Welt auf das Grundrecht aus Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG. Mit den Herkunftsstaaten wandelten sich auch die geltend gemachten Verfolgungsgründe. Gingen im Ostblock, wo relativ stabile politische Regime herrschen, die Verfolgungen zumeist direkt oder indirekt von staatlichen Stellen aus, so läßt sich dies in einer Vielzahl von Entwicklungsländern nicht mehr feststellen. Der Grund dafür ist die geringe Handlungsfähigkeit und die daraus resultierende relative Schwäche der organisierten Staatsgewalt. In vielen Staaten der Welt endet ihre effektive Durchsetzungsfähigkeit am Ausgang der Städte. Was in den Dörfern und dem sonstigen Umland geschieht, entzieht sich oft schon der exakten Kenntnis staatlicher Stellen, viel mehr noch ihren Einwirkungsmöglichkeiten. Regierung und Verwaltung als staatliche Herrschaft findet hier kaum noch, nur zeitweise oder überhaupt nicht mehr statt. Dadurch entsteht allerdings kein Zustand von Herrschaftslosigkeit, vielmehr sind hier intermediäre oder lokale Gewalten die eigentlich Regierenden. Bisweilen besteht zwischen ihnen untereinander oder gegenüber dem Staat eine Machtkonkurrenz. Funktionieren derart plurale Machtstrukturen nur mangelhaft oder überhaupt nicht, so entstehen Auseinandersetzungen zwischen rivalisierenden Gruppen um die Vorherrschaft. Solche Streitigkeiten finden vielfach gewaltsam statt und nehmen dann in den betroffenen Gebieten das Ausmaß eines Bürgerkrieges an. Dieser kann sich über das gesamte Land oder – häufiger – einzelne Landesteile hinziehen. Typischerweise entstehen derartige Bürgerkriege entweder vor, während oder unmittelbar nach dem Übergang von einer Regierung oder Regierungsform zu einer anderen oder aber bei Abspaltungs- oder Autonomiebestrebungen einzelner Landesteile oder aber im Falle einer völligen Auflösung der Zentralgewalt oder aber im Falle einer Neubestimmung der Machtverhältnisse zwischen den zentralen und den lokalen Gewalten. Der Bürgerkrieg kann entweder als bewaffnete Auseinandersetzung zwischen dem Staat und opponierenden Gruppen stattfinden oder aber als Streitigkeit zwischen solchen rivalisierenden Organisationen, welche der Staat mit seinen Instrumenten nicht unter Kontrolle bringen oder halten kann.

Opfer derartiger Bürgerkriege sind nur zu einem kleineren Teil die streitenden Parteien selbst; wesentlich härter betroffen ist regelmäßig die Zivilbevölkerung, welche oftmals selbst nicht an den Kämpfen beteiligt ist. Sie nimmt entweder durch aktive oder passive Unterstützung auf die Auseinandersetzungen Einfluß oder verhält sich mehr oder weniger passiv neutral. Die Intensität ihrer Leiden und Schäden ist jedoch deshalb nicht geringer; zumeist verfügen die Betroffenen nicht über die Mittel, sich und ihr Eigentum effektiv zu schützen; zudem

sehen sie sich oft Übergriffen von beiden Seiten ausgesetzt. Derartige Übergriffe sind bisweilen Teil der Taktik der Bürgerkriegsparteien, indem sie durch Einschüchterung die Zivilisten zur Parteinahme für die jeweils eigene Seite mobilisieren wollen; bisweilen sind sie auch lediglich Folge von Kriegshandlungen, die eigentlich dem Gegner gelten und infolge partieller Zweckverfehlung Unbeteiligte treffen. Die Zivilbevölkerung ist demnach häufig der eigentlich Leidtragende derartiger Machtkämpfe.

Umso eindringlicher stellt sich die Frage, ob derart Betroffene als »Flüchtlinge« oder »politisch Verfolgte« zu qualifizieren sind, wenn sie in der Bundesrepublik Schutz vor derartigen Beeinträchtigungen suchen. Das ist der Fall, wenn sie ausschließlich durch ihre Eigenschaft als Leidtragende von Bürgerkriegen die Merkmale dieser Begriffe erfüllen. Die Rechtsprechung¹ hat früher eine zwiespältige Haltung eingenommen: Eine derartige »Kollektivverfolgung« sei nicht ausreichend; Voraussetzung des Asylrechts sei vielmehr, daß der Betroffene politisch verfolgt sei. Damit ist das Problem allseitig umgangen: Fraglich ist gerade, ob derartige Beeinträchtigungen eine politische Verfolgung darstellen können oder nicht. Ob und unter welchen Bedingungen dies der Fall ist, soll anhand der alternativen Anerkennungs Voraussetzungen des § 28 AuslG, nämlich des Flüchtlingsbegriffs i.S.d. Artikel 1 Abschnitt A Nummer 2 FK und des Begriffs des »politisch Verfolgten« i.S.d. Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG untersucht werden.

II. Bürgerkriegsopfer als »Flüchtlinge« im Sinne des Artikel 1 Abschnitt A Nummer 2 FK

Flüchtlinge im Sinne des Artikel 1 Abschnitt A Nummer 2 FK sind Personen, die aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung ihren Heimatstaat verlassen haben.² Diese Verfolgungsmotive müssen in der Person des Verfolgers vorliegen; nicht erforderlich ist, daß der Betroffene sich nach außen entsprechend betätigt hat, etwa durch aktive Religionsausübung oder die öffentliche Äußerung seiner politischen Überzeugung. Daher genügt, daß der Verfolger vom Vorliegen dieser Kriterien in der Person des Betroffenen überzeugt ist. Ob diese Überzeugung zutrifft oder nicht, ist für die Flüchtlingseigenschaft unerheblich.

Wird die Zivilbevölkerung terrorisiert, um für eine Seite Partei zu ergreifen, so erfolgt die Verfolgung unzweifelhaft wegen der politischen Überzeugung. Dazu ist nicht erforderlich, daß die Betroffenen eine spezifische Auffassung gerade zu den strittigen Fragen schon aufweisen; vielmehr genügt es, wenn eine solche fehlt und ihnen gerade durch die Maßnahmen aufge-

¹ BVerwG, Buchholz 402.24 § 28 AuslG Nr. 17; differenzierend: BVerwG a.a.O. Nr. 18.

² Zu diesem Begriff ausführl. Schaeffer, Asylberechtigung, 1980, S. 27 ff. m.w.N.

zwungen werden soll. Maßgeblich ist insoweit, daß in den Prozeß der politischen Willensbildung durch gewaltsame Maßnahmen eingegriffen wird. Häufiges Beispiel hierfür ist Terror gegen die Bevölkerung durch das Militär, um sie von der Unterstützung aufständischer Gruppen abzubringen oder sogar zum erhofften »Verrat« von Aufständischen oder deren Sympathisanten zu bewegen.

Richten sich die Angriffe gegen die Zivilbevölkerung, weil der Verfolger sie auf der Gegenseite vermutet und daher die Betroffenen als Gegner einschätzt, so liegt regelmäßig eine Verfolgung wegen »Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe« vor. Kennzeichen dieser Gruppe muß sein, daß sie nicht erst durch die gemeinsame Betroffenheit von den Verfolgungsmaßnahmen konstituiert wird, sondern schon vorher irgendwie abgrenzbar war. Dies ist bei Bürgerkriegen, in denen unterschiedliche Machtgruppen gegeneinander antreten, regelmäßig der Fall. Häufiges Beispiel hierfür ist etwa die systematische Beschießung eines religiös, national oder ethnisch besonders hervorgehobenen Stadtviertels, etwa eines Kurden-, Juden-, Mohammedaner-, Christen- oder Arbeiterviertels.

Von diesen Fallgruppen unterscheidet sich eine dritte, welche sich dadurch auszeichnet, daß die Zivilbevölkerung deshalb betroffen ist, weil unter ihr Gegner der Angreifer zumindest vermutet werden. Das ist etwa der Fall, wenn ein Dorf beschossen oder ausgerottet wird, weil unter der Bevölkerung »Partisanen« oder »Verräter« sein sollen. Hier richtet sich die Maßnahme nicht intentional gegen die Bevölkerung, sie ist lediglich Geisel oder Mitbetroffene von Auseinandersetzungen Dritter. Weder wird sie verfolgt, weil sie zur Gruppe der Gegner zählt, noch wegen »ihrer« politischen Anschauung. Hierzu zählen auch solche Menschen, die in einem Dorf, Stadtteil oder Landstrich leben, der im Bürgerkrieg zwischen den Parteien umkämpft ist. Sie weisen nicht notwendig gemeinsame Merkmale auf. Ihr Tod wird von den Bürgerkriegsparteien als unvermeidliches Opfer für den eigenen Sieg angesehen. Zu den Betroffenen können durchaus auch Parteigänger der jeweiligen Verfolger zählen. Sie sind daher nicht als »Flüchtlinge« im Sinne des Artikel 1 Abschnitt A Nummer 2 FK anzusehen. Demnach unterfallen lediglich die beiden ersten Gruppen dem Flüchtlingsbegriff, nicht hingegen die – zahlenmäßig größte – letzte.

III. Bürgerkriegsopfer als »politisch Verfolgte« im Sinne des Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG

Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG stellt für die Asylberechtigung auf das Merkmal der politischen Verfolgung ab. Selbst wenn diese vorliegt, werden jedoch einige Ausschlußgründe gerade gegenüber Bürgerkriegsopfern geltend gemacht.

1. Das Merkmal der »politischen Verfolgung«

Kaum ein Rechtsbegriff ist im Asylrecht derart umstritten, wie derjenige des »politisch Verfolgten«.

a) Vielfach wird dieses Merkmal mit dem Flüchtlingsbegriff in Artikel 1 Abschnitt A Nummer 2 FK gleichgesetzt.³ Auf dieser Grundlage ergibt sich kein Unterschied zu der bereits dargestellten differenzierten Qualifikation der Bürgerkriegsopfer als Flüchtlinge. Insbesondere solche Menschen, die

lediglich mitleiden, sind von dieser Eigenschaft ausgeschlossen.

Eine solche – methodisch zumindest fragwürdige – Auslegung des Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG wäre jedenfalls im Ergebnis nicht zu beanstanden, wenn der Flüchtlingsbegriff sämtliche Fälle politischer Verfolgung umfaßte. Die Konvention als multilateraler Vertrag stellt einen Kompromiß dar, der mit dem Ziel geschlossen wurde, einer möglichst hohen Zahl von Staaten den Beitritt zu ermöglichen. Zu diesem Zweck will sie die Rechte der beteiligten Staaten möglichst wenig einschränken und garantiert daher den Flüchtlingen lediglich einige Mindeststandards. Dadurch sollten die Staaten nicht gehindert werden, über jenen Minimalstatus hinauszugehen und etwa einem größeren Personenkreis Asyl zu gewähren. So umfaßt etwa der Flüchtlingsbegriff nicht die politischen Straftäter, die hingegen traditionell als politisch Verfolgte zu qualifizieren sind. Können dementsprechend die in Artikel 1 Abschnitt A Nummer 2 FK aufgeführten Verfolgungsgründe nur als exemplarisch für eine politische Verfolgung angesehen werden, so besteht bei einem Rückgriff auf ihn die Gefahr, daß die Voraussetzungen des Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG zu eng ausgelegt werden. Dementsprechend betont auch gerade das Bundesverfassungsgericht, daß eine weite Auslegung dieser Vorschrift geboten sei, und löst sie ausdrücklich aus dem Kontext der Flüchtlingskonvention.⁴ Dabei fehlt es jedoch an positiven Kriterien dafür, wer einem derart weit gezogenem Begriff des politisch Verfolgten überhaupt unterfällt. Mag dementsprechend die Flüchtlingseigenschaft einen Unterfall der politischen Verfolgung darstellen, so kann aus ihrem Fehlen in der Person eines Schutzsuchenden noch nicht auf das Fehlen der politischen Verfolgung geschlossen werden.

b) Als solches positives Kriterium über den Flüchtlingsbegriff hinaus wird vielfach das Merkmal der »Rechtsstaatswidrigkeit der Verfolgung« herangezogen.⁵ Danach ist eine Verfolgung als politische anzusehen, wenn sie unter Umständen stattfindet, die nicht den Anforderungen des freiheitlichen Rechtsstaates entsprechen, wenn also ihr Ziel oder die Art ihrer Durchführung den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit widersprechen. Unabhängig von den vielfältigen möglichen Ausformungen des Rechtsstaates steht eindeutig fest, daß in solchen Staaten der Staatsgewalt das Monopol rechtmäßiger physischer Gewaltanwendung zusteht und sie zugleich verpflichtet ist, die Bürger vor rechtswidrigen Angriffen Dritter zu schützen. Mit dem Ausbruch eines Bürgerkrieges endet für den Betroffenen die Funktionsfähigkeit eines solchen Rechtsstaates. Dritte, nichtstaatliche Stellen maßen sich physische Gewaltanwendung an, gegen welche der Staat den Betroffenen nicht schützen will oder kann. Schon aus diesem Grunde können Verfolgungen im Bürgerkrieg niemals in Übereinstimmung mit rechtsstaatlichen Grundsätzen stattfinden. Es fehlt an geordneten staatlichen Verfahren ebenso wie an geeigneten Sicherungen für den Betroffenen. Dementsprechend verstoßen Verfolgungen im Bürgerkrieg – unabhängig von den erörterten Fallgruppen –

3 BVerwGE 4, 238, 241 f.; 49, 202, 205; BayObLGZ 1957, 268, 272; OLG Frankfurt, GA 1953, 89, 90; OVG Berlin, DVBl. 1957, 685, 686 f.; Schaeffer a.a.O. (Fn. 1).

4 BVerfGE 9, 174 (181); 15, 249 (251); 54, 341 (356 f.).

5 BGH, NJW 1955, 1366; BGHSt 8, 59 ff.; Nachw. bei von Pollern in Beitz/Wollenschläger, Handbuch des Asylrechts I, 1980, S. 198 ff.

stets gegen rechtsstaatliche Grundsätze und sind daher nach diesem Kriterium als politisch zu qualifizieren.

c) Anders wird das Merkmal der politischen Verfolgung konkretisiert durch das Kriterium, daß die Beeinträchtigung im politischen Prozeß oder zum Schutz einer an diesem Prozeß beteiligten Einrichtung erfolgen muß. Politisch sind demnach alle Maßnahmen, die zur Entscheidungsfindung und -durchsetzung im Gemeinwesen dienen.⁶ Bürgerkriegshandlungen finden seitens der Beteiligten mit dem Ziel statt, auf die Entscheidungsfindung im jeweiligen Staat oder doch einen relevanten Teil davon Einfluß zu nehmen; sei es, um die bisher vorhandenen Entscheidungsmechanismen zu beeinträchtigen oder zu zerstören; sei es, um sich selbst an deren Stelle zu setzen. Die Beeinträchtigung von Rechtsgütern Dritter findet zur Erreichung dieses Zwecks statt. Sie ist daher als politische Handlung anzusehen. Die Betroffenen sind dementsprechend politisch verfolgt. Das gilt für sämtliche der genannten Fallgruppen, da hier lediglich auf die Motive der Verfolger, nicht hingegen der Betroffenen abzustellen ist.

Insgesamt erfüllen somit Bürgerkriegsopfer nur teilweise die Merkmale des Flüchtlingsbegriffs, die jedoch nicht mit denjenigen des politisch Verfolgten gleichgesetzt werden dürfen. Dessen Kriterien über den Flüchtlingsbegriff hinaus erfüllen alle vom Bürgerkrieg Betroffenen, so daß sie den Tatbestandsmerkmalen des Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG genügen.

2. Asylrecht nur bei staatlicher Verfolgung?

Auch wenn Bürgerkriegsopfer politisch verfolgt sind, sehen sie sich doch einigen Einwänden ausgesetzt, die ihr Asylrecht ausschließen sollen. Hierzu zählt zunächst die Ansicht, asylrechtsrelevante Verfolgungen könnten lediglich durch den Staat ausgeübt werden.⁷ Daran fehlt es jedoch häufig im Bürgerkrieg. Nur in Einzelfällen sind die Staatsorgane an den Auseinandersetzungen selbst beteiligt und dabei in der Rolle des Verfolgers. Im übrigen gehen Beeinträchtigungen von sonstigen Beteiligten aus, die keine staatlichen Stellen sind, sondern als Private handeln. Verfolgungen durch sie wären demnach niemals asylrechtsbegründend.

Dieser Einschränkung liegt die Auffassung zugrunde, nach welcher der Begriff des »Flüchtlings« und derjenige des »politisch Verfolgten« gleichzusetzen ist. Ist Flüchtling nur, wer den Schutz seines Herkunftsstaates wegen der Verfolgung nicht in Anspruch nehmen kann oder will, so kann es demnach dem Flüchtling nur dann nicht zugemutet werden, den Schutz des Heimatstaates in Anspruch zu nehmen, wenn die Verfolgung durch den Staat veranlaßt oder ermutigt worden ist oder ihm der Staat aus irgendwelchen Gründen den Schutz versagt. Dies bedeutet: wer durch Private verfolgt wird, ist auf den Herkunftsstaat als Schutzinstanz verwiesen. Erst wenn dieser den Schutz verweigert und sich so zum Komplizen des Verfolgers macht, entsteht das Asylrecht. Damit geht diese Ansicht von einer Voraussetzung aus, die gerade in Bürgerkriegssituationen regelmäßig fehlt: nämlich der Existenz einer Staatsgewalt, die konkret und effektiv in der Lage ist, dem Betroffenen Schutz zu gewähren. Ist überhaupt keine staatliche Ordnungsmacht vorhanden, welche in der Lage wäre, dem Verfolgten wirksamen Schutz zu gewähren, so muß der Verweis auf die Staatsgewalt illusorisch bleiben. Dementsprechend sind häufig auch Verfolgungsmaßnahmen als asylrechts-

begründend angesehen worden, wenn der Staat nicht willens oder in der Lage ist, den Betroffenen effektiv zu schützen.⁸ Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG erfordert dann lediglich, daß die privaten Verfolger aus politischen Gründen handeln.

Etwas anders stellt sich die Situation unter der Voraussetzung dar, daß eine Bürgerkriegspartei als staatsähnliches Gebilde qualifiziert wird, wiewohl sie eigentlich keinen Staat darstellt. Dies wird insbesondere bezüglich der palästinensischen Befreiungsorganisationen im Libanon erwogen.⁹ In diesem Falle geht der Schutz durch sie möglicherweise dem Asylrecht in der Bundesrepublik vor, sofern er so effektiv werden kann, daß der Einzelne vor Verfolgungen tatsächlich geschützt ist. Vermag weder der Staat noch die staatsähnliche Organisation wirksamen Schutz gegen Übergriffe der jeweils anderen Seite oder sonstige Dritte zu gewährleisten, so ist der Betroffene asylberechtigt. Zugleich ist jede Verfolgungsmaßnahme der staatsähnlichen Organisation unter denselben Voraussetzungen als politische zu qualifizieren wie derartige Maßnahmen von Staaten. Dementsprechend gelten in diesem Fall folgende Grundsätze: (1) politische Verfolgungen können sowohl vom Staat als auch von staatsähnlichen Organisationen nach den allgemeinen Maßstäben durchgeführt werden; (2) gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen dem Staat und der staatsähnlichen Organisation oder solchen Organisationen untereinander sind als Bürgerkrieg und nicht als völkerrechtlicher Krieg zu qualifizieren; (3) effektiver Verfolgungsschutz kann nach den allgemeinen Grundsätzen durch den Staat und die staatsähnliche Organisation gewährt werden; an die Wirksamkeit sind allerdings hohe Anforderungen zu stellen, sofern zwischen den Parteien gewaltsame Auseinandersetzungen stattfinden; (4) asylberechtigt ist demnach, wer auf einer Seite politisch verfolgt ist und auf keiner anderen Seite wirksamen Schutz findet.

Die Begrenzung der asylrechtsbegründenden Verfolgung ausschließlich auf staatliche Maßnahmen basiert demnach auf Grundlagen, die nicht in Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG angelegt sind. Sie ist gegenwärtig in Rechtsprechung und Literatur auch überholt und kann daher dem Asylrecht der Bürgerkriegsopfer nicht mehr entgegengehalten werden. Dieses Grundrecht entsteht für jeden, der durch einen Dritten politisch verfolgt ist und vom Staat keinen wirksamen Schutz dagegen erlangt, unabhängig von den Gründen für diese Schutzlosigkeit.¹⁰

3. Kein Asylrecht bei »Kollektivverfolgungen«?

Ob auch »Kollektivverfolgungen« asylrechtsbegründend sein können, ist umstritten und in der Praxis vielfach abgelehnt worden.¹¹ Vielfach wird eine Verfolgung gefordert, die sich final, also beabsichtigt und gezielt gegen den Betroffenen als Einzelnen richtet. Daran fehlt es häufig in Bürgerkriegen,

6 Gusy, Asylrecht und Asylverfahren in der Bundesrepublik Deutschland, 1980, S. 166 f.; ders., Asylrecht, 1981, Rnr. 89 f.; ders., NJW 1978, 1717 (1718); ders., MDR 1980, 95 (96).

7 So wohl BVerfGE 9, 174, 180 f.; BayObLGZ 1964, 127, 130; OLG Düsseldorf, GR 1954, 94; Schaeffer a.a.O. (Fn. 1), S. 77 ff.; weitere Nachw. bei Marx, Ausländergesetz, 2. A., 1981, S. 480 ff.

8 Nachw. bei Marx, S. 480 ff.; so jetzt auch BVerfGE 54, 341 (358).

9 Dazu Schaeffer a.a.O. (Fn. 1), S. 84.

10 Zu Einzelheiten und weiteren Fällen Gusy, Asylrecht, 1981, Rnr. 127 ff.

11 VG Ansbach, DÖV 1977, 637 (638); weitere Nachw. bei Marx, a.a.O. (Fn. 7), S. 347 ff.; Schaeffer, a.a.O. (Fn. 1), S. 85 ff.

wenn etwa eine Dorfbevölkerung insgesamt ausgerottet wird, weil sie in diesem Dorf wohnt und nicht, weil sie aus den jeweils konkreten Bewohnern besteht. Soll der Betroffene also ermordet werden, weil er Teil der Dorfbevölkerung ist, ist er nicht politisch verfolgt; hingegen erfüllt er dieses Merkmal, wenn ihm der Tod als Einzelnem droht. Die mitleidende Zivilbevölkerung ist demnach niemals final verfolgt und daher nicht asylberechtigt. Ihre Grundlage findet diese Beschränkung in § 3 Absatz 1 BVFG, der als Voraussetzung des Begriffs »Sowjetzonenflüchtling« das Merkmal der »besonderen Zwangslage« statuierte; »allgemeine Zwangslagen« reichten danach nicht aus.

Eine derartige Beschränkung läßt sich jedoch Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG nicht entnehmen.¹² Schon die Flüchtlingskonvention sieht vor, daß Verfolgungen wegen der Rasse, Nationalität oder Religion schutzbegründend sein sollen. Verfolgungen aufgrund dieser Kriterien richten sich regelmäßig gegen die genannte Gruppe und verdichten sich erst im Zuge dieser allgemeinen Benachteiligung zu Eingriffen in die Rechte Einzelner. Auch wenn sich die Verfolgung gegen die Gruppe richtet, sind doch letztlich stets deren Mitglieder die Betroffenen. Jede Verfolgung kann ausschließlich als Maßnahme gegenüber Menschen durchgeführt werden; beeinträchtigt ist im Endeffekt stets der Einzelne. Das ist unabhängig davon, ob sich die Maßnahme gegen ihn als Individuum oder als Teil einer Gruppe richtet; die individuelle Beeinträchtigung ist in beiden Fällen nicht grundsätzlich verschieden. Demnach kann in keinem Fall zwischen der verfolgten Gruppe und ihren verfolgten Mitgliedern unterschieden werden. Vielmehr würde jene Einschränkung dazu führen, daß mit zunehmender Größe des Kreises der Verfolgten die Zahl der Asylberechtigten immer mehr abnehmen würde, da von den Maßnahmen regelmäßig größere Gruppen betroffen würden, selten hingegen individualisierte oder individualisierbare Einzelne. Je breiter Verfolgungsmaßnahmen angelegt sind, desto geringer wäre der Kreis der Schutzberechtigten in der Bundesrepublik. So würde für das Asylrecht eine unterschiedliche Bewertung derselben Rechtsgutseinschränkung danach vorgenommen, ob sie sich außer gegenüber dem Betroffenen noch gegen Dritte richtet oder nicht und in welcher Rechtsform sie ergeht. Wird einer Minderheit jede Berufstätigkeit durch Gesetz untersagt, wäre sie kollektiv verfolgt und nicht asylberechtigt; würde jedem Einzelnen durch Verwaltungsakt jede Berufstätigkeit verboten, so entstände für jeden Betroffenen das Asylrecht. Der zentrale Mangel des Kriteriums der »Kollektivverfolgung« liegt darin, daß es ausschließlich auf die Perspektive des Verfolgers abstellt. Dieser kann jeweils bestimmen, wie er seine Maßnahmen organisiert und wer daraufhin in der Bundesrepublik Schutz aus Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG genießt. Gerade diese Absichten der Verfolger sind jedoch in der Bundesrepublik als Zufluchtsstaat regelmäßig nicht bekannt. Vielmehr müßte bei einem Ausschluß von Kollektivverfolgungen aus dem Asylrecht stets geprüft werden, ob im Herkunftsstaat noch andere Personen aus denselben Gründen benachteiligt werden. Hier tritt zu dem Problem der Nachprüfbarkeit die fließende Abgrenzbarkeit zwischen Individual- und Kollektivmaßnahmen. Werden Künstler einer bestimmten Richtung diskriminiert, so können sich die Maßnahmen gegen alle als »entartete Richtung« oder gegen jeden Einzelnen von ihnen als »entartete Künstler« richten. Im ersten Fall würde die

Kollektivverfolgung nicht zum Asylrecht ausreichen, im zweiten hingegen doch. Derselbe Effekt würde je nach seiner Deklaration einen Asylgrund darstellen oder nicht. Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG will jedoch nicht vor bösen Absichten des Verfolgers gegenüber dem Betroffenen schützen, sondern vor tatsächlichen Beeinträchtigungen. So formuliert er bewußt »Verfolgte« und stellt damit auf die Person des Beeinträchtigten, nicht hingegen die des Verfolgers ab. Einzig maßgebliches Kriterium ist nicht der finale Eingriff, sondern der benachteiligende Effekt beim Opfer. Dieser muß von einem dritten Urheber als Verfolger kausal, nicht hingegen final herbeigeführt werden. Kollektivverfolgungen können somit aus dem Tatbestand des Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG nicht vollständig ausgeschlossen werden. Dieses Ergebnis wird auch durch die Folgenkontrolle indiziert: Ist in einem Staat eine bestimmte Religion besonderen Benachteiligungen ausgesetzt, so ist die Gefährdung eines Angehörigen dieser Religion in jenem Staat sicherlich in höherem Maße indiziert als die Bedrohung einer Person aus jenem Staat, die keiner derart bedrohten Richtung angehört.

Demnach stellt der Ausschluß der »Kollektivverfolgungen« eine unzulässige Einschränkung des Asylrechts dar. Ausschließlich ausschlaggebend ist, ob der Einzelne aus politischen Gründen Benachteiligungen ausgesetzt ist oder nicht. Irrelevant ist demgegenüber, ob daneben andere Personen aus denselben Gründen gefährdet sind. Darf dieses Merkmal demnach Bürgerkriegsopfern nicht entgegengehalten werden, so sind sie dementsprechend aufgrund der allgemeinen Kriterien Träger des Grundrechts aus Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG.

IV. Das Asylrecht der Bürgerkriegsopfer

Die Betroffenen sind somit asylberechtigt, wenn sie politisch verfolgt werden. Diese Verfolgung ist für die Zivilbevölkerung, die von Bürgerkriegen in Mitleidenschaft gezogen worden ist, allgemein bereits festgestellt.¹³ Sie braucht noch nicht aktuell stattzufinden, sondern muß vielmehr lediglich bevorstehen (dazu 1.) und muß sich über das gesamte Gebiet des Herkunftslandes erstrecken (dazu 2.)

1. Die bevorstehende Verfolgung

Zweck des Asylrechts ist es, Schutz vor Verfolgungen zu gewähren. Dieser Zweck kann nur erreicht werden, wenn ein Schutz vor Beeinträchtigungen noch möglich ist. Oftmals ist es für den Betroffenen im Moment der Verfolgung zu spät, um das Asylrecht noch wahrnehmen zu können. Das gilt etwa für Bürgerkriegsopfer: Besteht die Beeinträchtigung in seiner Ermordung oder Ausplünderung, so fallen hier deren Durchführung und Ende notwendig zusammen. Nach solchen Maßnahmen kann und braucht er keinen Schutz mehr in Anspruch zu nehmen, während ihres Stattfindens ist die Beanspruchung des Schutzes in der Bundesrepublik schon wegen der kurzen Dauer der Beeinträchtigung unmöglich. Dementsprechend ist regelmäßig Anlaß der Schutzsuche auch die Erwartung bevorstehender Verfolgungen; seinem Schutzzweck nach richtet sich

¹² BVerfGE 54, 341 (358 ff.); vgl. dazu Anm. Renner in ZAR 1981, 51 ff.

¹³ S.o. unter III.

das Grundrecht aus Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG darauf, den Betroffenen vor bevorstehenden Verfolgungen zu sichern.¹⁴

Dem Betroffenen müssen demnach in diesem Sinne Verfolgungsmaßnahmen drohen. Typische Sachverhalte dieser Art liegen vor, wenn die Beeinträchtigung in absehbarer Zeit oder im Falle der Rückkehr in den Heimatstaat zu erwarten sind. Bei der Würdigung dieser Voraussetzung sind zwei Merkmale zu unterscheiden: Zunächst müssen im Herkunftsstaat Verfolgungen bevorstehen, die sich zudem genau gegen den Schutzsuchenden richten müssen. Die Prüfung dieser Tatbestandsmerkmale setzt notwendig eine Prognoseentscheidung voraus, indem aus oft nur vagen Indizien aus der Vergangenheit oder der Gegenwart auf in der Zukunft stattfindende Ereignisse geschlossen werden muß, wobei den Umständen des Einzelfalles Rechnung zu tragen ist. Dabei bereitet die Prognose des ersten Kriteriums regelmäßig kaum Probleme. Daß Bürgerkriege grundsätzlich geeignet sind, Beeinträchtigungen der betroffenen Zivilbevölkerung zu begründen, bedarf keiner näheren Darlegung. Probleme entstehen bisweilen lediglich aus dem Umstand, daß bei regional begrenzten Auseinandersetzungen deren Stattfinden in der Bundesrepublik kaum bekannt ist und sich auch einer näheren Nachprüfung vom deutschen Staatsgebiet aus weitgehend entzieht. Hier ist jedoch bei Ausschöpfung aller vorhandenen Erkenntnismittel ein relativ hohes Maß an Sicherheit zu gewinnen. Sind die Verhältnisse im Herkunftsland des Betroffenen unsicher, so ist als Indiz auf die dort vorhandenen Möglichkeiten der Ordnungstiftung abzustellen, insbesondere auf das Bestehen einer starken Staatsgewalt, welche ihrer Ordnungsaufgabe effektiv nachkommen kann und will, ohne dadurch selbst politische Verfolgungsmaßnahmen durchzuführen. Ist die Staatsgewalt – im gesamten Land oder regional – erschüttert, zusammengebrochen oder unwirksam, so ist die Wahrscheinlichkeit politischer Verfolgungen indiziert. Ähnliches gilt auch bei oder nach einem Regimewechsel oder einer Änderung der Staatsform. Nicht erforderlich ist hingegen, daß aus den vorliegenden Anzeichen der Schluß gezogen werden kann, welche Person oder welches Staatsorgan im Einzelfall der Verfolger sein wird. Auch muß nicht zwingend indiziert sein, daß die Verfolgung »unmittelbar« bevorsteht. Es genügt hier, daß nicht ausgeschlossen ist, daß die Verfolgung in naher Zukunft oder im Falle der Rückkehr in den Heimatstaat zu erwarten ist.

Wesentlich problematischer ist die Feststellung der zweiten Voraussetzung, nämlich der Tatsache, daß sich die bevorstehende Verfolgung gerade gegen den Schutzsuchenden richten wird. Das allgemeine Stattfinden von Verfolgungen im Herkunftsstaat reicht für das Asylrecht nicht aus, wenn sich diese Maßnahmen nicht gegen den Schutzsuchenden selbst richten werden. Maßgeblich sind hierfür im Einzelfall feststellbare Indizien, welche zukünftige Beeinträchtigungen als möglich erscheinen lassen. Anzeichen aus der Vergangenheit oder Gegenwart müssen daher den Schluß auf eine hinreichende Wahrscheinlichkeit individueller Verfolgung nahelegen. Solche Anzeichen können sich aus einer Vielzahl von Umständen ergeben.

Dazu zählt zunächst, daß der Schutzsuchende einer Bürgerkriegspartei angehört hat oder zugerechnet wird, sich möglicherweise in der Vergangenheit an den Auseinandersetzungen selbst beteiligte. Das gilt insbesondere, wenn er auf einer Seite

eine etwas herausgehobene Stellung einnahm, etwa als – auch niedriger – Funktionär einer involvierten Gruppe tätig geworden ist. Hier wird aus der Zugehörigkeit des Schutzsuchenden zum verfolgten Kollektiv auf seine individuelle Verfolgung geschlossen.¹⁵

Daneben zählt hierzu, daß der Schutzsuchende aus den vom Bürgerkrieg betroffenen Gebieten stammt. War er in seinem Herkunftsstaat in den umkämpften Landesteilen ansässig, so indiziert diese Tatsache, daß er von den Auseinandersetzungen auch in Mitleidenschaft gezogen werden kann. Stellt der Bürgerkrieg eine Bedrohung der betroffenen Bevölkerung dar, so gilt dies gerade für diejenigen Personen, welche in der umstrittenen Region wohnen. Ihre Rechtsgüter sind möglichen Beeinträchtigungen am intensivsten ausgesetzt.

Daneben sind als solche Indizien Maßnahmen gegenüber anderen Personen in ähnlichen Situationen wie der Schutzsuchende zu sehen. Hierzu zählen insbesondere die Diskriminierung von politischen, rassischen, religiösen, ethnischen oder ähnlichen, nach allgemeinen Merkmalen abgrenzbare Gruppen, denen er angehört, oder Benachteiligungen seiner Angehörigen, Freunde oder Parteigänger. Nehmen viele Personen aus dieser Region oder diesem Staat mit ähnlichen, den tatsächlichen Verhältnissen nicht widersprechenden Angaben in der Bundesrepublik das Asylrecht in Anspruch, so läßt die Vielzahl der Angaben Schlüsse auf tatsächliche Verfolgungen in diesem Staat zu.

Schließlich können als solche Indizien die Eigenarten des jeweiligen Einzelfalles herangezogen werden, insbesondere die persönlichen Erfahrungen des Schutzsuchenden. Ist er bereits früher verfolgt oder diskriminiert worden, ohne daß die Ursache hierfür nachweisbar nicht mehr besteht, so ist der Schluß auf bevorstehende Verfolgungen naheliegend.

Dieser Indizienkatalog benennt einige Anzeichen, bei deren Vorliegen auf das Bevorstehen von Verfolgungen gegenüber dem Betroffenen geschlossen werden kann. Bei ihrem Vorhandensein verdichtet sich die Kollektivverfolgung ihm gegenüber so weit, daß er zum asylberechtigten Personenkreis zu zählen ist.

2. Die inländische Fluchtalternative

Die inländische Fluchtalternative erlangt als Ausschlußgrund des Asylrechts bei Bürgerkriegsopfern erhebliche praktische Relevanz.¹⁶ Politisch Verfolgte genießen lediglich unter der Voraussetzung das Grundrecht aus Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG, daß sie gegenüber der Beeinträchtigung in der Bundesrepublik schutzbedürftig sind.¹⁷ Dieses Schutzbedürfnis ist Ausdruck der Subsidiarität des Asylrechts. Es entsteht erst, wenn der Betroffene an keiner Stelle seines Herkunftslandes Schutz vor der Verfolgung finden kann. Damit kann der Ausschlußgrund Relevanz in denjenigen Fällen erlangen, in welchen der Bürgerkrieg sich lediglich auf einzelne Teile im Staatsgebiet des Verfolgungsstaates beschränkt, die übrigen Landesteile hinge-

14 S. grunds. BVerfGE 9, 174 (180f.); BGHSt 3, 392 (395); BayObIGZ, a.a.O. (Fn. 7); eingehend hierzu Gusy, a.a.O. (Fn. 10), Rnr. 34 ff.; dieses ist keine Besonderheit der Verfolgung in Bürgerkriegen, sondern trifft für jede Art von Verfolgung zu.

15 So auch BVerwG, DÖV 1960, 801; BGH, RzW 1965, 363.

16 BayVGH, InfAusIR 1981, 221 ff.; weitere Nachw. bei Marx, a.a.O. (Fn. 7), S. 510.

17 Dazu Gusy in Beitz/Wollenschläger a.a.O. (Fn. 5), S. 252ff.

gen nicht von ihm betroffen sind. Voraussetzung der inländischen Fluchtalternative ist somit, daß die unmittelbar drohende Verfolgung an einem anderen Ort im Herkunftsland wirksam beendet werden kann und der Betroffene in Zukunft keine weiteren Nachteile zu erwarten hat. Dies ist unter zwei Bedingungen der Fall:¹⁸

Zunächst muß die Verfolgung, welcher der Betroffene an seinem Herkunftsort ausgesetzt war, tatsächlich beendet sein. Nur unter der Voraussetzung, daß die ursprüngliche Beeinträchtigung seiner Rechtsgüter an seinem Heimatort am Ort der inländischen Fluchtalternative nicht mehr fort dauert, ist hier ein effektiver Schutz gewährt. Der Verweis darauf, daß hier die Beeinträchtigung »weniger intensiv« oder nicht unmittelbar gegenwärtig sei, sondern etwa erst in Zukunft eintreten könnte, würde den Betroffenen lediglich einer anderen, möglicherweise »milderer Art« politischer Verfolgung aussetzen. Eine solche Differenzierung zwischen »schwerer« und »milderer« politischer Verfolgung ist jedoch mit Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG unvereinbar. Effektiv geschützt ist der Betroffene am Ort der inländischen Fluchtalternative somit lediglich, wenn entweder die am Heimatort agierenden Verfolger am Fluchtort nicht mehr tätig sind und in überschaubarer Zukunft nicht tätig sein können oder wenn sie hier an weiterer Tätigkeit durch geeignete, wirksame Maßnahmen der Staatsgewalt gehindert werden können und werden.

Darüberhinaus kann die inländische Fluchtalternative dennoch als Zuflucht und damit als Ausschlußgrund des Asylrechts ungeeignet sein. Das ist stets der Fall, wenn hier gegenüber dem Betroffenen eine sonstige politische Verfolgung stattfinden würde. Dies kann dadurch geschehen, daß hier staatliche Organe oder andere von den ursprünglichen Verfolgern verschiedene Dritte ihrerseits eine Verfolgung des Anerkennungsbewerbers aufnehmen würden. Im Falle dieser erneuten politischen Verfolgung würde für das Opfer im Verfolgungs-

staat lediglich eine politische Verfolgung durch eine andere abgelöst. Der Ortswechsel würde somit zu keiner inländischen Fluchtalternative führen; der Verweis auf ihn wäre mit Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG unvereinbar. Bemühungen um die Beendigung der Verfolgung durch Dritte am inländischen Fluchtort genügen nicht, sofern die Befriedigung nicht gelingt.

3. Zusammenfassung

Die vom Bürgerkrieg betroffene Zivilbevölkerung stellt die große Mehrzahl der eigentlichen Opfer solcher Auseinandersetzungen dar. Sie ist nur teilweise Flüchtling im Sinne des Artikel 1 Abschnitt A Nummer 2 FK (s. II). Dagegen erfüllt sie sämtliche Merkmale des »politisch Verfolgten« in Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG. Die Restriktionen dieses Tatbestandsmerkmals auf staatliche Verfolgungsmaßnahmen und der Ausschluß von Kollektivverfolgungen aus dem Schutzbereich des Grundrechts sind mit Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 GG unvereinbar (dazu III).

Bürgerkriegsopfer sind daher asylberechtigt, sofern hinreichende Indizien dafür bestehen, daß ihnen selbst Beeinträchtigungen durch den Bürgerkrieg bevorstehen. Diese Prognoseentscheidung ist aufgrund objektiver Indizien zu fällen (s. IV 1). Ihr Asylrecht ist ausgeschlossen, sofern sie an einem anderen Ort im Verfolgungsstaat effektiven Schutz gegen jede Art politischer Verfolgung genießen (dazu IV 2).

Liegen die genannten Voraussetzungen vor, ohne daß der Ausschlußgrund der inländischen Fluchtalternative einschlägig wäre, sind Bürgerkriegsopfer somit in der Bundesrepublik asylberechtigt. Ihnen steht in diesem Fall ein Anspruch auf Anerkennung durch das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge zu.

¹⁸ Eingehend hierzu Gusy, InfAuslR 1981,223f.

Kambiz Ghawami, Wiesbaden*

Neuregelungen der Zulassungsbestimmungen für ausländische Studenten an deutschen Hochschulen

1. Die Neuregelungen

»Warum sollte ich in Deutschland studieren, wenn ich zu Hause studieren könnte?« Diese Frage hört man in letzter Zeit sehr oft von Studienbewerbern aus der Türkei, Griechenland und aus dem Iran.

Der Hintergrund für diese Frage ist ein Beschluß der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder (KMK) vom 19./20. März 1981, der in der breiten Öffentlichkeit nicht die Resonanz gefunden hat, die eigentlich angemessen wäre. Die KMK überraschte am 23. März 1981 mit einer scheinbar unverfänglichen Pressemitteilung »Zur Auswahl von ausländischen Studienbewerbern«. Die KMK beteuerte in dieser Pressemit-

teilung ihre liberale Haltung zur Ausländerpolitik, schränkte aber im Nachsatz ein, daß es so, wie bisher, nicht weitergehen könne. Insbesondere sei der »Andrang« von Studienbewerbern aus den Ländern Türkei, Griechenland, Iran und Indonesien »einzudämmen«.

So hat sich die KMK genötigt gesehen, im Vorgriff auf eine Gesamtdarstellung der Situation ausländischer Studenten in der Bundesrepublik Deutschland folgende Maßnahmen in

* Der Verfasser ist Studienberater für ausländische Studienbewerber und Studenten an der Fachhochschule Wiesbaden und Vorstandsmitglied des World University Service, Deutsches Komitee.