

- schließung 143(1960) des Sicherheitsrates vom 14. Juli 1960 forderte den Rückzug der belgischen Truppen aus dem Kongo (Yearbook of the United Nations 1960, S.97). Die Meinung der Staatenvertreter war geteilt. Vgl. Kewenig in: Schaumann (Anm.3), S.205f.; Beyerlin (Anm.30), S.228ff.
- 33 Vgl. EA 1980, S.Z101.
- 34 EuGRZ 1980, S.394ff.
- 35 Die Aktion einer deutschen Einsatzgruppe in Mogadishu (Somalia) im Jahre 1977 stand rechtlich auf anderer Grundlage, da eine Einwilligung der Regierung des Landes vorlag.
- 36 Vgl. z. B. Entschließung 387(1976) des Sicherheitsrates vom 31. März 1976 gegen die Operation Südafrikas in Angola, VN 1976, S.63.
- 37 Von den westlichen Mächten ist eine solche Folgerung aus dem Selbstbestimmungsprinzip in den Verhandlungen um die Entschließung über freundschaftliche Beziehungen abgelehnt worden. Vgl. Rupert Emerson, AJIL 65 (1971), S.459ff.; Stephen M. Schwebel, RdC 136 (1972), S.485; Tom J. Farer, RdC 142 (1974), S.370.
- 38 Vgl. Neuhold (Anm.1), S. 141ff.; Kewenig in: Schaumann (Anm.3), S.208f.; Jochen Abr. Frowein, ZaöRV 36 (1976), S.160f.
- 39 Vgl. meine Darlegung „Die Haltung dritter Staaten im Bürgerkrieg“, in: Festschrift Friedrich August Frhr. von der Heydte, Um Recht und Freiheit, 1977, Bd.1, S.525f.
- 40 Entschließung vom 14. August 1975, Institut de Droit International, Annuaire, S.544ff. Die Entschließung beruhte auf zwei von Dietrich Schindler ausgearbeiteten Berichten der Achten Kommission 1972 und 1975. In diesem Sinne auch: Neuhold (Anm.1), S.337f., der indes die Realistik dieser Stellungnahme in Zweifel zieht.
- 41 Für die Zulässigkeit einer Hilfe an die legitime Regierung Friedmann (Anm.31), S.265; Sir Gerald Fitzmaurice, RdC 92 (1957 II), S. 177f.; Starke (Anm.21), S.120 (unter Rechtfertigung des amerikanischen Eingreifens im Libanon unter diesem Gesichtspunkt); meine Darlegung in: Festschrift von der Heydte (Anm.39), S.526ff. Zweifelnd Dietrich Rauschnig in: Schaumann (Anm.3), S.76f.; Kewenig in: Schaumann (Anm.3), S.207f. Ablehnend Bowett in: Moore (Anm.1), S.42.
- 42 Vgl. Fitzmaurice (Anm.41), S.179.
- 43 Die Sowjetunion hat sich in ihren Erklärungen über Afghanistan auf ein Hilfeersuchen der Regierung Babrak Karmal berufen. Vgl. Nachrichtenagentur TASS vom 28. Dezember 1979 (EA1980, S.D134). Hiergegen der Hinweis des amerikanischen Vertreters vor dem Sicherheitsrat am 6. Januar 1980, daß die sowjetischen Truppen das

- Land betreten, als die Regierung Amin noch amtierte, die eine solche Aufforderung nicht ausgesprochen hat (EA1980, S.D147).
- 44 Vgl. Art.1 des sowjetisch-afghanischen Vertrages vom 5. Dezember 1978 (Text in Survival 1979, S.92).
- 45 Georg Erler, Wirtschaftlicher Boykott, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, 1960, Bd.1, S.238ff.; Wehser (Anm.2), S.47ff.; Dicke (Anm.1), S.204ff., 220ff.
- 46 Siehe die Beispiele bei Dicke (Anm.1), S.213ff. Zu ihnen gehören die Beschränkungen der Vereinigten Staaten und ihrer Verbündeten in der Lieferung strategischer Materialien an die Sowjetunion und ihre Alliierten sowie an China nach 1947, das Embargo gegen Kuba nach 1962/63 und das arabische Ölembargo 1973.
- 47 Zum Begriff des Boykotts s. Dicke (Anm.1), S.206f.
- 48 Vgl. UN-Doc.A/Res/3281(XXIX) vom 12. Dezember 1974 (Anm.17) und hierzu Wehser (Anm.3), S.48f. Als wirtschaftlichen Druck betrachtet solche Handlungen indes Dicke (Anm.1), S.232ff.
- 49 Zur allgemeinen völkerrechtlichen Beurteilung der Nationalisierungen ohne angemessene Entschädigung als einer vielmehr strittenen Rechtsfrage, in der sich Industriestaaten und Dritte Welt oft gegenüberstehen, siehe „Enteignungs- und Nationalisierungsmaßnahmen gegen ausländische Kapitalgesellschaften“, Berichte von Karl-Heinz Böckstiegl und Hans-Georg Koppensteiner: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 13 (1974); Verdross-Simma (Anm.20), S.592ff.
- 50 Zur Subversion: Starke (Anm.21), S.115f.
- 51 Vgl. die von der Konferenz der sieben Staats- und Regierungschefs in Venedig am 22. Juni 1980 an die fernstehenden Staaten gerichtete Aufforderung, den Beitritt zu den gegen Flugzeugentführungen gerichteten Abkommen zu vollziehen (EA1980, S.D398f.). Leider fehlt hierzu bei den in Betracht kommenden Staaten die Bereitschaft, ebenso wie im Falle der Konvention gegen Geiselnahme.
- 52 Zur Möglichkeit einer solchen Einmischung durch grenzüberschreitende Information und Propaganda siehe Simma in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 19 (1979), S.67.
- 53 Zu der auf Art.19 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte gestützten transnationalen Informationsfreiheit siehe Frowein in: Berichte 19 (Anm.52), S.18ff.; Simma, ebda., S. 49ff.
- 54 Zu diesen Beschränkungen siehe Frowein (Anm.53), S.20ff.
- 55 So auch Simma (Anm.52), S.68.

Internationaler und nationaler Rechtsschutz für Flüchtlinge

Gegenwärtige Bemühungen des Hohen Flüchtlingskommissars

JOACHIM HENKEL

1. Weltflüchtlingsbewegungen

Die Flüchtlingsströme sind in den vergangenen Jahren und Monaten dramatisch angewachsen. Weit über 10 Millionen Flüchtlinge gibt es gegenwärtig auf der Welt¹. Allein in Somalia halten sich eineinhalb Millionen Flüchtlinge aus Äthiopien auf, von denen 765 000 in Lagern untergebracht sind², deren Versorgung infolge des durch die kriegerischen Auseinandersetzungen in der Golfregion verursachten Ölmangels in Somalia aufs äußerste gefährdet ist³. In Pakistan hat die Zahl der Flüchtlinge aus Afghanistan inzwischen ebenfalls die Millionengrenze überschritten⁴. Etwa 100 000 Flüchtlinge sind in diesem Jahr aus dem Tschad in Kamerun eingetroffen⁵. Mehr als 13 000 Menschen sind jüngst aus El Salvador geflohen. Der Flüchtlingsstrom aus Indochina ist zwar erheblich zurückgegangen, aber er ist noch nicht versiegt⁶; obgleich seit 1975 über 500 000 Indochinesen mit Hilfe des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) in ein Drittland weitervermittelt werden konnten⁷, warten in den Lagern Südostasiens noch immer mehr als 170 000 Menschen auf eine neue Heimat⁸. Und dies sind nur einige der gegenwärtigen Krisengebiete.

Es sollte darüber allerdings nicht vergessen werden, daß es bei einem Wandel in den politischen Verhältnissen des Herkunftslandes gelegentlich gelingt, Flüchtlingen die freiwillige Heimkehr zu ermöglichen. So konnten jüngst bereits über 50 000 Rhodesien-Flüchtlinge in das heutige Simbabwe heimkehren⁹. Inzwischen sind auch etwa 300 000 Flüchtlinge aus Kamputschea wieder zurückgegangen¹⁰. Es bleibt ferner zu hoffen, daß bald wieder angolische Flüchtlinge in Zaire und zairische Flüchtlinge in Angola in größerer Zahl in ihre je-

weilige Heimat zurückkehren können. Solche Entwicklungen können jedoch nicht vergessen lassen, daß heute immer mehr Menschen ihr Leben als Flüchtling fern der Heimat verbringen müssen. Wie drängend die Probleme sind, zeigt sich auch daran, daß — auf Vorschlag von Bundesaußenminister Genscher — die 35. Generalversammlung der Vereinten Nationen Anfang Oktober den Punkt »Internationale Zusammenarbeit zur Verhinderung neuer Flüchtlingsströme« zusätzlich in ihre Tagesordnung aufgenommen hat.

2. System des Lastenausgleichs

Die Zufluchtsländer können die Last der Flüchtlinge häufig nicht allein tragen, da sie meist zu den armen bis ärmsten Ländern dieser Erde gehören. Sie bedürfen der Hilfe der internationalen Gemeinschaft, der internationalen Solidarität¹¹. Außer materieller Hilfe wird es dabei immer wieder erforderlich sein, daß sich Drittstaaten auch bereitfinden, Flüchtlinge aus Erstasylländern aufzunehmen und ihnen bei sich eine ständige Heimat zu bieten. Der Hohe Flüchtlingskommissar hat sich dabei stets von dem Grundsatz leiten lassen, daß für Flüchtlinge möglichst in der Region eine neue Heimat gefunden werden sollte, der sie sich kulturell zugehörig fühlen. Dieser Grundsatz hat seinen ausdrücklichen Niederschlag in der Konvention der Organisation der Afrikanischen Einheit über die besonderen Aspekte der Flüchtlingsprobleme in Afrika von 1969¹² gefunden, in deren Präambel die Vertragsparteien der Überzeugung Ausdruck verleihen, daß die Probleme der Flüchtlinge in Afrika »im afrikanischen Kontext« gelöst werden müssen. Die im Mai 1979 in Aruscha (Tansania) abgehaltene bedeutsame Allafrikanische Konferenz über die Lage der Flüchtlinge in Afrika hat hieran festgehalten. Angesichts der besonders schwierigen Situation der

Flüchtlinge aus städtischem Milieu (urban refugees) hat sie allerdings erstmals ausdrücklich auch an nicht-afrikanische Regierungen appelliert¹³, doch eine großzügigere Aufnahmepraxis in Ländern außerhalb Afrikas vor allem gegenüber den afrikanischen Flüchtlingen einzuschlagen, die studieren möchten und für die es in Afrika dazu keine Möglichkeit gibt. Die gegenwärtigen Flüchtlingsprobleme fordern dazu heraus, nach einem wirksamen System des regionalen wie überregionalen Lastenausgleichs (principle of equal burden-sharing) unter den Staaten zu suchen. Die Schaffung des auf der 31. Tagung des Exekutivausschusses des Programms des Hohen Flüchtlingskommissars im Oktober dieses Jahres erörterten Fonds für dauerhafte Lösungen (Fund for durable solutions) könnte insoweit eine wertvolle Hilfe darstellen, um besonders unterentwickelte Länder in die Lage zu versetzen, Flüchtlinge bei sich anzusiedeln und einzugliedern¹⁴. Die Staaten dürfen sich aber nicht unter Hinweis darauf, daß solche Maßnahmen des Lastenausgleichs fehlen oder unzureichend sind, ihren eigenen Verpflichtungen entziehen. Der Exekutivausschuß hat insoweit auf seiner 30. Tagung im Oktober 1979 zu Recht betont, die Staaten dürften nicht Hilfsmaßnahmen der internationalen Gemeinschaft zur Vorbedingung dafür machen, daß sie ihrerseits die anerkannten Grundsätze zum Schutz der Flüchtlinge und Asylsuchenden beachteten¹⁵. Es sei vielmehr unabdingbar, daß sie selbst bei einem Massenzustrom Asylsuchender diesen stets wenigstens zunächst solange Zuflucht gewährten (temporary refuge), bis die internationale Gemeinschaft zu Hilfe komme¹⁶.

3. Grundlagen des internationalen Rechtsschutzes für Flüchtlinge

Die Hauptzufluchtsländer sind häufig nicht Vertragsparteien des Genfer Übereinkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und/oder des Protokolls von 1967. Das gilt namentlich für Pakistan, Thailand, Malaysia oder die anderen Staaten am Rande des südchinesischen Meeres. Die von der UN-Generalversammlung am 14. Dezember 1950 verabschiedete Satzung des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen¹⁷ bildet in diesen Staaten bis heute die wesentliche Grundlage zum Schutze der Flüchtlinge¹⁸.

Um den Flüchtlingen in den Zufluchtsländern gewisse Mindestrechte zu sichern, bleibt es eine der wesentlichen Aufgaben, weitere Staaten der Völkergemeinschaft zum Beitritt zu der genannten Genfer Flüchtlingskonvention und dem Protokoll von 1967 zu bewegen. Es ist ein ermutigendes Zeichen, daß es gelungen ist, allein in den zurückliegenden zwölf Monaten 8 neue Vertragsparteien zu gewinnen. Ihre Zahl ist damit auf 83 angestiegen. Es sei hervorgehoben, daß die Genfer Flüchtlingskonvention seit dem 8. Januar 1979 auch für Somalia in Kraft getreten ist¹⁹. Diese Konvention gewährt allerdings kein Recht auf Asyl. Angesichts der steigenden Flüchtlingsströme widersetzen sich die Staaten hartnäckiger denn je dem Bestreben, das Asyl als Individualrecht des einzelnen Asylsuchenden auszugestalten²⁰. Das zeigte sich besonders deutlich, als ein dahingehender Vorschlag der Bundesrepublik Deutschland auf der im Frühjahr 1977 in Genf veranstalteten Diplomatischen Konferenz über Territoriales Asyl mit 53 gegen 4 Stimmen bei 21 Enthaltungen abgelehnt wurde²¹. Im Unterschied zu Art. 16 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland halten somit die Staaten im allgemeinen daran fest, Asyl nur nach ihrem Ermessen zu gewähren. Das gilt ebenso für den im März dieses Jahres verabschiedeten »Refugee Act of 1980« der Vereinigten Staaten von Amerika (»the alien may be granted asylum in the discretion of the Attorney General«)²² wie für das am 1. Januar 1981 in Kraft tretende Schweizer Asylgesetz²³, wobei jedoch hinzuzufügen ist, daß die Regelungen zugunsten der Flüchtlinge aus unmittelbar an die Schweiz angrenzenden Staaten einem Anspruch auf Asyl nahekommen.

Der Hohe Flüchtlingskommissar kann folglich bis heute weiterhin einzig an die Staaten appellieren, sich nach besten Kräften darum zu bemühen, ernsthaften Asylsuchenden Asyl zu gewähren (»to use their best endeavours to grant asylum to bona fide asylum seekers«)²⁴. Er kann sich ferner auf den Grundsatz der Nicht-Zurückweisung (non-refoulement) stützen²⁵ und die Staaten dazu anhalten, Flüchtlinge zumindest nicht in den Verfolgerstaat zurückzuweisen, selbst wenn sie ihnen bei sich keinen ständigen Aufenthalt gewähren können oder wollen. Ob Asyl als Folge eines individuellen Anspruchs oder aufgrund einer Ermessensentscheidung gewährt wird, ist in der Praxis allerdings nicht immer so bedeutsam, wie es scheinen mag. Das zeigt in diesen Tagen allein schon die Aufnahmebereitschaft von Somalia oder von Pakistan, das nicht einmal Vertragspartei der Genfer Flüchtlingskonvention ist. Wichtig ist vor allem eine gegenüber Flüchtlingen aufgeschlossene Haltung der Regierungen, der verschiedenen Wohlfahrtsverbände, der ausübenden Juristen und der öffentlichen Meinung insgesamt²⁶.

4. Beschlüsse des Exekutivausschusses zu Fragen des internationalen Rechtsschutzes

Ist es bisher auch nicht gelungen, der Anerkennung eines subjektiven Rechts auf Asyl näherzukommen, so sind doch im Rahmen des Exekutivausschusses des Programms des Hohen Flüchtlingskommissars²⁷ zu anderen Fragen des internationalen Rechtsschutzes wichtige Fortschritte zu verzeichnen. Die Beschlüsse des Exekutivausschusses, dem 40 Staaten angehören²⁸, unter ihnen auch die Bundesrepublik Deutschland, sind zwar aus sich heraus nicht völkerrechtlich verbindlich; sie zeigen aber auf, über welche Grundsätze und Handlungsmaximen in der Völkergemeinschaft weitgehende Übereinstimmung erzielt werden konnte. Sie sollen aus diesem Grunde hier ausführlich dargestellt werden.

4.1 Verantwortlichkeit zur Entgegennahme und Behandlung von Asylgesuchen

Auf seiner 30. Tagung im Oktober 1979 beschäftigte sich der Exekutivausschuß mit der für Asylsuchende entscheidenden Frage, wie der für die Entgegennahme und Behandlung ihres Asylbegehrens verantwortliche Staat ermittelt werden kann. Er empfahl den Staaten, hierfür gemeinsame Kriterien zu entwickeln, die sich an folgenden Grundsätzen ausrichten sollten²⁹:

- Die Kriterien sollten es möglich machen, in einer positiven Weise das Land zu bestimmen, das für die Behandlung eines Asylgesuchs zuständig ist, an dessen Behörden der Asylsuchende sich folglich mit seinem Asylbegehren wenden kann.
- Die Kriterien sollten so geartet sein, daß mögliche Meinungsverschiedenheiten zwischen den Staaten über die Verantwortlichkeit zur Behandlung eines Asylgesuchs vermieden werden. Es sollte dabei auch Dauer und Art eines Aufenthalts des Asylsuchenden in anderen Staaten Berücksichtigung finden.
- Die Vorstellungen des Asylsuchenden darüber, wo er um Asyl nachsuchen möchte, sollten soweit wie möglich berücksichtigt werden.
- Asyl sollte nicht allein darum verweigert werden, weil es auch von einem anderen Staat erbeten werden konnte. Falls der Antragsteller jedoch Beziehungen oder enge Bindungen zu einem anderen Staat besitze, könne er, sofern es fair und vernünftig erscheine, aufgefordert werden, sich mit seinem Asylbegehren zunächst an jenen Staat zu wenden.
- Es sollten zugleich Vorkehrungen über regelmäßige Konsultationen zwischen den betroffenen Regierungen und, soweit angebracht, auch mit dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars getroffen werden, in deren Rahmen Fälle behandelt werden können, für die sich keine Lösung habe finden lassen.
- Vereinbarungen über die Rückführung von Personen, die illegal aus einem anderen vertragschließenden Staat eingereist sind, sollten in ihrer Anwendung auf Asylsuchende deren besonderer Lage angemessen Rechnung tragen.
- Zwar könne von einem Asylsuchenden verlangt werden, sein Asylbegehren innerhalb einer bestimmten Frist zu unterbreiten, das Asylbegehren dürfe aber nicht zurückgewiesen werden, nur weil er es versäumt habe, diese Frist oder andere formelle Anforderungen einzuhalten.

Diese Empfehlungen wollen vornehmlich verhindern, daß Asylsuchende zu ›refugees in orbit‹ werden, für die sich aus mehr oder weniger formalen Gründen letztlich kein Staat mehr verantwortlich fühlt. Sie sind bedeutsam für die Antwort auf die gerade auch die Bundesrepublik Deutschland immer stärker berührende Frage, inwieweit Asylsuchende sich ihr Asylland auswählen dürfen, selbst wenn sie ihr Fluchtweg durch eine Reihe von Drittstaaten führt, die möglicherweise auch Vertragsparteien der Genfer Flüchtlingskonvention sind³⁰. Die deutsche Asylpraxis und Rechtsprechung zum Begriff des »anderweitigen Schutzes vor Verfolgung« (§ 28 letzter Halbs. AuslG)³¹ wird den geschilderten Empfehlungen bisher weithin gerecht. Das gilt ebenfalls für die zum 1. Oktober 1980 auch für den Bereich der Bayerischen Grenzpolizei in Kraft getretenen Richtlinien des Bundesministers des Innern für die Behandlung Asylbegehrender an der Grenze³². Allerdings sollte die Handhabung der in diesem Jahr eingeführten Sichtvermerkspflicht für Staatsangehörige einiger außereuropäischer Staaten vor dem Hintergrund dieser Empfehlungen besonders gegenüber Flüchtlingen aus Afghanistan und Äthiopien eingehend überdacht werden³³. Auch der 53. Deutsche Juristentag hat sich im September dieses Jahres mit den Auswirkungen der Visumpflicht beschäftigt und mit großer Mehrheit erklärt, es müsse ausgeschlossen bleiben, »daß durch Einführung des Visa-Zwangs politisch Verfolgten das Asylrecht praktisch unmöglich gemacht« werde³⁴.

4.2 Vorläufiges Asyl

Im Zusammenhang mit den Problemen eines Massenzustroms Asylsuchender hat sich der Exekutivausschuß auf seiner 31. Tagung im Oktober 1980 erneut mit der Vorstellung des ›vorläufigen Asyls‹ (temporary refuge) auseinandergesetzt. Es herrschte der Eindruck vor, daß die Gewährung vorläufigen Asyls zumindest insofern als hilfreich beurteilt werden könne, als dadurch Zeit gewonnen werde, um dauerhafte Lösungen für die Flüchtlinge zu finden. Es wurde aber zugleich die Sorge geäußert, daß die Anerkennung der Vorstellung eines vorläufigen Asyls die geltenden Grundsätze über die Gewährung von Asyl und das Prinzip des ›non-refoulement‹ schwächen könnte³⁵. Der Exekutivausschuß unterstrich daher

in seinen Empfehlungen den Ausnahmecharakter der Gewährung vorläufigen Asyls bei einem Massenzustrom Asylsuchender und betonte das essentielle Bedürfnis der Menschen, denen Asyl nur auf Zeit gewährt sei, eine Behandlung zu erfahren, die den grundlegenden humanitären Anforderungen entspreche. Im übrigen wurde der Hohe Flüchtlingskommissar ersucht, einen Kreis von Sachverständigen einzuberufen, der alle Aspekte der weitverbreiteten Praxis einer vorübergehenden Gewährung von Asyl untersuchen solle³⁶.

4.3 Schutz Asylsuchender auf See

Mit großer Sorge widmete sich der Exekutivausschuß 1980 auch den fortdauernden Angriffen auf Asylsuchende, die in Booten das Südchinesische Meer zu überqueren suchen³⁷. Er forderte die Regierungen auf, ihre Anstrengungen zur Verhinderung solcher Angriffe zu verstärken und die dafür Verantwortlichen hart zu bestrafen. Er rief die Regierungen ferner dazu auf, die im Genfer Übereinkommen von 1958 über die Hohe See³⁸ niedergelegten völkerrechtlichen Grundsätze zur Unterdrückung der Seeräuberei wirksam durchzusetzen³⁹.

4.4 Grundsätze zur Ausgestaltung der nationalen Asylverfahren

Im Oktober 1977 hat der Exekutivausschuß wichtige Mindestgrundsätze zur Ausgestaltung der nationalen Asylverfahren verabschiedet⁴⁰, die hier in ihrem vollen Wortlaut wiedergegeben werden sollen:

- a) Danach sollte der zuständige Beamte, an den sich der Asylsuchende an der Grenze oder im Landesinnern wendet, klare Anweisungen darüber besitzen, wie er Fälle zu behandeln hat, die in den Anwendungsbereich der einschlägigen internationalen Vertragswerke zugunsten der Flüchtlinge fallen könnten. Er sollte angewiesen sein, im Einklang mit dem Grundsatz der Nicht-Zurückweisung zu handeln und Fälle dieser Art an eine höhere Instanz weiterzuleiten.
- b) Der Antragsteller sollte die notwendigen Hinweise über das zu beachtende Verfahren erhalten.
- c) Es sollte eine klar bestimmte Behörde damit beauftragt werden, Asylbegehren zu überprüfen und über sie in erster Instanz zu entscheiden. Es sollte sich dabei, wo immer möglich, um eine einzige zentrale Stelle handeln.



Teil der Vermittlungsbemühungen der Vereinten Nationen in dem Konflikt zwischen dem Iran und den Vereinigten Staaten war auch die Berufung einer Untersuchungskommission zu dem Zweck, die Beschwerden des Iran anzuhören und zur Lösung der Krise beizutragen. Unser im Februar in Genf aufgenommenes Bild zeigt (v.l.n.r.) den Beigeordneten Generalsekretär Diego Cordovez mit den fünf Kommissionsmitgliedern Hector Wilfried Jayewardene (Sri Lanka), Andres Aguilar (Venezuela), Mohamed Bedjaoui (Algerien), Louis-Edmond Petititi (Frankreich) und Adib Daoudy (Syrien).

- d) Der Antragsteller sollte einschließlich der Dienste eines sachkundigen Dolmetschers alle Hilfsmittel zur Verfügung gestellt bekommen, die erforderlich sind, damit er sein Asylbegehren den zuständigen Stellen unterbreiten kann. Es sollte ihm ferner Gelegenheit gegeben werden, mit einem Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars Verbindung aufzunehmen; hiervon sollte er zu gegebener Zeit unterrichtet werden.
- e) Werde der Antragsteller als Flüchtling anerkannt, sollte er davon unterrichtet und mit Papieren versehen werden, die seinen Flüchtlingsstatus bestätigen.
- f) Werde der Antragsteller nicht anerkannt, sollte er innerhalb einer angemessenen Frist eine formelle Überprüfung der abschlägigen Entscheidung verlangen können. Die Beschwerdeinstanz könne je nach dem vorherrschenden (Rechtsschutz-) System entweder dieselbe oder eine andere Stelle, eine Verwaltungsbehörde oder ein Gericht sein.
- g) Es sollte dem Antragsteller gestattet sein, für die Dauer des Verfahrens bei der für die Entscheidung über Asylbegehren zuständigen (zentralen) Stelle im Lande zu bleiben, es sei denn, diese Stelle erklärte seinen Antrag für offensichtlich rechtsmißbräuchlich (clearly abusive). Es sollte ihm auch gestattet sein, im Lande zu bleiben, solange ein Rechtsmittelverfahren bei einer höheren Verwaltungsbehörde oder den Gerichten anhängig ist.

Diesen Mindestgrundsätzen könnte selbst bei der Ausgestaltung und Durchführung des Asylverfahrens der Bundesrepublik Deutschland noch stärker Beachtung geschenkt werden. So könnte es sich gerade angesichts der jüngst von Exekutive und Parlament⁴¹ beschlossenen Maßnahmen zur Entlastung und Beschleunigung des Asylverfahrens⁴² empfehlen, das seit langem geplante Merkblatt für Asylbewerber herauszugeben⁴³, dessen wesentliches Ziel es sein sollte, denen durch aufklärende Hinweise zu helfen, die in der Bundesrepublik Deutschland aus ernsthaften Gründen um Asyl nachsuchen wollen. Es sollte ferner allgemein beachtet werden, daß der Antragsteller eines Dolmetschers und anderer Hilfen bedarf, um sein Asylbegehren ausreichend vortragen und begründen zu können. Wird er vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge nicht persönlich angehört⁴⁴, ist er zudem nicht in der Lage, die wesentlichen Gründe, die ihn zur Flucht veranlaßt haben, in schriftlicher Form darzulegen, so wird die Verantwortung für die Aufklärung des Sachverhalts weithin auf die Rechtsanwälte verlagert⁴⁵. Da Asylbewerber seit dem 18. Juni 1980 während der ersten 12 Monate ihres Aufenthalts im Bundesgebiet jedoch generell keiner erlaubnispflichtigen Erwerbstätigkeit mehr nachgehen dürfen⁴⁶, werden sie schon aus finanziellen Gründen die Dienste eines Rechtsanwalts meist nicht mehr in Anspruch nehmen können. Um einer gründlichen Sachverhaltsaufklärung willen, nicht zuletzt auch zur Entlastung der Verwaltungsgerichte⁴⁷ und damit zur Beschleunigung des Asylverfahrens in seiner Gesamtheit, ist es daher dringend geboten, daß das Bundesamt wieder dazu übergeht, grundsätzlich alle Antragsteller umgehend und eingehend persönlich anzuhören und zu befragen⁴⁸.

Die vom Exekutiv Ausschuss aufgestellten Mindestgrundsätze stellen aber nicht nur Anforderungen an die Vertragsparteien der Genfer Flüchtlingskonvention, sondern wollen ihnen zugleich die Durchführung eines geordneten Asylverfahrens erleichtern. Insoweit könnten sie auch einen hilfreichen Ansatzpunkt für einen Ausweg aus dem gegenwärtigen deutschen Verfahrensdilemma bieten. Denn sie schreiben vor, daß es einem Antragsteller zwar grundsätzlich gestattet sein sollte, bis zum rechtskräftigen Abschluß des Asylverfahrens im Lande zu bleiben, von diesem Grundsatz aber dann abgewichen werden darf, wenn die für die Asylgewährung zuständige (zentrale) Stelle den Antrag für »clearly abusive« erklärt. Gesetzgeber und Exekutive haben demgegenüber in der Bundesrepublik Deutschland bisher stets an dem Grundsatz festgehalten, daß alle Antragsteller (von den Ausnahmefällen des umstrittenen »offensichtlichen Rechtsmißbrauchs« im Sinne der Nr. 6 Satz 2—4 zu § 38 AuslVwV einmal abgesehen⁴⁹) bis zum rechtskräftigen Abschluß des Asylverfahrens im Lande bleiben dürfen und für die Dauer des Verfahrens alle ohne

Unterschied die gleiche Rechtsstellung genießen. Diese Grundhaltung hat jedoch infolge der ständig wachsenden Inanspruchnahme des Asylverfahrens aus asylfremden Gründen dazu geführt, daß zum allgemeinen Maßstab der Behandlung Asylsuchender gerade diejenigen gemacht wurden, die letztlich kein Asyl erhalten können. Dies gilt nicht nur für die ausländerrechtliche Behandlung Asylsuchender⁵⁰, sondern ebenso für ihre Stellung im Verfahren selbst, wobei nicht genug betont werden kann, daß diese Entwicklung die ernsthaften Asylsuchenden in besonderer Weise belastet. Anhand der vom Exekutiv Ausschuss entwickelten Grundsätze zur Ausgestaltung der nationalen Asylverfahren sollte daher in der Bundesrepublik Deutschland eingehend geprüft werden, ob es nicht möglich und um der Erhaltung des Grundrechts auf Asyl willen nicht inzwischen sogar unerlässlich geworden ist, im Rahmen ihrer verfassungs- und verfahrensrechtlichen Ordnung ein rechtsstaatliches, aber zügiges Verfahren einer ersten »Vorauswahl« unter den Antragstellern zu entwickeln und so bald wie möglich einzuführen⁵¹. Diese Vorauswahl, wie immer sie im einzelnen ausgestaltet werden mag⁵², sollte allerdings nicht den Grenz- oder Ausländerbehörden anvertraut werden⁵³, sondern ausschließlich dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge vorbehalten bleiben, dessen zentrale Stellung im Asylverfahren beibehalten und verstärkt werden sollte.

4.5 Harmonisierung der Anerkennungskriterien

Das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars hat sich in den letzten Jahren verstärkt darum bemüht, die zur Anerkennung der Flüchtlingeigenschaft führenden Kriterien zu vereinheitlichen, schon um es den Vertragsparteien der Genfer Flüchtlingskonvention zu erleichtern, die von einem anderen Staat festgestellte Flüchtlingeigenschaft ihrerseits anzuerkennen⁵⁴. Einen wesentlichen Beitrag dazu liefert das auf Empfehlung des Exekutiv Ausschusses des UNHCR im September 1979 herausgegebene »Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingeigenschaft«. Die in diesem Handbuch dargestellten Leitlinien zur Auslegung und Anwendung des Flüchtlingsbegriffs sind wesentlich geprägt durch die deutsche Rechtsprechung in Asylsachen. Gemessen an den im Handbuch niedergelegten Maßstäben hat die deutsche Asylpraxis den Flüchtlingsbegriff allerdings in den letzten Jahren nicht selten zu engherzig gehandhabt⁵⁵. So werden gelegentlich die Anforderungen an die Konkretisierung der Fluchtgründe überspannt. Auch wird der Grundsatz, in Zweifelsfällen eine dem Antragsteller günstige Entscheidung zu fällen, nicht immer genügend beachtet. Letzte Zweifel dürfen nicht zu Lasten eines Antragstellers gehen, der seine Furcht vor Verfolgung insgesamt glaubhaft schildern kann und dessen Vorbringen nicht verfügbaren Erkenntnissen und Beweismitteln widerspricht. Es muß wieder deutlicher werden, daß das Risiko der Wahrscheinlichkeit einer erstmaligen oder erneuten Verfolgung nicht dem Asylsuchenden aufgebürdet werden darf. Die deutsche Anerkennungspraxis betont ferner zu einseitig, daß die Verfolgung grundsätzlich vom Staat und seinen Organen auszugehen habe⁵⁶. Zu eng ist auch die immer wieder anzutreffende Aussage, daß eine asylrechtlich erhebliche Verfolgung in der Regel nur dann vorliege, wenn eine Gefahr für Leib, Leben und Freiheit oder die Vernichtung der wirtschaftlichen Existenz drohe⁵⁷. Es ist demgegenüber hervorzuheben, daß es auch andere schützenswerte Rechtsgüter gibt, deren Beeinträchtigung einen Asylanspruch begründen kann⁵⁸. In diesem Sinne bezeichnet beispielsweise das Schweizer Asylrecht⁵⁹ als Flüchtlinge ganz allgemein Ausländer, die aus den in der Genfer Flüchtlingskonvention genannten Gründen »ernsthaften Nachteilen« ausgesetzt sind, und nennt als solche ernsthaften Nachteile nur beispielhaft »die Gefährdung von Leib, Leben oder Freiheit sowie Maßnahmen, die einen unerträglichen psychischen Druck bewirken«. Auch die Vereinigten Staaten von Amerika gehen all-

gemein davon aus, daß ernsthafte Verletzungen der Menschenrechte Verfolgung bedeuten können. Die Gefährdung von Leib, Leben und Sicherheit einer Person sowie Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe werden wiederum nur als nicht abschließende Beispiele aufgeführt⁶⁰. Ausgesprochen problematisch ist schließlich die in der deutschen Asylpraxis zu findende Grenzziehung zwischen hinzunehmendem Gruppenschicksal und asylrechtlich allein erheblicher Individualverfolgung. Die Aussage, Angehörigen einer ethnischen, nationalen oder religiösen Minderheit stehe Asyl allenfalls zu, wenn sie unter Maßnahmen zu leiden gehabt hätten, die besonders gegen sie gerichtet gewesen seien und die über die allgemein übliche Diskriminierung ihrer Minderheit hinausgingen⁶¹, kann zumindest zu gefährlichen Mißverständnissen Anlaß geben⁶². Es bleibt zu hoffen, daß sich die zur Auslegung des Flüchtlingsbegriffs in der jüngeren deutschen Asylrechtsprechung abzeichnenden großzügigeren Ansätze weiter durchsetzen werden. Der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 2. Juli 1980⁶³ setzt dafür ein ermutigendes Zeichen.

4.6 Behandlung anerkannter Flüchtlinge

Der Exekutiv Ausschuss hat sich immer wieder auch mit der Rechtsstellung der anerkannten Flüchtlinge beschäftigt. Er hat dabei allgemein die Notwendigkeit betont, die Maßstäbe für die Behandlung der Flüchtlinge zu verbessern und sicherzustellen, daß die Regelungen der Genfer Flüchtlingskonvention wirksam in das nationale Recht umgesetzt werden⁶⁴. Er zeigte sich vor allem besorgt darüber, daß die grundlegenden Menschenrechte der Flüchtlinge häufig nicht gewahrt, sie körperlicher Gewalt ausgesetzt, ungerechtfertigt und unverhältnismäßig lang in Haft gehalten und entgegen dem Grundsatz der Nicht-Zurückweisung sogar gewaltsam in ihr Herkunftsland abgeschoben wurden⁶⁵. Besondere Empfehlungen hat der Exekutiv Ausschuss zur Ausstellung von Reiseausweisen, Familienzusammenführung, Bindungswirkung ausländischer Anerkennungsentscheidungen, der Übernahme eines anderweit anerkannten Flüchtlings, zur Ausweisung und jüngst auch zur Auslieferung verabschiedet. Sie seien hier ebenfalls näher dargestellt.

4.6.1 Ausstellung von Reiseausweisen

Im Oktober 1978 betonte der Exekutiv Ausschuss, wie bedeutsam es für Flüchtlinge sei, Reiseausweise ausgestellt zu erhalten, die es ihnen erlaubten, Reisen außerhalb ihres Asyllandes zu unternehmen oder in andere Staaten weiterzuwandern. Im einzelnen empfahl er⁶⁶:

- a) Die Reiseausweise sollten geographisch wie zeitlich eine weite Gültigkeit besitzen. Sie sollten, wie in Paragraph 13 des Anhangs zur Genfer Flüchtlingskonvention vorgesehen, auch eine Rückkehrklausel enthalten, die grundsätzlich dieselbe Gültigkeitsdauer besitzen solle wie der Reiseausweis selbst, es sei denn, es lägen ganz besondere Umstände vor.
- b) Zur Vermeidung unnötiger Härten sollte ein Flüchtling nicht gehalten sein, in das ausstellende Land zurückzukehren, falls er eine Verlängerung oder Erneuerung seines Reiseausweises benötigt. Es sollte ihm vielmehr ermöglicht werden, eine Verlängerung oder Erneuerung des Reiseausweises, selbst für einen sechs Monate überschreitenden Zeitraum, durch die diplomatische oder konsularische Vertretung des ausstellenden Staates zu erhalten.
- c) Die Vertragsparteien sollten mittels zwei- oder mehrseitiger Übereinkommen oder auf andere Weise den Übergang der Verantwortlichkeit für die Ausstellung eines Reiseausweises auf einen anderen Staat so regeln, daß voneinander abweichende Auslegungen der Paragraphen 6 und 11 des Anhangs zur Genfer Flüchtlingskonvention und daraus für den Flüchtling erwachsende Härten vermieden werden.
- d) Die Vertragsparteien sollten zwei- oder mehrseitige Übereinkommen, die Auslandsreisen ihrer Staatsangehörigen beispielsweise durch die Vereinfachung der Visaformalitäten oder die Abschaffung der Visagebühren erleichtern, auch auf die sich rechtmäßig in ihrem Staatsgebiet aufhaltenden Flüchtlinge erstrecken.

Im Sinne dieser Empfehlungen wäre es beispielsweise, wenn die Bundesrepublik Deutschland ebenso wie jüngst Großbri-

tannien die Gültigkeitsdauer der Reiseausweise für Flüchtlinge von bisher zwei auf künftig fünf Jahre heraufsetzte⁶⁷. Ein solcher Schritt würde es auch ermöglichen, Asylberechtigten, in die deutsche Obhut übernommenen ausländischen Flüchtlingen und heimatlosen Ausländern eine längerfristige Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, was angesichts der für Ausländer allgemein in letzter Zeit beschlossenen Regelungen zur Verfestigung ihres aufenthaltsrechtlichen Status⁶⁸ durchaus naheläge. Es sollte ferner überdacht werden, ob es dem Geist der Paragraphen 6 und 11 des Anhangs zur Genfer Flüchtlingskonvention entspricht, wenn in Drittstaaten anerkannten Flüchtlingen gelegentlich die Übernahme in die deutsche Obhut verweigert wird, selbst wenn sie schon seit Jahren mit Erlaubnis der Ausländerbehörde ihren Lebensmittelpunkt in das Bundesgebiet verlegt haben⁶⁹. Sicher liegt es grundsätzlich im Ermessen eines Staates, ob er den in einem anderen Land anerkannten Flüchtling übernimmt⁷⁰. Es ist jedoch fraglich, ob eine sachgerechte Ausübung dieses Ermessens auch nach jahrelangem rechtmäßigem Aufenthalt des Flüchtlings ohne Würdigung der besonderen Umstände des Einzelfalles einfach unter Hinweis darauf unterbleiben kann, daß der Flüchtling bei seiner Einreise durch Unterschrift auf einem allgemein üblichen Formular eidesstattlich versichern mußte, er habe nicht die Absicht im Bundesgebiet zu verbleiben und »habe davon Kenntnis erhalten, daß mit dem ... erteilten Einreisesichtvermerk keine Übernahme in die deutsche Obhut verbunden ist und daraus kein Anspruch auf Daueraufenthaltserlaubnis sowie auf Ausstellung deutscher Paßpapiere abgeleitet werden kann«. Das vom Europarat am 16. Oktober 1980 zur Unterzeichnung aufgelegte Europäische Übereinkommen zum Übergang der Verantwortlichkeit für Flüchtlinge⁷¹ wird dazu beitragen, die hier angesprochenen Schwierigkeiten und Härten zu überwinden.

4.6.2 Familienzusammenführung/Familieneinheit

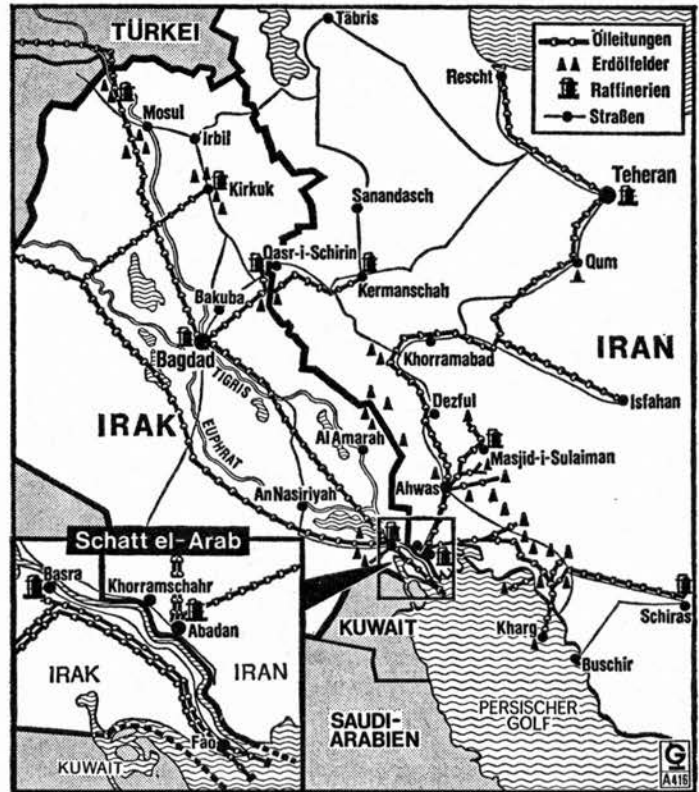
Der Exekutiv Ausschuss hat wiederholt das Prinzip der Familienzusammenführung betont und die koordinierende Rolle des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars bei der Aufgabe bekräftigt, getrennte Flüchtlingsfamilien durch geeignete Interventionen bei Regierungen sowie zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Organisationen wieder zu vereinen⁷². Er hat an die Staaten appelliert, wenigstens dem Ehegatten und den minderjährigen oder abhängigen Kindern eines Flüchtlings, dem vorübergehend oder ständig Asyl gewährt sei, ebenfalls die Aufnahme in ihrem Staatsgebiet zu ermöglichen. Das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars vertritt zudem den Standpunkt, daß den engeren Angehörigen eines Flüchtlings nicht nur die Aufnahme im Zufluchtsland gestattet, sondern ihnen zugleich im allgemeinen auch der Flüchtlingsstatus zuerkannt werden sollte⁷³.

In der Bundesrepublik Deutschland werden dagegen infolge eines mißverständlichen Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom April 1974⁷⁴ zunehmend Asylanträge von Familienangehörigen, die selbst keine eigenen Asylgründe vortragen können, mit den Worten abgelehnt, die Ziele des Asylrechts verlangten ihre Anerkennung nicht, da die Einheit der Familie mit Rücksicht auf Art. 6 des Grundgesetzes und Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention bereits ausländerrechtlich ausreichend geschützt werde⁷⁵. Die Asylpraxis anderer Staaten ist insoweit großzügiger. So entschied beispielsweise die französische »Commission de Recours«⁷⁶, daß um der Einheit der Familie willen minderjährige Kinder eines Flüchtlings ebenfalls als Flüchtlinge anzuerkennen seien. Sie fragte dabei nicht danach, ob die minderjährige Antragstellerin selbst Asylgründe besitze. Das Schweizer Asylgesetz schreibt sogar ausdrücklich vor, daß Ehegatten von Flüchtlingen und ihre minderjährigen Kinder als Flüchtlinge anerkannt werden, »sofern keine besonderen Umstände dagegen sprechen«⁷⁷. Auch die Vereinigten Staaten erkennen den Fami-

lienangehörigen eines aufgenommenen Flüchtlings dessen Status zu⁷⁸. Es wäre daher zu begrüßen⁷⁹, wenn sich die deutsche Asylpraxis künftig wieder stärker von der Erfahrung leiten ließe, daß vielfach diejenigen, die von einem Flüchtling abhängen, im Herkunftsland ebenfalls mit Verfolgung oder doch mit schweren Beeinträchtigungen rechnen müssen. Sie sollte ferner berücksichtigen, daß die Genfer Flüchtlingskonvention und Art.16 Abs.2 Satz 2 des Grundgesetzes dem Flüchtling zu einer neuen Heimat verhelfen und seine Eingliederung in die neue Gesellschaft erleichtern wollen⁸⁰. Das deutsche Recht erstreckt jedoch bestimmte grundsätzlich den Deutschen vorbehaltene soziale und wirtschaftliche Rechte einzig auf den in der Bundesrepublik anerkannten ausländischen Flüchtling. Das gilt für den Anspruch auf eine besondere Arbeitserlaubnis⁸¹ oder die Teilnahme an Kursen zum Erlernen der deutschen Sprache⁸² ebenso wie für Ansprüche auf Ausbildungs-⁸³ oder Studienförderung⁸⁴, um nur einige Beispiele zu nennen. Es kann für den Flüchtling und seine Familie zu erheblichen Belastungen führen, wenn sie feststellen muß, daß der Zutritt zur deutschen Gesellschaft und ihren Entfaltungsmöglichkeiten zunächst nur einem unter ihnen eröffnet ist. Es sei noch angeführt, daß das Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge vom 22. Juli 1980⁸⁵ allen Aufgenommenen ohne Unterschied die Rechtsstellung nach der Genfer Flüchtlingskonvention und darüber hinaus weiterhin dieselben sozialen und wirtschaftlichen Rechte gewährt⁸⁶, die das nationale deutsche Recht sonst nur den Asylberechtigten einräumt. Erhielten die Angehörigen eines Asylberechtigten nicht ebenfalls dessen Rechtsstellung, stünden sie somit erheblich schlechter da als die Angehörigen eines sogenannten Kontingentflüchtlings, ein in vieler Hinsicht unbefriedigendes Ergebnis.

4.6.3 Bindungswirkung ausländischer Anerkennungsentscheidungen

Der Exekutiv Ausschuß hat auf seiner 29. Tagung im Oktober 1978 unterstrichen, daß einer der wesentlichen Aspekte des Flüchtlingsstatus sein internationaler Charakter sei⁸⁷. Es sei daher wünschenswert, wenn der Flüchtlingsstatus, sobald er einmal von einer der Vertragsparteien festgestellt sei, aufrechterhalten bleibe. Der Exekutiv Ausschuß stellte ferner fest: Verschiedene Vorschriften der Genfer Flüchtlingskonvention wollten es dem Flüchtling, der in einem der vertragschließenden Staaten wohnt, ermöglichen, bestimmte Rechte als Flüchtling auch in den anderen Vertragsstaaten auszuüben, ohne daß es hierfür einer erneuten Feststellung der Flüchtlingseigenschaft bedürfe. Flüchtlinge im Sinne des Art.1A(1) der Genfer Flüchtlingskonvention behielten ihren Flüchtlingsstatus, es sei denn, sie fielen unter eine der Beendigungs- oder Ausschlußklauseln. Inhaber von Konventionspässen sollten in andere vertragschließende Staaten reisen dürfen. Aus all dem ergebe sich, daß es gerade dem Sinn und Zweck der Genfer Flüchtlingskonvention und des Protokolls von 1967 entspreche, wenn die von einer Vertragspartei festgestellte Flüchtlingseigenschaft auch von den anderen Vertragsparteien anerkannt werde. Der Exekutiv Ausschuß bestätigte daher, daß die von einer Vertragspartei festgestellte Flüchtlingseigenschaft nur ausnahmsweise von einer anderen Vertragspartei in Frage gestellt werden dürfe, wenn es Anzeichen dafür gebe, daß der Betreffende offensichtlich (manifestly) nicht die Voraussetzungen der Konvention erfülle. Das könne beispielsweise dann der Fall sein, wenn Tatsachen bekannt werden, die darauf hindeuten, daß der Betreffende ursprünglich falsche (fraudulent) Angaben gemacht hat oder in den Bereich einer Beendigungs- oder Ausschlußklausel der Genfer Flüchtlingskonvention fällt. Der Exekutiv Ausschuß hat schließlich noch darauf hingewiesen, daß die Entscheidung einer Vertragspartei, einen Antragsteller nicht als Flüchtling anzuer-



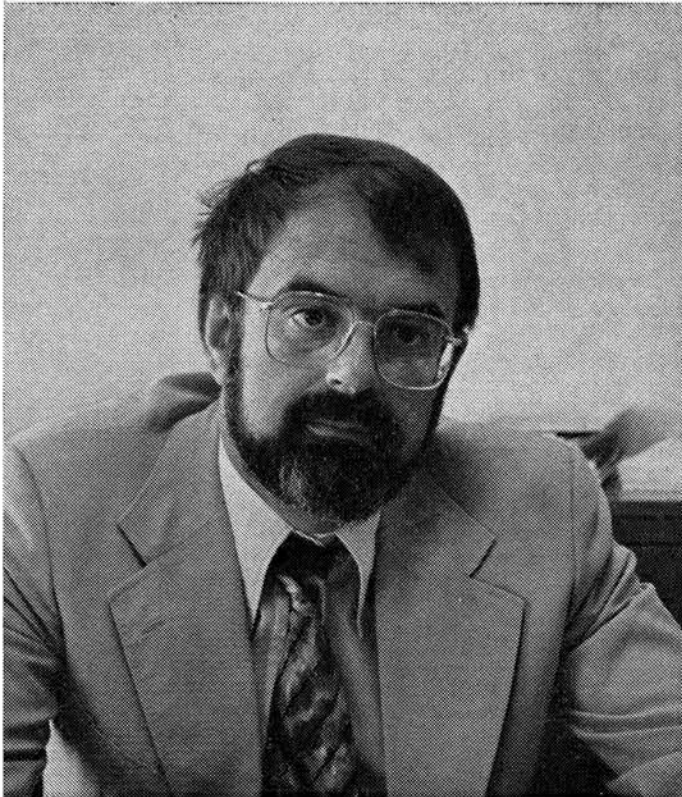
Zur Feuereinstellung rief der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die mittelöstlichen Konfliktparteien Irak und Iran am 28. September mit seiner Resolution 479 (Text s. S.187 dieser Ausgabe) auf.

kennen, eine andere Vertragspartei nicht daran hindere, sein Asylbegehren erneut zu überprüfen.

Ausländische Anerkennungsentscheidungen werden in der Bundesrepublik Deutschland in aller Regel beachtet. So wird beispielsweise bei der Übernahme eines Flüchtlings in die deutsche Obhut nicht erneut seine Flüchtlingseigenschaft im einzelnen geprüft. Probleme bereitet die Frage der Bindungswirkung allerdings immer wieder dann, wenn ein Flüchtling, der in einem Drittstaat anerkannt ist, besuchsweise in das Bundesgebiet einreist und nunmehr das Herkunftsland von der Bundesrepublik Deutschland seine Auslieferung verlangt. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu im Jahre 1979 erklärt⁸⁸, eine ausländische Anerkennung sei zwar für das deutsche Auslieferungsverfahren nicht bindend, sie besitze aber gleichwohl »eine erhebliche prozessuale Relevanz« und stelle »ein gewichtiges Indiz dafür dar, daß es sich bei dem Betroffenen in der Tat um einen politisch Verfolgten handelt«⁸⁹.

4.6.4 Weiterwandern eines anerkannten Flüchtlings

Flüchtlinge können sich aus den unterschiedlichsten Gründen veranlaßt sehen, ihr Erstasylland vorübergehend oder endgültig zu verlassen. Daraus können sich vielfältige Schwierigkeiten ergeben, die der Exekutiv Ausschuß in drei Empfehlungen besonders angesprochen hat⁹⁰. So hat er vor allem auf die schwierige Lage eines Flüchtlings hingewiesen, der bereits in einem Land Asyl erhalten hat, nunmehr jedoch in einem anderen Land um Asyl nachsuche, weil er in seinem gegenwärtigen Asylland verfolgt zu werden befürchte oder seine körperliche Sicherheit oder Freiheit gefährdet seien. Wenn er in diesem Sinne zwingende Gründe für das Verlassen seines Asyllandes vortrage, sollten die Behörden des zweiten Landes sein Asylbegehren wohlwollend prüfen. Der Exekutiv Ausschuß hat die Staaten ferner gebeten, ihr besonderes Augenmerk darauf zu richten, daß Situationen vermieden werden, in denen der Flüchtling das Recht zum Aufenthalt oder zur Rückkehr in sein Asylland verliert, ohne zuvor die Möglich-



Stellvertretender Generalsekretär der UN-Welthandelskonferenz (UNCTAD) — im Range eines Beigeordneten Generalsekretärs der Vereinten Nationen — ist seit dem 1. August der Niederländer Jan P. Pronk. Der am 16. März 1940 im Haag geborene Pronk war von 1973 bis 1977 Minister für Entwicklungszusammenarbeit seines Landes. Auf der 1975 abgehaltenen 7. UN-Sondergeneralversammlung (über Entwicklung und internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit) fungierte er als Vorsitzender des Ad-hoc-Ausschusses.

keit erworben zu haben, in einem anderen Land als dem, in dem er Verfolgung befürchtet, seinen Aufenthalt zu nehmen. Schließlich hat er die Staaten aufgefordert, im Einklang mit Sinn und Zweck der Paragraphen 6 und 11 des Anhangs zur Genfer Flüchtlingskonvention die von ihnen ausgestellten Reiseausweise jeweils solange zu verlängern oder zu erneuern, bis der Flüchtling sich im Gebiet eines anderen Staates rechtmäßig niedergelassen hat.

Im Zusammenhang mit den Grundsätzen zur Ausstellung von Reiseausweisen⁹¹ sind bereits einige der Hindernisse genannt, die sich einem Flüchtling in den Weg stellen können, wenn er sein Asyl nicht nur für kurze Zeit verlassen möchte. Hier sei einzig noch darauf hingewiesen, daß die Flüchtlinge bis heute nicht an der Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Gemeinschaften teilhaben. Die Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft hat zwar in den Jahren 1963/1964 die Ansicht geäußert, daß Art.48 des EWG-Vertrags auch auf Flüchtlinge angewandt werden könne, da diese Vorschrift nur von ›Arbeitnehmern‹ spreche, ohne auf deren Staatsangehörigkeit abzustellen. Der Ministerrat machte sich diesen Standpunkt aber nicht zu eigen, sondern meinte, daß sich die Freizügigkeit ausländischer Flüchtlinge nicht im Rahmen der Art.48 und 49 des EWG-Vertrags regeln lasse. Er verabschiedete jedoch am 25. März 1964 eine Absichtserklärung⁹² dahin, daß die Mitgliedstaaten Anträge von ausländischen Flüchtlingen auf Einreise in ihr Hoheitsgebiet besonders wohlwollend prüfen werden, und zwar auch im Hinblick darauf, diesen Flüchtlingen in ihrem Hoheitsgebiet eine möglichst günstige Behandlung zu gewähren, sofern es sich um Flüchtlinge handelt, die im Sinne der Konvention von 1951 in einem anderen Mitgliedstaat als solche anerkannt wurden und dort ansässig sind. Anknüpfend an diese weithin in Vergessenheit geratene Absichtserklärung sollte erneut darüber nachgedacht werden, ob es nicht an der Zeit ist, die

zugunsten der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften geschaffenen Regelungen der Freizügigkeit Schritt für Schritt auch auf die hier lebenden Flüchtlinge auszudehnen. Denn es kommt immer wieder vor, daß sich Flüchtlinge in ihrem ersten Zufluchtsland nicht einleben können. Es kann dann für sie eine große Härte bedeuten, wenn sie feststellen müssen, daß die manchmal mehr zufällige Wahl des Erstasyllandes ihr ganzes weiteres Leben bestimmt und sie daran hindert, sich später in einem anderen, ihnen mehr entsprechenden Land niederzulassen.

4.6.5 Ausweisung von Flüchtlingen

Auf seiner 28. Tagung hat der Exekutivausschuß unterstrichen⁹³, daß Flüchtlinge, die sich rechtmäßig im Gebiet einer Vertragspartei aufhalten, im allgemeinen gegen Ausweisung geschützt sind und die Ausweisung eines Flüchtlings im Einklang mit Art.32 der Genfer Flüchtlingskonvention nur unter außergewöhnlichen Umständen zulässig sei. Er hat zudem darauf aufmerksam gemacht, daß die Ausweisung für den Flüchtling und die mit ihm zusammenlebenden unmittelbaren Familienangehörigen äußerst ernste Folgen haben könne. Vor diesem Hintergrund hat er empfohlen:

- a) Die Ausweisung dürfe gegen einen Flüchtling nur in sehr außergewöhnlichen Fällen und nach sorgfältiger Abwägung aller Umstände verfügt werden. Dabei sei auch zu berücksichtigen, ob für den Flüchtling überhaupt die Möglichkeit bestehe, von einem anderen als seinem Herkunftsland aufgenommen zu werden.
- b) Falls sich eine Ausweisung praktisch als undurchführbar erweise, sollten die Staaten einen straffällig gewordenen Flüchtling ebenso behandeln wie einen straffällig gewordenen Staatsangehörigen. Die Staaten sollten zudem prüfen, ob es nicht möglich sei, ein internationales Übereinkommen zu erarbeiten, das diesem Grundsatz zum Durchbruch ver helfe.
- c) In Verbindung mit einer Ausweisungsverfügung dürfe ein Flüchtling nur dann in Gewahrsam oder Haft genommen werden, wenn dies aus Gründen der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung absolut notwendig sei. Die Dauer des Gewahrsams oder der Haft dürfe nicht in unverhältnismäßiger Weise verlängert werden.

In Übereinstimmung mit Art.32 läßt das deutsche Ausländerrecht die Ausweisung eines ausländischen Flüchtlings »nur aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung« zu (§ 11 Abs.2 AuslG)⁹⁴. Sofern doch einmal die Ausweisung eines Flüchtlings verfügt werden sollte, was in der Bundesrepublik überaus selten geschieht, wird allerdings nicht immer ausreichend bedacht, daß diese Maßnahme dann, wenn der Flüchtling praktisch nicht auswandern kann, seine Resozialisierung zusätzlich gefährdet und ihn infolge des ungesicherten aufenthaltsrechtlichen Status geradezu erneut in die Kriminalität treiben muß. Statt eine nicht befolgbare Ausweisung über Jahre hinweg aufrechtzuerhalten⁹⁵, sollte sie nach Ablauf einer bestimmten Zeit wenigstens nachträglich befristet werden⁹⁶.

4.6.6 Auslieferung von Flüchtlingen

Auf seiner letzten Tagung im Oktober 1980 beschäftigte sich der Exekutivausschuß mit der überaus komplexen Frage der Auslieferung von Flüchtlingen⁹⁷. Er unterstrich dabei den grundlegenden Charakter des Prinzips der Nicht-Zurückweisung und erkannte an, daß Flüchtlinge gegen Auslieferung in einen Staat geschützt sein sollten, in dem sie Verfolgung zu befürchten hätten. Er rief daher die Staaten auf, bei der Anwendung bestehender oder Schaffung neuer Auslieferungsverträge und in der nationalen Gesetzgebung dem Prinzip der Nicht-Zurückweisung gebührend Rechnung zu tragen. Er betonte allerdings, daß diese Empfehlungen in keiner Weise die Pflicht der Staaten in Frage stellen wollten, aufgrund ihrer nationalen Gesetzgebung oder internationaler Übereinkommen schwerwiegende Verbrechen wie Flugzeugentführung, Geiselnahme oder Mord zu ahnden. Er unterstrich daher, daß sich der empfohlene Schutz vor Auslieferung nur auf Personen beziehe, die die Voraussetzungen der Flüchtlingseigenschaft erfüllten und nicht unter die Ausschlußklausel des

Art.1F(b) der Genfer Flüchtlingskonvention fielen. Das mit den Fragen des internationalen Rechtsschutzes befaßte Untergremium des Exekutivausschusses hatte den Staaten ferner empfohlen⁹⁸, die im Vorjahr verabschiedeten Empfehlungen zur Bindungswirkung ausländischer Anerkennungsentscheidungen zu beachten, falls von ihnen die Auslieferung eines Flüchtlings verlangt werde, der sich nur vorübergehend in ihrem Staatsgebiet aufhalte. Es hatte schließlich an sie appelliert, das Auslieferungsverfahren bei Flüchtlingen, die nur besuchsweise in ihr Gebiet eingereist seien, besonders zügig durchzuführen, damit die Zeitdauer, die der Flüchtling in Auslieferungshaft verbringen müsse, so kurz wie möglich gehalten werden könne.

Diese Empfehlungen dürften für die Anwendung des deutsch/jugoslawischen Auslieferungsvertrages vom 26. November 1970⁹⁹ von besonderem Gewicht sein. Denn es kommt nicht selten vor, daß die Bundesrepublik um die Auslieferung eines von ihr selbst oder einem Drittstaat anerkannten jugoslawischen Flüchtlings ersucht wird. Während einige Oberlandesgerichte bisher die Auslieferung des Flüchtlings unter Hinweis auf die vertragliche Zusicherung der Spezialität ohne weiteres für zulässig erklärten, ohne auf die Flüchtlingseigenschaft der Betroffenen näher einzugehen, dürfte diese Praxis infolge des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom November 1979¹⁰⁰ einen grundlegenden Wandel erfahren¹⁰¹. Zwar hat sich das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung nicht weiter zu dem Schutzgehalt des Spezialitätsgrundsatzes geäußert. Daraus, daß es die Gerichte dazu auffordert, im Auslieferungsverfahren um des Art.16 Abs.2 Satz 2 des Grundgesetzes willen alle möglichen Ermittlungen zur Aufklärung einer behaupteten Gefahr politischer Verfolgung zu veranlassen, ist aber zu folgern, daß die Ansicht, der Spezialitätsgrundsatz biete allgemein ausreichend Schutz vor Verfolgung¹⁰², nicht mehr aufrechterhalten wird und somit trotz Zusicherung der Spezialität eine Auslieferung unzulässig ist, sobald ernsthafte Anzeichen für die Gefahr einer politischen Verfolgung durch den ersuchenden Staat erkennbar sind. Diese erfreuliche Entwicklung im deutschen Auslieferungsrecht beseitigt allerdings für den Flüchtling nicht das Risiko, vom Herkunftsland mit wiederholten Auslieferungsersuchen verfolgt zu werden, wann immer er sich auch nur besuchsweise in ein Drittland begibt. Die damit jeweils verbundene Auslieferungshaft kann, auch wenn der Flüchtling letztlich nicht ausgeliefert wird, insgesamt eine Dauer erreichen, die weit über das für die ihm vorgeworfene Tat ausgeworfene Strafmaß hinausgeht. Daher bleibt zu wünschen, daß die deutsche Auslieferungspraxis gerade die letzte Empfehlung des Untergremiums des Exekutivausschusses, Auslieferungsverfahren gegen in Drittstaaten anerkannte Flüchtlinge möglichst zügig durchzuführen, künftig stärker beherzigt.

4.6.7 Freiwillige Repatriierung

Der Exekutivausschuß hat im Oktober 1980 schließlich noch hervorgehoben, daß die freiwillige Repatriierung im allgemeinen und besonders bei der Erlangung der Unabhängigkeit eines Landes den besten Weg zur Lösung von Flüchtlingsproblemen darstelle¹⁰³. Er unterstrich jedoch zugleich, daß stets der freiwillige Charakter der Repatriierung beachtet werden müsse. Er regte daher an, daß Asylländer und Herkunftsländer geeignete Vorkehrungen treffen sollten, die sowohl die Freiwilligkeit der Rückkehr als auch die Sicherheit des zurückkehrenden Flüchtlings gewährleisten. Eine solche Regelung findet sich bisher einzig in der auch in anderer Hinsicht vorbildlichen Konvention der Organisation der Afrikanischen Einheit über die besonderen Aspekte der Flüchtlingsprobleme in Afrika¹⁰⁴. Im Sinne der Empfehlungen des Exekutivausschusses sollte in der Bundesrepublik Deutschland vor allem darauf geachtet werden, daß Flüchtlinge und Asylsuchende, die im Rahmen des sogenannten REAG-Programms

der Bundesregierung in ihre Heimat zurückkehren wollen¹⁰⁵, alle notwendigen Hinweise über die derzeitige Lage im Herkunftsland erhalten und Asylbewerber, deren Verfahren noch nicht rechtskräftig abgeschlossen ist, eine vorzeitige Rückkehr nur nahegelegt bekommen, wenn ihr Asylbegehren eindeutig aussichtslos ist, und sie zugleich über die Folgen der damit verbundenen Rücknahme ihres Asylantrags hinreichend aufgeklärt werden.

4.6.8 Behandlung anerkannter Flüchtlinge (Abschluß)

Zur Behandlung anerkannter Flüchtlinge sei abschließend bemerkt, daß die Rechtsstellung der Asylberechtigten und der großen Gruppe der heimatlosen Ausländer¹⁰⁶ in der Bundesrepublik weithin vorbildlich geregelt ist. Das gilt auch für jüngst geschaffene Rechtsstellung der im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommenen sogenannten Kontingentflüchtlinge¹⁰⁷. Einzelne Verbesserungen sind selbstverständlich weiterhin möglich und wünschenswert. So könnte es sich beispielsweise empfehlen, im Lichte des Art.26 der Genfer Flüchtlingskonvention zu überdenken, ob es zulässig und immer erforderlich ist, die Wohnsitzaufnahme eines Flüchtlings in den ersten zwei Jahren nach seiner Anerkennung oder Aufnahme auf das Gebiet des (Bundes-)Landes zu beschränken, auf das er gemäß § 42 Abs.1 des Ausländergesetzes verteilt wurde. Es könnten sich auch weitere Erleichterungen bei der Einbürgerung¹⁰⁸ anbieten. Das gilt für die vergleichsweise lange Aufenthaltsdauer von sieben Jahren, vor deren Ablauf ein Flüchtling im allgemeinen seine Einbürgerung nicht beantragen kann¹⁰⁹. Es gilt aber auch für die Höhe der mit der Einbürgerung verbundenen Gebühren. Es könnte insoweit ganz im Sinne der Beschlüsse der Bundesregierung vom 19. März 1980 zur Weiterentwicklung der Ausländerpolitik¹¹⁰ liegen, bei den hier aufgewachsenen oder geborenen Kindern eines Flüchtlings, insbesondere eines heimatlosen Ausländers, von der Erhebung einer Einbürgerungsgebühr Abstand zu nehmen. Schließlich bedeutet es für Flüchtlinge nicht selten eine erhebliche Härte, wenn ihnen selbst nach einem langjährigen Aufenthalt im Bundesgebiet noch der Zugang zu einer selbständigen Erwerbstätigkeit verschlossen bleibt, obgleich sie die zu ihrer Ausübung erforderlichen Qualifikationen besitzen. Das gilt vor allem, wenn sie einen ärztlichen Beruf selbständig ausüben möchten¹¹¹. Durch eine Änderung der Bundesärzteordnung, des Zahnheilkundengesetzes und anderer einschlägiger Gesetze sollte daher Flüchtlingen, die zum ständigen Aufenthalt im Bundesgebiet berechtigt sind, der Zugang zur unselbständigen und selbständigen Ausübung ärztlicher und anderer freier Berufe weiter erleichtert werden¹¹².

5. Ausblick

Die hier vermittelte Übersicht über die vielfältigen Aspekte des internationalen und nationalen Rechtsschutzes für Flüchtlinge macht deutlich, welche weitreichenden Aufgaben es noch zu bewältigen gilt, und welche Anforderungen dies an die einzelnen Staaten stellt. Trotz aller Rückschläge, die dabei immer wieder zu verzeichnen sind, haben jedoch gerade die dargestellten Beschlüsse des Exekutivausschusses des Programms des Hohen Flüchtlingskommissars eindrucksvoll aufgezeigt, ein wie hohes Maß an Übereinstimmung in den wesentlichen Fragen des internationalen Rechtsschutzes für Flüchtlinge, zumindest in einem Ausschnitt der Völkergemeinschaft, in den letzten Jahren erreicht werden konnte.

Anmerkungen

Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Verfassers, nicht notwendigerweise die der Vereinten Nationen wieder.

1 Siehe »1979 World Refugee Assessment«, herausgegeben vom »Office of the United States Coordinator for Refugee Affairs«, 14.3.1979; »World Refugee Crisis: The International Community's Response«, Washington, August 1979; »Weltweites Flüchtlingselend«, in: Neue Zürcher Zeitung v. 27.5.1979; vgl. auch die vom UNHCR in Genf herausgegebene Übersichtskarte über die Weltflüchtlingsströme, April 1979.

- 2 UNHCR — Refugee Update No. 36 v. 14.8.1980 sowie No. 32 v. 12.6.1980.
- 3 UN-Press Release REF/1446 v. 6.10.1980.
- 4 1 155 452 Personen hatten die pakistanischen Behörden Ende Sept. 1980 registriert, siehe UNHCR — Refugee Update No. 40 v. 17.10.1980.
- 5 UNHCR — Refugee Update No. 39 v. 26.9.1980.
- 6 Allein im August trafen 7 282 indochinesische Flüchtlinge, darunter 6 204 Bootflüchtlinge, in den verschiedenen Staaten Asiens ein, siehe UNHCR — Refugee Update No. 38 v. 12.9.1980.
- 7 UNHCR — Refugee Update No. 37 v. 22.8.1980.
- 8 Genau 176 747 waren es am 30.9.1980, siehe UNHCR — Refugee Update No. 40 v. 17.10.1980.
- 9 UNHCR — Refugee Update No. 35 v. 25.7.1980.
- 10 Etwa 115 000 aus Vietnam, 20 000 aus Laos und 175 000 aus Thailand und dem thailändisch/kamputscheanischen Grenzgebiet, siehe UNHCR — Refugee Update No. 38 v. 12.9.1980.
- 11 Siehe Report on the 28th Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, UN-Doc.A/AC.96/549 v. 19.10.1977 (künftig zitiert als »Excom 1977«), para. 53 unter 3 (e).
- 12 Vgl. dazu P. Weis in: Human Rights Journal 3—70, S.1—16.
- 13 Report of the Conference on the Situation of Refugees in Africa, UNHCR-Doc.REF/AR/CONF/Rpt.I/Rec.13.
- 14 Note on the Establishment of a Fund for Durable Solutions, UN-Doc.A/AC.96/583 v. 3.9.1980; Report of the Working Group on the UNHCR Fund for Durable Solutions, A/AC.96/582 v. 12.8.1980.
- 15 Report on the 30th Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, UN-Doc.A/AC.96/572 v. 19.10.1979 (künftig zitiert als »Excom 1979«), para. 50, 51 sowie 72 unter (2)(f) und (g).
- 16 Zum »vorläufigen Asyl« siehe unter 4.2.
- 17 Abgedruckt in der von UNHCR herausgegebenen »Collection of International Instruments concerning Refugees«, Genf 1979, S.3.
- 18 Siehe Excom 1977 (Anm.11), para. 44.
- 19 BGBl 1979 II 66.
- 20 Zur bisherigen Geschichte des Asyls siehe Kimminich, Asylrecht, 1969; ders., in: Bewährungsprobe für ein Grundrecht, hrsgg. von amnesty international, 1978, S.7.
- 21 Zu Vorbereitung und Verlauf der Konferenz siehe A. Grahl-Madsen, Territorial Asylum, Stockholm 1980; Report on the UN Conference on Territorial Asylum, UN-Doc.A/CONF.78/12 v. 21.4.1977; The Review No. 18/June 1977, hrsgg. von der Internationalen Juristenkommission, S.19.
- 22 Siehe Section 208(a) des »Refugee Act of 1980«, 96th Congress, Second Session Report 96—590.
- 23 Siehe Art.2 des Schweizer Asylgesetzes v. 5.10.1979, BBl. 1979 II 993.
- 24 Siehe Excom 1979 (Anm.15), para. 72(2)(a).
- 25 Siehe Excom 1977 (Anm.11), para. 53 unter 4.; Excom 1979 (Anm.15), para. 72(2)(b).
- 26 »The effective exercise of international protection also required a favourable climate of opinion in official and academic circles«, siehe Excom 1979 (Anm.15), para. 48.
- 27 Zu seiner Aufgabe und Funktion siehe E. Jahn, Flüchtlinge, in: Wolfrum/Prill/Brückner (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, München 1977, S.117(119).
- 28 Zusammensetzung siehe S.188 dieser Ausgabe.
- 29 Siehe Excom 1979 (Anm.15), para. 72(h)(i) — (vi) sowie (i).
- 30 Siehe dazu J. Henkel, Das Asylrecht in der Bundesrepublik Deutschland, in: Krise des Asylrechts — Wege zu deren Überwindung, Protokoll der Evangelischen Stadtakademie Düsseldorf, März 1980, S.4ff.
- 31 Dazu J. Henkel, Wege zur Gesundung des deutschen Asylverfahrens, ZRP 1980, S.67 (68/69 unter VI 3.).
- 32 Zu den bisherigen Richtlinien siehe J. Henkel, Anatomie des deutschen Asylverfahrens, NJW 1980, 479(484—486).
- 33 Siehe dazu näher J. Henkel, Die jüngsten Maßnahmen zur Beschleunigung des Asylverfahrens, in: Informationsbrief Ausländerrecht Heft 6/1980.
- 34 Der Wortlaut seiner Empfehlungen ist vorab veröffentlicht in der Frankfurter Rundschau v. 30.9.1980, S.10.
- 35 Siehe die Diskussion in dem die Empfehlungen des Exekutivkomitees vorbereitenden »Sub-Committee of the Whole«, in: Report on the Meeting of the Sub-Committee of the Whole on International Protection, UN-Doc.A/AC.96/586 v. 8.10.1980, para. 30—36.
- 36 Report on the 31st Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, UN-Doc.A/AC.96/588 v. 20.10.1980 (künftig zitiert als »Excom 1980«), para.48 unter (4).
- 37 Siehe den Bericht des »Sub-Committee of the Whole« (Anm.35), para. 37—45.
- 38 BGBl 1972 II 1089.
- 39 Siehe die Empfehlungen im einzelnen in Excom 1980 (Anm.36), para.48 unter (5).
- 40 Siehe Excom 1977 (Anm.11), para. 53 unter 6.(e)(i)—(vii).
- 41 Siehe das Zweite Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens v. 16.8.1980, BGBl I 1437.
- 42 Dazu insgesamt Henkel (Anm.33).
- 43 Bereits vorgesehen im Programm der Bundesregierung für ausländische Flüchtlinge v. 29.8.1979, Bulletin der Bundesregierung v. 31.8.1979, Nr. 100/S.935.
- 44 Siehe insoweit die bedauerliche Regelung in § 3 Abs.1 des Beschleunigungsgesetzes (Anm.41).
- 45 Dazu krit. VG Ansbach, Urt. v. 14.3.1980 AN 95—XII/79.
- 46 Das Sozialgericht Hamburg hält diese Weisung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung allerdings für rechtswidrig, siehe seinen Beschluß v. 14.8.1980 — 2AR438/80 —.
- 47 Ihre gegenwärtige Lage ergibt sich aus BT-Drucks. 8/4471 v. 5.9.1980.
- 48 In diesem Sinne auch VG Ansbach, Urt. v. 23.5.1980 AN 12800 — IX/77(XII) sowie VG Wiesbaden, Urt. v. 23.9.1980 — IV/1 E 6907/80 —, das die Sache sogar wegen mangelnder Anhörung des Antragstellers im Rahmen der Vorprüfung an das Bundesamt zurückverwiesen hat.
- 49 Dazu jüngst Wießner, Asylverweigerung ohne Anerkennungsverfahren, EuGRZ 1980, 473; auch Henkel (Anm.32), S.481—484.
- 50 Dazu J. Henkel, Der »geduldete« Asylsuchende, DVBl. 1980, 173.
- 51 In diesem Sinne hat sich auch der 53. Deutsche Juristentag ausgesprochen (Anm. 34), Empfehlung II 3.
- 52 Siehe ein mögliches Verfahrensmodell bei Henkel (Anm.33), unter 8.
- 53 Siehe allerdings J. Schilling und von Pollern, Nochmals: Grenzrichter gegen den Asylmißbrauch, beide in DÖV 1980, 561,557.
- 54 Report on the 29th Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, UN-Doc.A/AC.96/559 v. 20.10.1978 (künftig zitiert als »Excom 1978«), para. 55.
- 55 Siehe dazu im einzelnen den Vortrag von J. Henkel, Zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention, vom November 1979, erhältlich beim UNHCR, Rheinallee 18, 5300 Bonn 2.
- 56 Zu begrüßen ist insofern VG Gelsenkirchen, Urt. v. 20.5.1980 — 14 K 10159/80 —, wo es heißt: »Letztlich entscheidet sich die Asylbedeutsamkeit des Verfolgungsvorbringens bei der mittelbaren Verfolgung nicht anders als bei der unmittelbaren Verfolgung: es muß im Einzelfall darauf abgestellt werden, ob es dem Asylbewerber zumutbar ist, in seiner Heimat zu bleiben bzw. dorthin zurückzukehren.«
- 57 Siehe nur G. Schütz, Das Recht auf Asyl in der obergerichtlichen Rechtsprechung, DÖV 1980, 34 (36,37).
- 58 Siehe in diesem Sinne VG Ansbach, Urt. v. 2.2.1979 — AN0784 — X/77(XII) (unerträglicher psychischer Druck) oder VG Gelsenkirchen, Urt. v. 13.5.1980 — 14 K 10.080/80, wonach sich eine nach Art.16 Abs.2 Satz2 GG beachtliche Verfolgung auch auf Eingriffe in »besonders schützenswerte Menschenrechte, wie etwa Meinungsfreiheit oder Religionsfreiheit, erstrecken« könne.
- 59 Siehe Art.3 (Anm.23).
- 60 Draft Interim Guidelines for Processing of Refugee Applications by Consular Officers, Juni 1980.
- 61 Vgl. Bayer. VGH, Urt. v. 14.9.1978 Nr. 175XII/75.
- 62 Zu begrüßen sind daher die vorsichtig weiterführenden Ausführungen des VG Gelsenkirchen (Anm. 58), S.7: »Werden ... Maßnahmen konkretisiert, deretwegen der einzelne Angehörige einer Gruppe Verfolgungsfurcht haben muß, so kann die Darlegung von Kollektivverfolgungen unter Umständen die Glaubhaftmachung der Individualverfolgung erleichtern. In diesem so verstandenen Sinn kann die Berufung auf das Vorliegen einer Gruppenverfolgung von asylrechtlicher Relevanz sein.«
- 63 BVerfG-Beschl. v. 2.7.1980 — 1 BvR 147/80 u.a.
- 64 Excom 1978 (Anm.54), para. 51 und 68 unter 1.(h).
- 65 Excom 1977 (Anm.11), para. 53 unter 1.(a); Excom 1978 (Anm.54), para. 50.
- 66 Siehe Excom 1978 (Anm.54), para. 68 unter 3.(a)—(h); siehe auch: Note on Travel Documents for Refugees v. 30.8.1980, UNHCR-Doc. EC/SCP/10. Siehe dazu auch unter 4.6.4.
- 67 Siehe hierzu das (nicht rechtskräftige) Urteil des VG Düsseldorf v. 8.11.1979 — 8 K 4746/78 —.
- 68 Dazu Huber, Die Entwicklung des Ausländer- und Arbeitserlaubnisrechts im Jahre 1977, NJW 1978, 1710.
- 69 Siehe nur den dem Urteil des Bayer. VGH v. 17.3.1976 Nr.150IV73 zugrundeliegenden Sachverhalt.
- 70 Zu den Grenzen dieses Ermessens VG Stuttgart, NJW 1977, 1604.
- 71 Das Übereinkommen ist bisher von 9 Staaten, darunter auch der Bundesrepublik Deutschland, unterzeichnet worden.
- 72 Siehe Excom 1977 (Anm.11), para. 53 unter 7.
- 73 Siehe dazu: Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, Genf 1979, para. 181—188.
- 74 DVBl. 1974, 852.
- 75 Siehe nur Bayer. VGH, BayVBl. 1979, 724; ders., Beschl. v. 29.1.1979 Nr. 25IX78; VG Düsseldorf, Urt. v. 12.5.1980 — 8 K 10248/80. Zu dieser Rechtsprechung kritisch Kimminich, in: Festschrift zum hundertjährigen Bestehen des VGH München, 1979, S.153(162).
- 76 Entscheidung v. 17.6.1977 No.9072 in der Sache Farida Shaik v. OFPRA.
- 77 Art. 3 Abs.3 (Anm.19).
- 78 Section 207.1(d) der »Interim Regulations« zur Ausführung des 2. Titels des »Refugee Act of 1980«, Federal Register, Vol.45, No.107 v. 2.6.1980.
- 79 Es sei insoweit darauf hingewiesen, daß das Bundesverwaltungsgericht mit Beschluß v. 21.5.1980 — 9B16.80 (1B803.79) die Revision zu der Frage zugelassen hat, unter welchen Voraussetzungen ein Asylsuchender, der nicht selbst politisch verfolgt wird, das seinem Ehegatten gewährte Asyl ebenfalls beanspruchen kann und welche Bedeutung demgemäß einem von dem Ehegatten verfolgten, aber noch nicht unterschiedenen Asylverfahren zukommt.
- 80 Vgl. BVerwG, NJW 1975, 2156; vgl. auch die Äußerung des BVerwG zu dem vom BVerfG mit Beschluß v. 2.7.1980 — 1BvR 147/80 u.a. — entschiedenen Verfahren (unter IV.2.).

- 81 Siehe § 2 Abs.1 Nr.3 Arbeiterlaubnisverordnung i. d. Neufassung v. 12.9.1980, BGBl. I 1754.
- 82 Nr.2b der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über die Gewährung von Beihilfen zur Eingliederung junger Zuwanderer, GMBL 1974/318.
- 83 Siehe § 40 Abs.2 Nr.2 AFG.
- 84 Siehe § 8 Abs.1 Nr.3 BAföG.
- 85 BGBl. I 1057.
- 86 Siehe die einschlägigen Änderungen der Sprachförderungsverordnung und der Garantiefonds-Richtlinien zur Jahreswende 1979/80.
- 87 Siehe im einzelnen Excom 1978 (Anm.54), para. 68 unter 2.(a)-(h) sowie die vom UNHCR/Genf unterbreitete »Note on the Extraterritorial Effect of the Determination of Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees«, UNHCR-Doc.EC/SCP/9 v. 21.8.1978.
- 88 BVerfG, EuGRZ 1979, 633 = NJW 1980, 516.
- 89 Zur Frage der Auslieferung siehe weiter unter 4.6.6.
- 90 Siehe Excom 1979 (Anm.15), para. 72(2)(k), (m) und (n).
- 91 Siehe oben unter 4.6.1.
- 92 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften v. 22.5.1964 Nr. 78. — Vgl. auch die Frage eines Vertreters der ILO auf der 31. Tagung des Exekutiv Ausschusses, ob nicht die Flüchtlinge und Staatenlosen in die Überlegungen der von der UN-Generalversammlung zur Vorbereitung eines Konventionsentwurfs über die Rechte der Wanderarbeitnehmer eingesetzten Arbeitsgruppe mit einbezogen werden sollten; UN-Doc.A/AC.96/SR.321, para. 16.
- 93 Siehe Excom 1977 (Anm.11), para. 53 unter 5.(a)-(e).
- 94 Die Vereinbarkeit dieser Regelung mit Art.16II 2GG bejaht BVerwG, NJW 1976, 490. Zu diesem Urteil siehe nur Zeidler einerseits und Franz andererseits in: Grenzfragen des Asylrechts in der Bundesrepublik Deutschland, hrsgg. von der Otto Benecke Stiftung, 2.Aufl. Bonn 1979.
- 95 Siehe insoweit die bedauerlichen Sachverhalte, die den Urteilen des VG Karlsruhe v. 19.9.1979 — IV 89/78 — und des OVG Münster v. 11.10.1976 — IV A 197/75 — zugrundeliegen, wo die zuständigen Innenminister noch 7 Jahre nach der nicht befolgbaren Ausweisung deren Befristung ablehnen.
- 96 Der 53. Deutsche Juristentag (Anm.34) hat darüber hinaus empfohlen (unter II 5), die Ausweisung und Abschiebung anerkannter Flüchtlinge ganz zu untersagen.
- 97 Siehe Excom 1980 (Anm.36), para. 48 unter (2) und das vom UNHCR vorgelegte Arbeitspapier EC/SCP/14 v. 27.8.1980.
- 98 Siehe Bericht des »Sub-Committee of the Whole« (Anm.35), para. 16 Ziff. 8 und 9.
- 99 BGBl. 1974 II 1257.
- 100 EuGRZ 1979, 633 = NJW 1980, 516. Dazu krit. Kimminich, Asylrecht und Auslieferungspflicht, JZ 1980, 174; ders., Aufenthaltsrecht, Asyl, Ausweisung, Auslieferung, Teilgutachten zum 53. Deutschen Juristentag, 1980, S.56ff.
- 101 Siehe nur OLG Köln, Beschl. v. 11.8.1980 — Ausl. 11/80 —.
- 102 Vgl. Vogler, Die Bedeutung des Grundsatzes der Spezialität für das Verhältnis von Auslieferung und Asylrecht, Goldammer's Archiv für Strafrecht 1978,1.
- 103 Siehe im einzelnen Excom 1980 (Anm.36), para. 48 unter (3) sowie den Bericht des »Sub-Committee of the Whole« (Anm.35), para. 17 bis 29 und das von UNHCR vorbereitete Arbeitspapier EC/SCP/13 v. 27.8.1980.
- 104 Siehe im einzelnen Art.5 der Konvention (Anm.12).
- 105 Siehe unter V.4 des Programms der Bundesregierung für ausländische Flüchtlinge v. 29.8.1979 (Anm.43).
- 106 Gesetz über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet v. 25.4.1951, BGBl. I 269.
- 107 Siehe Anm.85.
- 108 Zur Einbürgerung ausländischer Flüchtlinge siehe eingehend J. Henkel, in: Handbuch des Asylrechts, Band 2 (in Vorbereitung).
- 109 Nr. 6.4.3 der Einbürgerungsrichtlinien v. 1.7.1977, GMBL. 1978 S.16.
- 110 Siehe sozialpolitische Informationen des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung S.5/1980 unter II 10.
- 111 Zur Anwendung des § 3 BAO auf Flüchtlinge siehe VG Stuttgart, Urf. 5.3.1979 — VRS IV 13/78 —; Schriftsatz des Oberbundesanzwalts beim BVerwG v. 25.8.1970 — Gesch.-Z. OBA R 182.69/8; BVerwG, Beschl. v. 21.12.1970 — I C 20.69.
- 112 In diesem Sinne allgemein für Ausländer, die zum dauernden Aufenthalt in der Bundesrepublik zugelassen sind: Tomuschat, Zur Reform des Ausländerrechts, NJW 1980, 1073 (1078 unter III.3); Schwerdtfeger, »Ausländerintegration«, Teilgutachten zum 53. Deutschen Juristentag, 1980, S.A131.

Sprachen und Sprachendienste der Vereinten Nationen

RUPRECHT PAQUÉ

I. Amts- und Arbeitssprachen der Vereinten Nationen

Die Charta der Vereinten Nationen¹ enthält keine Regelung der Sprachenfrage. Wohl aufgrund ihres Artikels 111, der den »chinesischen, französischen, russischen, englischen und spanischen Wortlaut« der Charta (in dieser, nicht-alphabetischen Reihenfolge) für »gleichermaßen verbindlich« erklärt, wurden dann jedoch für alle Hauptorgane der Vereinten Nationen außer dem Internationalen Gerichtshof (IGH), der sich auf die beiden Amtssprachen des Völkerbunds beschränkt², die fünf Vertragssprachen der Charta zu Amtssprachen (official languages; langues officielles) erklärt³. Die Begriffe »Amtssprache« und »Arbeitssprache« sind allerdings im Kontext der Vereinten Nationen nirgends definiert und haben sich durch verschiedenartige Beschlüsse der einzelnen Organe langsam verwischt. Im Gegensatz zur Praxis des Europarats, wo eine »Arbeitssprache« nicht Amtssprache zu sein braucht und daher einen Minderstatus impliziert, bringt in den Vereinten Nationen der Rang der Arbeitssprache einen Vorrang gegenüber dem Status der Amtssprache mit sich. So können beispielsweise Reden zwar in allen Amtssprachen gehalten werden, müssen aber nicht in alle anderen Amtssprachen, sondern nur in die — u. a. eben dadurch bevorzugten — Arbeitssprachen gedolmetscht werden. Bestimmte Dokumente müssen bei einzelnen Organen aufgrund der Geschäftsordnung nur in den Arbeitssprachen, nicht aber in Amtssprachen erscheinen, die nicht zugleich auch Arbeitssprachen sind. Die ursprüngliche Beschränkung der Arbeitssprachen auf das Englische und Französische ergab sich sowohl aus der Tradition des Völkerbunds als auch aus praktischen Überlegungen wie der Kosten- und Personalfrage sowie vor allem aus der bei der Gründung der Vereinten Nationen noch vorherrschenden Praxis des Konsekutivdolmetschens, das für jede

Sprache, in die gedolmetscht werden muß, nochmals die gleiche Zeit erforderlich macht, die der Redner selbst benötigt, bei fünf Arbeitssprachen die Zeit also verfünffacht hätte, was man keiner Konferenz zumuten kann. Ebenso wie beim Internationalen Gerichtshof sind beim Sekretariat die Arbeitssprachen für eigene Sitzungen und Dokumente bis heute das Englische und Französische geblieben: Formulare und Umläufe erscheinen — meist auf einer Seite englisch, auf der anderen französisch bedruckt — lediglich in diesen beiden Sprachen; bei internen Sitzungen kann englisch oder französisch gesprochen werden, wobei freilich sehr oft das Englische bevorzugt bzw. nolens-volens akzeptiert wird, da meist alle Sitzungsteilnehmer einer internen Besprechung englisch, nicht aber alle Teilnehmer französisch verstehen. Bei den vom Sekretariat mit seinem Dolmetscher- und Übersetzerstab betreuten anderen Hauptorganen hat sich die Zahl der Arbeitssprachen jedoch seit 1946 erhöht. Schon 1948 machte die Generalversammlung auch das Spanische⁴, zwanzig Jahre später das Russische⁵ und schließlich 25 Jahre später auch das Chinesische⁶ zur Arbeitssprache — eine Entwicklung, die zwar ihre politischen Gründe hat, aber ohne die Technik des Simultandolmetschens, das keine zur Redezeit hinzukommende Dolmetschzeit benötigt, wohl kaum möglich geworden wäre⁷. Diese zunächst nur für die Generalversammlung und ihre Hauptausschüsse und Unterausschüsse geltenden Regelungen wurden jeweils alsbald auch vom Sicherheitsrat in seiner eigenen (bis heute »vorläufigen«) Geschäftsordnung übernommen. In beiden Organen fallen somit inzwischen die Amts- und Arbeitssprachen zusammen, so daß von jeder Sprache in jede gedolmetscht wird und alle Dokumente in allen Sprachen erscheinen. Auch als am gleichen Tag mit der Erhebung des Chinesischen zur Arbeitssprache der Generalversammlung beschlossen