

Der „Terrorismusbekämpfungsvorbehalt“ im Asylrecht

Mit dem Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz), das bereits am 01. Januar 2002 in Kraft trat, stehen auch im Ausländer- und Asylrecht weitreichende Konsequenzen ins Haus. Während ein bestimmter Terrorismusbegriff zwar vorausgesetzt, aber nirgendwo näher konkretisiert wird, schränkt das Terrorismusbekämpfungsgesetz vor allem den Abschiebungsschutz politisch Verfolgter nach § 51 AuslG ein.

Nach § 51 Abs. 3, S. 2 findet der Abschiebungsschutz nach § 51 Abs. 1 keine Anwendung, "wenn aus schwerwiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt ist, daß der Ausländer ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der internationalen Vertragswerke, die ausgearbeitet worden sind, Bestimmungen bezüglich dieser Verbrechen zu treffen, begangen hat" bzw. ein schweres nichtpolitisches Verbrechen "oder ... Handlungen ..., die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen." Wie R. Marx in seinem Aufsatz zum Terrorismusbekämpfungsgesetz (ZAR 2002, 127ff) näher darlegt, verwendet die Neuregelung zwar den Wortlaut des Artikel 1 F der Genfer Flüchtlingskonvention (jedoch ohne sie ausdrücklich zu bezeichnen) und geht über diese insofern hinaus, als die Völkerrechtsnorm lediglich die Aufhebung des Abschiebungsschutzes für anerkannte Konventionsflüchtlinge erlaubt (so auch BVerfWG 40, 211). § 51 Abs. 3 S. 2 AuslG knüpft also an die völkerrechtliche Norm an, läßt aber die Frage der Flüchtlingseigenschaft in der Schwebe. Parallel dazu wurde eine Vorlagepflicht beim neugeschaffenen „Sicherheitsreferat“ 214a beim für die Asylverfahren zuständigen Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFL).

Was dieser sogenannte Terrorismusbekämpfungsvorbehalt praktisch bedeutet, sei an einer Fallkonstellation aufgezeigt, die in den letzten Jahren wiederholt das BAFL und die Verwaltungsgerichte beschäftigt hat:

Welche Chancen haben frühere Teilnehmer an bewaffneten Auseinandersetzungen in Ländern Asiens, Afrikas oder Lateinamerikas, die diesen Kampf aufgegeben und geflüchtet sind, hier Asyl oder wenigstens Abschiebungsschutz zu erhalten? Dieser Frage soll am Schicksal ehemaliger kurdische Guerillakämpfer der PKK nachgegangen werden, denen es gelingt, aus den kurdischen Bergen (im Nord-Irak) vor den türkischen Sicherheitskräften einerseits und der PKK andererseits in die BRD zu flüchten.

Es ist noch nicht lange her, daß ReferentInnen in Fortbildungsveranstaltungen die einhellige Ansicht von Richtern am Bundesverfassungsgericht wiedergeben konnten:

Wer den bewaffneten Kampf in der Heimat aufgegeben hat und hierher vor der Verfolgung durch das türkische Militär geflüchtet ist, dem steht das Grundrecht auf Asyl offen, es sei denn, hier würden weitere (terroristische) Straftaten begangen. So hatten auch Dutzende ehemaliger PKK-Guerillakämpfer, die nach Beendigung des bewaffneten Kampfes im Sommer 1999 hierher geflüchtet waren, relativ problemlos ihre Anerkennung als Asylberechtigter nach Artikel 16a GG und Abschiebungsschutz nach § 51 AuslG erhalten, einige auch im sogenannten Flughafenverfahren.

Im Gegensatz zu früheren Entscheidungen – des gleichen Einzelentscheiders beim Bundesamt (!) – besteht offensichtlich seit November 2002 keine Aussicht für sie mehr: Wurde der Antrag des 24jährigen ehemaligen PKK-Guerillas Mehmet C. doch am 19.11.2002 im sogenannten Flughafenverfahren als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt, „weil nach landläufiger Meinung und auch zur Überzeugung des Bundesamtes feststeht, daß im Tatbestandsmerkmal der aktiven Teilnahme am bewaffneten Kampf für eine verbotene, illegale, terroristische Vereinigung Handlungen zu stehen sind, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen.“ Irgendeine weitere Begründung scheint überflüssig zu sein. Das zuständige Verwaltungsgericht Düsseldorf hat den Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz abgelehnt, erst auf massive Intervention zweier AnwältInnen und umfangreichen Vortrags konnte die drohende Abschiebung in letzter Minute verhindert werden. das neugeschaffene „Sicherheitsreferat“ beim Bundesamt (Referat 214a), der solche Fälle vorzulegen sind, sorgt für die konsequente Umsetzung der „Terrorismusbekämpfung“ auf Kosten der Flüchtlinge; obwohl die HKL-Leitsätze des Bundesamtes für die Türkei vom 01.07.2002 die Vorlage der Fälle beim Sicherheitsreferat nur für Personen vorsieht, die „gegen unbeteiligte Zivilisten im Sinne des Kriegsvölkerrechts“ vorgegangen sind, mußte im vorliegenden Fall offenbar auf deren Anweisung gehandelt werden, dabei wird nicht einmal behauptet wird, daß der Betroffene gegen unbeteiligte Zivilisten vorgegangen sei. Die dazu erforderliche umfassende juristische Argumentation soll verkürzt und allgemeinverständlich wiedergegeben werden:

Vor allem wird in dem angefochtenen Bescheid nicht einmal der Versuch unternommen, darzulegen, gegen welche Grundsätze und Ziele der Vereinten Nationen der Guerillakampf unter Führung der PKK in den kurdischen Siedlungsgebieten verstoßen soll - ein unglaublicher Vorgang angesichts der Tatsache, daß zahlreiche bewaffnete Kämpfe unterdrückter Völker für nationale Befreiung von den Vereinten Nationen mehr oder weniger aktiv unterstützt wurden, wie etwa in Südafrika, Palästina, Eritrea und Osttimor und deren politische und Guerillaorganisationen, insbesondere der ANC und PLO sogar offiziellen Beobachterstatus hatten.

Dies beruht nicht etwa auf einer besonderen Stellung dieser Völker oder ihrer Repräsentanten und Organisationen, sondern folgt aus den Grundsätzen der UN-Charta und zahlreichen Konventionen und Protokollen zur Legitimität des Freiheitskampfes gegen koloniale und rassistische Unterdrückung auch in der Form bewaffneter Kämpfe.

Keine allgemeingültige Definition des Begriffs "Terrorismus"

Wie erwähnt, enthält das Terrorismusbekämpfungsgesetz keine Begriffsbestimmung des „Terrorismus“

Mit dem im August 2000 verabschiedeten Entwurf einer "Draft comprehensive convention on international terrorism" (A/C. 6/55/1) hat die UN erstmals den Versuch unternommen in Art. 2 einen allgemeingültigen Terrorismusbegriff zu entwickeln, der Entwurf ist allerdings bisher nicht verabschiedet worden. Der sehr weitgefaßte Begriff umfaßt prinzipiell jede oppositionelle Widerstandshandlung und klammert die Frage der Legitimität bewaffneter Widerstandshandlungen bewußt aus, weil hierüber international kaum eine Verständigung erzielt werden kann. So wiederholt die Sonderberichterstatterin der UN zu "Terrorismus und Menschenrechten" in ihrem Bericht vom 27.06.2001 das häufig verwendete Argument, daß eine Verständigung insbesondere dadurch belastet werde, daß des einen "Terrorist" des anderen "Freiheitskämpfer" sei (Marx, ebenda, S. 20 m.w.N.). Dies betrifft auch nicht etwa nur die unmittelbaren Kontrahenten und deren engere Unterstützer im In- und Ausland, sondern kann sogar innerhalb Westeuropas bzw. der NATO zu widersprüchlichen und inkonsequenten Einschätzungen führen, wie etwa das Beispiel der albanischen UCK in Jugoslawien zeigt.

Für die Auslegung des Terrorismusvorbehalt in § 51 AuslG im Lichte der allgemeinen Regelungen und Grundsätzen des Völkerrechts ist zu fordern:

Hieraus folgt:

- Der Begriff des "schweren nichtpolitischen Verbrechens" nach Art. 1 Fb GK ist im Lichte von Art. 25 der UN-Charta aufgrund der auch für die BR- Deutschland verbindlichen Resolution des Sicherheitsrates 1373 (2001) vom 28. September 2001 ausdrücklich auf die "Planung, Erleichterung oder Beteiligung an terroristischen Handlungen" zu beziehen. Eine Zugehörigkeit zu einer nicht näher bestimmten "terroristischen Vereinigung" oder gar nur deren "Unterstützung" erfüllen diese strengen Voraussetzungen nicht. Da die Gesetzesbegründung sich ausdrücklich auf die genannte UN-Resolution bezieht, ist § 51 Abs. 3, S. 2 AuslG deshalb anhand dieser sehr restriktiven Kriterien auszulegen und anzuwenden (so Marx m.w.N.).
- Ein "schwerwiegendes Verbrechen" setzt voraus, daß die zugrundeliegende Handlung eine langjährige Freiheitsstrafe nach sich zieht und diese durch eine "unmittelbare und persönliche Beteiligung des Asylsuchenden" geprägt ist.
- Zur Frage, ob (politische) Aktivitäten den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen, liegt bisher soweit ersichtlich weder bei uns noch international Rechtsprechung vor (so ausdrücklich Prof. Ulrike Daviy in ihrem Aufsatz "Art. 1 Abschn. F und Art. 33 II G FK - Kontext, Prinzipien und Praxis, Vortrag auf dem UNHCR Symposium 'Asyl in Europa'", Juni 2002:

"Anders als die Gremien der UNO haben die Gerichte noch nicht erwogen, terroristische Aktivitäten dem Ausschlußgrund der lit. C zu unterstellen (Verstoß gegen Ziele und Grundsätze der UN)", S. 7).

Jedenfalls ist die Ansicht, der Guerillakampf unter Führung der PKK verstoße generell gegen die Grundsätze und Ziele der Vereinten Nationen abwegig und völkerrechtlich nicht haltbar.

Weiter ist darauf hinzuweisen, daß selbst die Aufhebung des Flüchtlingschutzes nach Art. 1 F GK noch keine endgültige Entscheidung über die rechtliche Zulässigkeit der Abschiebung des Betroffenen bedeutet. Vielmehr hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) insbesondere in seiner ausländerrechtlichen Rechtsprechung an seiner traditionellen, bereits 1978 entwickelten Auffassung vom notstandsfesten Charakter des Folterverbots nach Art. 3 EMRK angeknüpft und in inzwischen gefestigter Rechtsprechung festgestellt, daß der aus dieser Norm herzuleitende Abschiebungsschutz ein absoluter ist. Zwar werden in diesem Zusammenhang die "immensen Schwierigkeiten" hervorgehoben, mit denen "sich Staaten in modernen Zeiten beim Schutz ihrer Gemeinschaften vor terroristischer Gewalt konfrontiert sehen", allerdings wird betont, daß selbst unter diesen Umständen die "Konvention in absoluten Begriffen Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, unabhängig vom Verhalten des Opfers" verbietet (so Marx m.w.N.).

Hier ist zunächst zu berücksichtigen, daß die türkische Armee Anfang der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts zu einer neuen Dimension der Kampfführung übergegangen war, durch die als "flankierende Maßnahmen zu dem Kampf gegen die PKK" die kurdische Zivilbevölkerung mit brutaler Gewalt unter Druck gesetzt werden sollte, den PKK-Aktivisten keinen Schutz zu gewähren und sie nicht zu unterstützen. Die Rechtsprechung bezeichnet die "als regelmäßige Begleiterscheinung der Zwangsevakuierung von Dörfern" vorkommenden schwerwiegenden Eingriffe in Leib und Leben sowie übermäßige Freiheitsbeschränkungen" (wie schwerste Formen systematischer Folter, Vergewaltigungen, Verschwindenlassen usw.) als politische Verfolgung. Es wird umstandslos die Terrorismusdefinition des türkischen Regimes übernommen, ohne die konkrete Beteiligung des Betroffenen an Aktionen gegen das Militär zu prüfen, was zur Anerkennung zigtausender kurdischer Flüchtlinge als asylberechtigt und zur Verurteilung der Türkei auf mehr als hundert Menschenrechtsbeschwerden von KurdInnen durch den Europäischen Gerichtshof in Straßburg bei uns geführt hat. Man kann daher mit Marx angesichts dieser systematischen und weitverbreiteten schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen bewaffneter oppositioneller Aktivitäten in einen derartigen Kontext nicht ohne weiteres als terroristische Gewalt bezeichnen, auch wenn man den Kampf unter Führung der PKK nicht als legitimen Kampf für nationale Befreiung und gegen kolonialistische und rassistische Unterdrückung ansieht.

Von Bedeutung erscheint in dem Zusammenhang, daß der Generalbundesanwalt in den Verfahren gegen KurdInnen bei uns wegen des Verdachts der Zugehörigkeit zu einer terroristischen Vereinigung auch nicht etwa die PKK insgesamt als terroristische Vereinigung betrachtet haben, sondern nur einen abgeschotteten Funktionärsbereich innerhalb derselben, und ab 1998 daß die

Voraussetzungen einer terroristischen Vereinigung nicht mehr festgestellt hat; in den Verfahren wegen des Verbots kurdischer Vereinigungen durch den damaligen Bundesinnenminister Kanther im November 1993 hatten die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte ein umfassendes Gutachten des Völkerrechtlers Norman Paech vorgelegt.

Die Frage, ob kurdischen Vereinigungen mit der Unterstützung der PKK gegen Strafgesetze verstoßen, sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, die öffentliche Ordnung und sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland verletzen - wie in der Verbotsverfügung behauptet -, wurde vom Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich offengelassen.

Die Fälle zeigen:

- Mit der Umsetzung der „Terrorismusbekämpfung“ durch die Novellierung des Abschiebungsschutzes von § 51 Abs. 3 AuslG werden bisher selbstverständliche Grundsätze des Schutzes von Flüchtlingen unterlaufen;
- die Neuregelung des Terrorismuseinwandes wirft eine große Zahl ungelöster tatsächlicher und rechtlicher Probleme auf;
- es droht die umstandslose Terrorismusdefinition des türkischen und anderer Militärregime ohne die konkrete Beteiligung des Betroffenen an Aktionen gegen das Militär zu prüfen.
- insbesondere im Flughafenverfahren ist effektiver Rechtsschutz für Flüchtlinge, die besonders schutzwürdig sind, praktisch kaum noch zu erhalten.

Bremen und Berlin, Dezember 2002

Renate und Eberhard Schütz
RechtsanwältInnen