



**UNHCR-Stellungnahme zur Anhörung
„Terrorismusbekämpfungsgesetz“ des Innenausschusses
des Deutschen Bundestages am 30. November 2001**

Der vorliegende Entwurf des Terrorismusbekämpfungsgesetzes enthält Änderungen des Ausländergesetzes und anderer ausländerrechtlicher Vorschriften, die zum Teil auch Asylsuchende und Flüchtlinge betreffen. Im Folgenden nimmt UNHCR entsprechend seinem Mandat hierzu insoweit Stellung, als diese Vorschriften die Rechte von Asylsuchenden und Flüchtlingen berühren. Prüfungsmaßstab ist hierbei das internationale Flüchtlingsvölkerrecht, insbesondere die Vorschriften der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und die Beschlüsse des UNHCR-Exekutivkomitees.

Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen von UNHCR können wie folgt zusammengefasst werden:

1. UNHCR begrüßt die Einführung des Art. 1 F GFK in das nationale Gesetz, hält es jedoch rechtssystematisch nicht für korrekt, Art. 1 F GFK in § 51 Abs. 3 AuslG einzugliedern. UNHCR empfiehlt stattdessen die Flüchtlingsdefinition des Art. 1 GFK, einschließlich der Ausschlussgründe des Art. 1 F in das Asylverfahrensgesetz zu übernehmen.
2. Darüber hinaus regt UNHCR an, in das Bundesverfassungsschutzgesetz und in das Bundeskriminalamtgesetz Vorschriften aufzunehmen, die klarstellt, dass bei Flüchtlingen und Asylbewerbern eine Weiterleitung von Informationen über das Asylverfahren und im Asylverfahren gewonnener personenbezogener Informationen an den Herkunftsstaat in der Regel schutzwürdigen Interessen des Betroffenen widerspricht.
3. Schließlich empfiehlt UNHCR die neu eingeführten Gründe für die Versagung einer Aufenthaltserlaubnis sowie die Ausweisungsgründe präziser zu fassen. Die Verwirklichung der Familieneinheit von Flüchtlingsfamilien auf Grund dieser Normen sollte nur versagt werden, wenn schwerwiegende Gründe für eine konkrete Sicherheitsgefährdung sprechen.

1. Änderung des § 51 Abs. 3 AuslG – Ausweitung der Ausnahmen vom Abschiebungsschutz für Flüchtlinge

§ 51 AuslG übernimmt das Verbot der Abschiebung in den Herkunftsstaat, das wichtigste Recht eines Flüchtlings aus der Genfer Flüchtlingskonvention (Art. 33 GFK), in das nationale Gesetz. In Anlehnung an Art. 33 Abs. 2 GFK legt § 51 Abs. 3 AuslG fest, unter welchen Umständen sich der Flüchtling nicht auf diesen Abschiebungsschutz berufen kann.

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht vor, § 51 Abs. 3 AuslG *„unter Berücksichtigung des Rechtsgedankens des Art. 1 F GFK“* zu ergänzen. Der Vorschlag nimmt damit Bezug auf einen der Unterabsätze einer weiteren zentralen Norm der Genfer Flüchtlingskonvention: Art. 1 GFK enthält die Definition des Begriffs „Flüchtling“. Der in der vorgeschlagenen Ergänzung zu § 51 Abs. 3 AuslG zitierte Unterabsatz legt fest, dass bestimmte Personen, von denen angenommen wird, dass sie keinen internationalen Schutz verdienen, von der Anerkennung als Flüchtling ausgeschlossen sind, obwohl sie die sonst für einen Flüchtling gemäß Art. 1 A GFK erforderlichen Kriterien erfüllen.

Zum Verhältnis der beiden GFK-Vorschriften: Art. 1 F GFK erlaubt unter den dort abschließend genannten Voraussetzungen im Verfahren der Prüfung der Flüchtlingseigenschaft die Flüchtlingsanerkennung zu versagen. Im Ergebnis führt dies dazu, dass eine Person - auch bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen der Flüchtlingseigenschaft – nicht als Flüchtling anerkannt wird und sich deswegen nicht auf die Rechte aus der GFK berufen kann. Art. 33 Abs. 2 GFK betrifft einen anderen Sachverhalt: Er bezieht sich nur auf anerkannte Flüchtlinge und regelt abschließend unter welchen Voraussetzungen ausnahmsweise deren Refoulementschutz durchbrochen werden kann.

Da diese Vorschriften in Deutschland bisher weitgehend unbekannt sind, sollen sie nachfolgend kurz dargestellt werden.

1.1 Die Gründe für den Ausschluss von der Flüchtlingseigenschaft nach Art. 1 F GFK

Art. 1 F GFK hat folgenden Wortlaut:

„Die Bestimmungen dieses Abkommens finden keine Anwendung auf Personen, in Bezug auf die aus schwerwiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt ist,

- a) dass sie ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der internationalen Vertragswerke begangen haben, die ausgearbeitet worden sind, um Bestimmungen bezüglich dieser Verbrechen zu treffen;*
- b) dass sie ein schweres nichtpolitisches Verbrechen außerhalb des Aufnahmelandes begangen haben, bevor sie dort als Flüchtling aufgenommen wurden;*
- c) dass sie sich Handlungen zu Schulden kommen ließen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen.“*

Art. 1 F enthält drei Kategorien von Verbrechen, die zum Ausschluss vom Flüchtlingsstatus führen. Art. 1 F a) nimmt Bezug auf Verbrechen gegen den Frieden, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit nach internationalem Recht. Die Interpretation dieser Norm richtet sich nach dem gegenwärtigen Stand des

internationalen Strafrechts. Unter Art. 1 F a) fallen auch Straftaten, die wie die Terrorakte des 11. Septembers 2001 als Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu betrachten sind.

In den Geltungsbereich des Art. 1 F b) fallen Personen, die schwere nichtpolitische Verbrechen begangen haben. Diese Norm stellt damit sicher, dass internationale Terroristen und Personen, die mit der Stellung des Asylantrags lediglich einer legitimen strafrechtlichen Verfolgung entgehen wollen, keinen Flüchtlingsstatus erhalten. Daher bezieht sie sich nur auf Verbrechen, die vor Anerkennung als Flüchtling außerhalb des Gebiets des Aufnahmestaates begangen wurden. Um zu verhindern, dass Handlungen, die lediglich die Ausübung international garantierter Menschenrechte darstellen von Staaten als Verbrechen qualifiziert werden, muss jedoch bei Art. 1 F b) feststehen, dass es sich um ein nichtpolitisches Verbrechen handelt. Art. 1 F b) erfasst regelmäßig auch Straftaten, die nach den einschlägigen internationalen Verträgen als Terrorakte gelten. Hinsichtlich anderer Verbrechen ist, auch wenn sie mit einer terroristischen Motivation begangen wurden, abzuwägen, ob die spezifische Straftat die Anwendung des Art. 1 F b) rechtfertigen können. Liegen alle Voraussetzungen des Art. 1 F (b) GFK vor, ist darüber hinaus die Schwere der befürchteten Verfolgung gegen die Schwere der begangene Straftat abzuwägen.

Art. 1 F c) GFK führt zum Ausschluss von Personen, die gegen die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen gehandelt haben. Angesichts der Tatsache, dass die den Art. 1 F a) und b) GFK zu Grunde liegenden Prinzipien durch die Rechtsprechung eine weitreichende Konkretisierung erfahren haben als die dem Art. 1 F c) GFK zu Grunde liegenden, werden aus Gründen der analytischen Klarheit und zur Vermeidung einer unangemessen weitreichenden Interpretation des Art. 1 F c) die Artikel 1 F a) und b) GFK in der Regel vorrangig geprüft.

Der Ausschluss vom Flüchtlingsstatus ersetzt zwar kein Strafverfahren und erfordert keine rechtskräftige Verurteilung oder einen formellen Beweis der Verantwortlichkeit für ein Verbrechen. Das Ausschlussverfahren beinhaltet jedoch Elemente des Strafverfahrens. Der Wahrscheinlichkeitsmaßstab für das Vorliegen von Art. 1 F Verbrechen muss daher höher sein als ein begründeter Verdacht. Schwerwiegende Gründe für die Annahme einer Art. 1 F-Straftat sind allerdings gegeben, wenn eine Anklageschrift eines internationalen Strafgerichts vorliegt.

Darüber hinaus muss der Betroffene individuell für die Straftat verantwortlich gemacht werden können, d.h. er persönlich muss vorsätzlich in die Tat involviert gewesen sein. Allein die Mitgliedschaft in einer Organisation reicht daher grundsätzlich für einen Ausschluss nicht aus, es sei denn die Art und Struktur der Organisation bringen eine entsprechende persönliche Verantwortlichkeit jedes ihrer Mitglieder zwingend mit sich.

1.2 Die Ausnahmen vom Refoulementschutz nach Art. 33 II GFK

Nach Art. 33 Abs. 2 GFK kann dem Flüchtling trotz fortbestehender Anerkennung ausnahmsweise der Refoulementschutz verweigert werden, wenn er aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die nationale Sicherheit anzusehen ist oder eine Gefahr für die Allgemeinheit darstellt, weil er wegen einer besonders schweren Straftat rechtskräftig verurteilt wurde. Die Anwendung des Art. 33 Abs. 2 GFK setzt voraus, dass der Flüchtling eine gegenwärtige Gefahr für den Aufenthaltsstaat darstellt. Hinsichtlich der 2. Alternative ist zudem eine rechtskräftige Verurteilung erforderlich. Das heißt, Art. 1 F und Art. 33 Abs. 2 GFK stellen zum Teil unterschiedlich hohe Anforderungen an den Grad der Überzeugung, der im Hinblick auf das tatbestandliche Verhalten erforderlich ist. Darüber

hinaus knüpft Art. 1 F im Gegensatz zu Art. 33 Abs. 2 GFK an ein in der Vergangenheit liegendes Verbrechen an, das vor der Anerkennung begangen wurde. Art. 1 F b) GFK setzt ferner voraus, dass die Straftat im Ausland begangen wurde.

1.3 Anmerkungen zum vorgeschlagenen § 51 Abs. 3 AuslG

UNHCR begrüßt die bereits im Zuwanderungsgesetzentwurf zum Ausdruck gekommene Intention der Bundesregierung, die Ausschlussgründe des Art. 1 F GFK in das nationale Gesetz einzufügen und in der Praxis anzuwenden. Es liegt im Interesse der nationalen wie der internationalen Sicherheit, durch eine konsequente Anwendung der Ausschlussgründe deutlich zwischen Verfolgten und Terroristen zu trennen.

Der vorgeschlagene § 51 Abs. 3 AuslG würde jedoch den Ausschluss vom Flüchtlingsstatus (Art. 1 F GFK) ohne den dazugehörigen Kontext des Art. 1 GFK in den Zusammenhang mit den Ausnahmen vom Abschiebungsschutz des Art. 33 Abs. 2 stellen. Dies ist rechtssystematisch nicht korrekt. Eine solche Verknüpfung birgt die Gefahr einer völkerrechtlich unzulässigen Ausweitung dieser Ausnahmetatbestände und kann damit zur Verletzung des Non-Refoulementgrundsatzes führen. UNHCR ist daher der Auffassung, dass durch eine rechtssystematisch korrekte und im Einklang mit dem Völkerrecht stehende Umsetzung des Art. 1 F GFK sichergestellt werden sollte, dass tatsächlich nur die Personen vom Flüchtlingsstatus bzw. vom flüchtlingsrechtlichen Refoulementschutz ausgeschlossen werden, bei denen schwerwiegende Gründe dafür sprechen, dass sie schwerwiegende Verbrechen begangen haben.

UNHCR schlägt vor, die Flüchtlingsdefinition des Art. 1 A-F GFK umfassend und uneingeschränkt in das Asylverfahrensgesetz zu übernehmen. Die Ausschlussgründe könnten so im Gesamtzusammenhang der Flüchtlingsdefinition des Art. 1 GFK geprüft und mit den Gründen, die für eine Flüchtlingsanerkennung sprechen, abgewogen werden.

Damit würden auch die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für eine korrekte Anwendung des Art. 1 F GFK geschaffen. Denn so stünde die ausschließliche Zuständigkeit des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl) für die Prüfung der Ausschlussstatbestände fest, wo die notwendige Sachkompetenz vorhanden ist, um Sachverhalte, die sich im Ausland zugetragen haben, zu ermitteln und in die asylrechtliche Gesamtbewertung einzubeziehen.

Im Interesse eines schnellen Abschlusses solcher sicherheitspolitisch sensibler Verfahren könnte eine spezialisierte Einheit beim BAFl eingerichtet werden, die in relevanten Fällen vorrangig prüft, ob eine Anwendung des Art. 1 F GFK in Betracht kommt. Diese sollte über Expertise im Flüchtlingsrecht, im nationalen und im internationalen Strafrecht verfügen und Kenntnisse über terroristische Organisationen haben. Sie sollte über Verbindungen zu den Strafverfolgungsbehörden sowie zum Bundesverfassungsschutz und Bundesnachrichtendienst verfügen. So kann in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Ausschluss geprüft werden, ob ein Strafverfahren gegen den Asylbewerber einzuleiten ist oder ob er an einen anderen Staat ausgeliefert wird.

Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf würden Art. 1 F-Fälle automatisch als offensichtlich unbegründet abgelehnt und ins beschleunigte Verfahren überwiesen (vgl. § 51 Abs. 3 AuslG i.V.m. § 30 Abs. 4 AsylVfG). UNHCR gibt zu bedenken, dass ein beschleunigtes Verfahren mit eingeschränkten Rechtsschutzmöglichkeiten nicht geeignet ist, die mit dem Ausschluss von der Flüchtlingseigenschaft verbundenen schwierigen Fragen rechtlicher und tatsächlicher Art angemessen zu erörtern. Angesichts der

möglicherweise schwerwiegenden Konsequenzen für den Betroffenen muss eine umfassende rechtliche Überprüfung eines Ausschlusses von der Flüchtlingseigenschaft gewährleistet sein.

UNHCR empfiehlt ferner, im Tenor der asylrechtlichen Entscheidung deutlich zu machen, dass der Asylantrag nicht mangels Verfolgungsgefahr abgelehnt wurde, sondern dass der Antragsteller wegen begangener Straftaten vom Flüchtlingsstatus ausgeschlossen wurde. Falls dieser einen weiteren Asylantrag in einem anderen Mitgliedstaat der EU stellen sollte, würde bei einer Anfrage auf der Grundlage der Dubliner Konvention deutlich, dass es sich bei dem Antragsteller höchstwahrscheinlich um einen internationalen Straftäter handelt.

UNHCR sieht dagegen keine Notwendigkeit, die in § 51 Abs. 3 AuslG derzeit enthaltenen Ausnahmen vom flüchtlingsrechtlichen Abschiebungsschutz zu erweitern. Wird Art. 1 GFK wie von UNHCR vorgeschlagen in das Asylverfahrensgesetz übernommen und in der Praxis angewendet, sind Personen, die nach Art. 1 F GFK vom Flüchtlingsstatus ausgeschlossen wurden, automatisch vom flüchtlingsrechtlichen Abschiebungsschutz ausgeschlossen.

Für diejenigen Flüchtlinge, die sich nach ihrer Anerkennung strafbar machen, wird der Abschiebungsschutz bereits durch den gegenwärtigen § 51 Abs. 3 AuslG, der an Art. 33 Abs. 2 GFK angelehnt ist, begrenzt. Der bloße Verdacht schwerwiegender Kriminalität genügt allerdings für die Versagung des Refoulementschutzes nach Art. 33 Abs. 2 GFK nicht. Kriminelles Verhalten im Aufenthaltsstaat ist in erster Linie mit strafrechtlichen Mitteln anzugehen. Angesichts der schwerwiegenden Folgen muss ein Entzug des Refoulementschutzes anerkannter Flüchtlinge ultima ratio bleiben.

Die Ausnahmen vom Refoulementschutz anerkannter Flüchtlinge sind zudem in Art. 33 Abs. 2 GFK abschließend geregelt. Das heißt, eine Ausweitung des § 51 Abs. 3 AuslG könnte zu einer Verletzung des Refoulementgrundsatzes führen, der nach Auffassung von UNHCR mittlerweile zu den zwingenden Normen des Völkerrechts gehört.

Die in der Gesetzesbegründung zitierten Resolutionen 1269 (1999) und 1373 (2001) des UN-Sicherheitsrates sind nach Auffassung von UNHCR nicht geeignet, eine über den Wortlaut reichende Ausweitung der Ausnahmen vom Abschiebungsschutz zu begründen. Der Sicherheitsrat hat eindeutig klargestellt, dass Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung im Einklang mit dem Völkerrecht, einschließlich der internationalen Menschenrechtsnormen stehen müssen (vgl. Nr. 3 f) und g) der Sicherheitsratsresolution 1373).

Vorschlag: UNHCR schlägt vor, den Gesetzentwurf wie folgt zu ändern:

- I. Die vorgeschlagene Ergänzung des § 51 Abs. 3 AuslG sollte gestrichen werden.
- II. In § 3 AsylVfG (Rechtsstellung sonstiger politischer Verfolgter) sollte auf Art. 1 GFK, einschließlich Art. 1 F, verwiesen werden:

„Ein Ausländer ist Flüchtling im Sinne des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, wenn das Bundesamt oder ein Gericht unanfechtbar festgestellt hat, dass er die Voraussetzungen des Art. 1 des Abkommens erfüllt. Dies gilt nicht, wenn aus schwerwiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt ist, dass er ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der internationalen Vertragswerke begangen hat, die ausgearbeitet worden sind, um Bestimmungen bezüglich dieser Verbrechen zu

treffen, oder vor seiner Aufnahme als Flüchtling ein schweres nichtpolitisches Verbrechen außerhalb des Gebietes der Bundesrepublik Deutschland begangen hat, oder sich hat Handlungen zu Schulden kommen lassen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen.“

III. Ferner sollte im AsylVerfG klargestellt werden, dass sich die Zuständigkeit des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge auch auf die Überprüfung der Flüchtlingseigenschaft auf der Grundlage von Art. 1 GFK erstreckt.

2. Einführung eines neuen Absatzes 1a in § 18 Abs. 1 BundesverfassungsschutzG – Verpflichtung des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge und der Ausländerbehörden zur Weitergabe von Daten an das Bundesamt für Verfassungsschutz

Der Gesetzentwurf führt durch die Ergänzung des § 18 BVerfSchG die Verpflichtung des BAfI und der Ausländerbehörden ein, dem Bundesamt für Verfassungsschutz bzw. der Verfassungsschutzbehörde des Landes Informationen einschließlich personenbezogener Daten über Asylbewerber und Flüchtlinge zu übermitteln, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung für die Erfüllung der Aufgaben der Verfassungsbehörde erforderlich ist.

Um im Asylverfahren eine Anerkennung seiner Schutzbedürftigkeit zu erreichen, muss der Antragsteller detailliert über seine Person, seine Familie, sein Leben und sein Verfolgungsschicksal im Herkunftsland Auskunft geben. Die Verpflichtung, diese Informationen strikt vertraulich zu behandeln, gehört daher zu den Grundsätzen jedes Asylverfahrens.

Es muss sichergestellt sein, dass Informationen über den Flüchtling grundsätzlich nicht an Behörden im Herkunftsland gelangen. Denn dies birgt die Gefahr, dass der Flüchtling bei Rückkehr in den Herkunftsstaat Sanktionen oder neuen Verfolgungsmaßnahmen ausgesetzt ist. Einer ähnlichen Gefahr können auch im Herkunftsland verbliebene Familienmitglieder, Freunde oder andere Bezugspersonen ausgesetzt sein. Asylsuchende sind potentiell Flüchtlinge. Solange nicht abschlägig über den Asylantrag entschieden ist, müssen daher auch sie vor einer Unterrichtung der Heimatbehörden geschützt sein.

Unzulässig ist nicht nur ein direkter Datenaustausch mit den Behörden des Herkunftsstaates. Es müssen auch Sicherheitsvorkehrungen getroffen werden, damit die Behörden des Herkunftslandes nicht auf anderen Wegen Kenntnis von diesen Daten erhalten. Nach Auffassung von UNHCR kann dies am besten dadurch erreicht werden, dass der Zugang zu solchen Daten streng beschränkt wird.

Ferner schafft allein die Gewissheit einer vertraulichen Handhabung des Asylverfahrens für den Asylsuchenden eine tragbare Grundlage, seine Fluchtgeschichte vollständig und umfassend zu offenbaren. Zu berücksichtigen ist, dass Flüchtlinge angesichts der Erfahrungen mit dem Missbrauch staatlicher Macht öffentlichen Stellen häufig zunächst mit Misstrauen begegnen. Muss eine Weitergabe der Informationen befürchtet werden, könnte dies dazu führen, dass gerade Asylanträge von Personen, die Verfolgung erlitten haben, mangels ausreichender Angaben abgelehnt werden.

Vorschlag: UNHCR würde es daher begrüßen, wenn im Bundesverfassungsschutzgesetz klargestellt würde, dass bei Flüchtlingen und Asylbewerbern eine Weiterleitung von Informationen über das Asylverfahren und im Asylverfahren gewonnener personen-

bezogener Informationen an den Herkunftsstaat in der Regel unterbleiben muss. Es bietet sich an, in § 19 Abs. 3 BVerfSchG festzulegen, dass in diesem Fall in der Regel schutzwürdige Interessen des Betroffenen überwiegen.

3. Änderung des § 7 Abs. 2 BKAG – erweiterte Kompetenz des Bundeskriminalamts zur Datenerhebung

Die erweiterte Kompetenz des Bundeskriminalamts zur Datenerhebung nach § 7 Abs. 2 BKAG ermöglicht auch den Zugriff auf Daten über und aus dem Asylverfahren. Da auch das Bundeskriminalamt nach § 14 BKAG zur Datenweitergabe an ausländische Stellen befugt ist, schlägt UNHCR vor, im BKAG gesetzlich festzulegen, dass eine Weitergabe von Daten über das Asylverfahren und im Asylverfahren gewonnene personenbezogene Informationen bei Flüchtlingen und Asylbewerbern in der Regel unterbleiben muss. Hier bietet es sich an, die §§ 14 Abs. 7 und 27 BKAG entsprechend zu ergänzen. Zur Begründung verweist UNHCR an die oben unter 2. gemachten Ausführungen.

4. Beschränkungen der Visaerteilung an Familienangehörige von Flüchtlingen

Im Gesetzentwurf ist vorgesehen, die §§ 8, 46 und 47 AuslG durch neue Versagungsgründe für die Aufenthaltsgenehmigung bzw. Ausweisungstatbestände zu erweitern. Diese sind so weit und unbestimmt gefasst, dass auf deren Grundlage auch das international geschützte Recht auf Familienleben von Flüchtlingen (vgl. z.B. Art. 8 EMRK) erheblichen Einschränkungen unterworfen werden könnte.

Eingriffe in das international geschützte Recht auf Familie bei Flüchtlingen sind nur unter engen Voraussetzungen zulässig. UNHCR empfiehlt daher, die neu eingeführten Versagungs- und Ausweisungsgründe präziser zu fassen. Die Verwirklichung der Familieneinheit von Flüchtlingsfamilien sollte nur versagt werden, wenn schwerwiegende Gründe für eine konkrete Sicherheitsgefährdung sprechen. Dagegen kann aus der Sicht von UNHCR die Tatsache, dass der Familienangehörige des Flüchtlings falsche Angaben gemacht hat, allein nicht zur dauerhaften Versagung der Verwirklichung der Familieneinheit führen.