

DR. REINHARD MARX

- Rechtsanwalt -

RA Dr. Reinhard Marx - Mainzer Landstr. 127a – D- 60327 Frankfurt am Mai

Mainzer Landstraße 127a
(Eingang Rudolfstraße)

D-60327 Frankfurt am Main

Telefon: 0049 / 69 / 24 27 17 34

Telefax: 0049 / 69 / 24 27 17 35

E-Mail: Re.Marx@t-online.de

2325/04 M/S

Bei Antwort und Zahlung bitte angeben.

27. Januar 2005

**Rechtsgutachten zu den innerstaatlichen Auswirkungen
des Ratsbeschlusses 2002/460/EG vom 17. Juni 2002 auf die
Rechtsstellung der Angehörigen der Organisation Mujahedin-e-
Khalq im Asyl-, Ausweisungs-, Aufenthalts-, Flüchtlings- und
Staatsangehörigkeitsrecht**

Gliederung

I.	Vorbemerkung	Seite 4
II.	Widerruf des Asyl- oder Flüchtlingsstatus	4
1.	Vorbemerkung	4
2.	Art. 33 Abs. 2 GFK und § 51 Abs. 3 Satz 1 AuslG 1990 bzw. § 60 Abs. 8 Satz AufenthG	5
a)	Schutzfunktion von Art. 33 Abs. 2 GFK	5
b)	Anwendung von Art. 33 Abs. 2 auf Angehörige der MEK	9
3.	Art. 1 F GFK und § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG 1990 bzw. § 60 Abs. 8 Satz 2 AufenthG	11
a)	Reichweite von Art. 1 F GFK	11
b)	Verhältnis zwischen Art. 33 Abs. 2 GFK und Art. 1 F GFK	13
aa)	Territorialer Bezugspunkt	13
bb)	Gewandelter Sicherheitsbegriff nach dem 1. September 2001	14
cc)	Ausschlussgrund des Art. 1 F Buchst. b) GFK	16
c)	Fehlende international anerkannte Terrorismusdefinition	17
4.	Rechtsänderungen und asylrechtliche Widerrufskompetenz	21
5.	Ergebnis	23
III.	Ausschlussgründe im asylrechtlichen Anerkennungsverfahren	26
IV.	Ausweisung von Angehörigen der MEK	29
1.	Vorbemerkung	29
2.	Fehlende Terrorismusdefinition	30
3.	Zurechnung nach strafrechtlichen Kriterien	32
4.	Erfordernis der individuellen Einbindung in terroristische Organisationen	35
5.	Erfordernis der auf Tatsachen gestützten Feststellungen	37
6.	Ergebnis	38
V.	Einschränkungen des Aufenthaltsschutzes (§ 25 Abs. 2 Satz 2 dritte Alt. AufenthG)	38
1.	Zwingende Beachtung des ausländerrechtlichen Folderschutzes	38
2.	Funktion des Vorbehalts der Schutzwürdigkeit (§ 25 Abs. 2 Satz 2 dritte Alt. AufenthG)	40
3.	Erfordernis einer internationalen Dimension des politischen Terrorismus bei der Anwendung von § 25 Abs. 2 Satz 2 Buchst. a) bis c) AufenthG	42
4.	Verbrechen gegen den Frieden, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen	

die Menschlichkeit (§ 25 Abs. 2 Satz 2 Buchst. a). AufenthG)	44
5. Straftaten von erheblicher Bedeutung (§ 25 Abs. 2 Satz 2 Buchst. b). AufenthG)	44
6. Handlungen gegen die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen (§ 25 Abs. 2 Satz 2 Buchst. c). AufenthG)	47
7. Gefahr für die Allgemeinheit oder für die Sicherheit der Bundesrepublik (§ 25 Abs. 2 Satz 2 Buchst. d). AufenthG)	48
VI. Einschränkungen der Rechtsstellung nach der Genfer Flüchtlingskonvention	51
1. Vorbemerkung	51
2. Einwand der „zwingenden Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung“ (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 letzter Halbsatz GFK)	52
VII. Einbürgerung nach § 10 StAG	53
1. Vorbemerkung	53
2. Einwand der Verfolgung oder Unterstützung verfassungsfeindlicher Bestrebungen	54
a) Tatsachen gestützte Annahme	54
b) Materielle Kriterien	56
VIII. Zusammenfassung	59

I. Vorbemerkung

Der Rat der Europäischen Union hat mit Beschluss Nr. 2002/460/EG vom 17. Juni 2002¹ die Liste nach Art. 2 Abs. 3 der Verordnung Nr. 2580/2001 verabschiedet und dabei auch die Organisation Mujehedin-e-Khalq (MEK oder MOK) berücksichtigt (vgl. Art. 1 Abs. 2 Nr. 12 des Ratsbeschlusses 2002/460). Nachfolgend soll nicht die Rechtmäßigkeit dieses Ratsbeschlusses erörtert werden. Vielmehr soll untersucht werden, ob und in welchem Umfang seit Erlass des Ratsbeschlusses im Asyl-, Ausweisungs-, Aufenthalts- und Flüchtlingsrecht einschränkende Maßnahmen verfügt worden sind. Im Asylrecht prägen derzeit die gegen Angehörige der MEK eingeleiteten Widerrufsverfahren die Verwaltungspraxis. Aber auch für die asylrechtliche Anerkennungspraxis kann der Ratsbeschluss unter Bezugnahme auf § 51 Abs. 3 AuslG 1990 bzw. § 60 Abs. 8 AufenthG herangezogen werden. Im Ausweisungsrecht sind bereits unter Verweis § 47 Abs. 2 Nr. 4 AuslG² Ausweisungsbescheide gegen Angehörige der MEK verfügt worden. Darüber hinaus kann im Aufenthaltsrecht mit Wirkung zum 1. Januar 2005 dem Aufenthaltsanspruch verfolgter Angehöriger der MEK möglicherweise der Vorbehalt nach § 25 Abs. 3 Satz 2 3. Alt. Buchst. b) und d) AufenthG entgegen gehalten werden. Im Flüchtlingsrecht wird in Fällen von Angehörigen der MEK, gegen die asylrechtliche Widerrufsverfahren eingeleitet worden sind, dem erhobenen Anspruch auf Herausgabe des internationalen Reiseausweises der Vorbehalt des „zwingenden Grundes“ nach Art. 26 GFK entgegen gehalten. Schließlich können im Staatsangehörigkeitsrecht Einbürgerungsanträge unter Hinweis auf § 86 Nr. 2 AuslG 1990 bzw. mit Wirkung zum 1. Januar 2005 § 11 Nr. 2 StAG zurück gewiesen werden. Nachfolgend werden diese Maßnahmen in der vorgestellten Reihenfolge behandelt.

II. Widerruf des Asyl- oder Flüchtlingsstatus

1. Vorbemerkung

¹ Abl. L 160/26

² Ab 1. Januar 2005 wird diese Vorschrift durch § 54 Nr. 5 AufenthG abgelöst.

Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge begründet die Widerrufsentscheidungen damit, dass zwar nicht die Voraussetzungen für den Wegfall politischer Verfolgung nachträglich entfallen seien. Vielmehr seien Umstände eingetreten, welche die Anwendung des § 51 Abs. 3 AuslG³ rechtfertigten. Entstehe nach der Statusgewährung ein Versagungsgrund im Sinne des § 51 Abs. 3 AuslG entfalle der Anspruch auf Verfolgungs- und Asylschutz. Das Bundesamt räumt damit ein, dass die tatsächlichen Umstände, die für die Statusgewährung ursächlich waren, nämlich eine bestimmt geartete Zugehörigkeit zur MEK, unverändert fortbestehen. Der Gesetzgeber hatte 1997 in § 30 Abs. 4 AsylVfG einen neuen qualifizierten Ausschlussgrund eingeführt, der sich auf § 51 Abs. 3 AuslG a. F. bezieht und damit an Art. 33 Abs. 2 GFK anlehnt. Danach entfällt der Verfolgungs- und Asylschutz, wenn der Asylsuchende als eine Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik anzusehen ist. Durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz wurde darüber hinaus mit Wirkung zum 1. Januar 2002 ein weiterer Ausschlussgrund in § 30 Abs. 4 AsylVfG eingefügt, der sich auf § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG und damit auf Art. 1 F GFK bezieht. Zu untersuchen ist danach, ob bei unveränderter Sachlage der gewährte Asyl- oder Flüchtlingsstatus allein unter Berufung auf nachträgliche Rechtsänderungen widerrufen werden kann.

2. *Art. 33 Abs. 2 und § 51 Abs. 3 Satz 1 AuslG 1990 bzw. § 60 Abs. 8 Satz 1 AufenthG*

a) *Schutzfunktion von Art. 33 Abs. 2 GFK*

Das Bundesamt beruft sich für den Widerruf der Statusentscheidung auf § 51 Abs. 3 Satz 1 AuslG 1990 (ab 1. Januar 2005 § 60 Abs. 8 Satz 1 AufenthG). Danach findet der Abschiebungsschutz für Verfolgte keine Anwendung, wenn der Betroffene aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik anzusehen ist oder eine Gefahr für die Allgemeinheit bedeutet, weil er wegen eines Verbrechens oder besonders schwerwiegenden Vergehens rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren verurteilt worden ist. Fraglich ist jedoch, ob die Bezugnahme auf § 51 Abs. 3 Satz 1 AuslG die bislang ergangenen Widerrufsbescheid tragen kann. Darüber hinaus ist fraglich, ob diese Voraussetzungen in den Verfahren von Anhängern der MEK überhaupt

³ Ab 1. Januar 2005 wird diese Vorschrift durch § 60 Abs. 8 AufenthG abgelöst.

vorliegen. Die Beantwortung dieser Frage hat nicht nur Bedeutung für die bislang verfügbaren Widerrufsverfahren, sondern auch für die Zulässigkeit von Abschiebungsmaßnahmen in den Iran. Liegen nämlich die entsprechenden Voraussetzungen nicht vor, rechtfertigen § 51 Abs. 3 Satz 1 AuslG 1990 bzw. § 60 Abs. 8 Satz 1 AufenthG nicht die Abschiebung in den Iran.

Das völkerrechtliche Vorbild für § 51 Abs. 3 Satz 1 AuslG 1990 bzw. § 60 Abs. 8 Satz 1 AufenthG, nämlich Art. 33 Abs. 2 GFK, erlaubt es den Vertragsstaaten der Konvention, Flüchtlinge abzuschicken, die „aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit“ des Vertragsstaates anzusehen sind oder die eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Staates darstellen, weil sie wegen eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens rechtskräftig verurteilt worden sind. Ebenso wie nach Art. 33 Abs. 2 GFK ist es nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes zulässig, nach § 51 Abs. 3 Satz 1 AuslG Abschiebungsmaßnahmen gegen Asylberechtigte durchzuführen.⁴

Im Blick auf die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 33 Abs. 2 GFK ist zunächst festzustellen, dass aus dem Begriff der „*schwerwiegenden Gründe*“ der *ultima ratio*-Charakter dieser Norm folgt.⁵ Dies hat das Bundesverwaltungsgericht auch für das verfassungsrechtliche Abschiebungsverbot festgestellt.⁶ Zentral für die Anwendung von Art. 33 Abs. 2 GFK wie auch von § 51 Abs. 3 Satz 1 AuslG 1990 bzw. § 60 Abs. 8 Satz 1 AufenthG ist der dort verankerte *spezifische Gefahrenbegriff*. Der Asylberechtigte oder Flüchtling muss eine „*Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland*“ oder in den Worten von Art. 33 Abs. 2 GFK „*für die Sicherheit des Landes, in dem er sich befindet*“ darstellen. Die Behörden müssen nicht lediglich darlegen, dass der Flüchtling ein schwerwiegendes Verbrechen verübt hat, sondern darüber hinaus auch, dass sich hieraus eine Gefahr für die Sicherheit des Staates ergibt.⁷

⁴ BVerwGE 49, 202 = EZAR 201 Nr. 2 = NJW 1976, 490, zur Vorläufernorm des § 14 Abs. 1 Satz 2 AuslG 1965; BVerwGE 109, 1 = EZAR 200 Nr. 35 = NVwZ 1999, 1346 = InfAuslR 1999, 470; BVerwGE 109, 12 = EZAR 200 Nr. 34 = NVwZ 1999, 1349 = InfAuslR 1999, 366; BVerwGE 109, 25 = EZAR 043 Nr. 32 = NVwZ 1999, 1353 = InfAuslR 1999, 371.

⁵ Stenberg, Non-Expulsion and Non-Refoulement, 1989, S. 227.

⁶ BVerwGE 49, 202 (209 f.) = EZAR 201 Nr. 2 = NJW 1976, 490; BVerwGE 109, 1 (4) = EZAR 200 Nr. 35 = NVwZ 1999, 1346 = InfAuslR 1999, 470.

⁷ Goodwin-Gill, The Refugee in International Law, 2. Auflage, 1996, S. 140; Stenberg, Non-Expulsion and Non-Refoulement, 1989, S. 227 ff.

Auch die deutsche Rechtsprechung hat diesen *Konnex* zwischen dem *individuellen Verhalten* des Asylberechtigten und den *Interessen des Asylstaates* hervorgehoben. Danach ist unter der Sicherheit der Bundesrepublik nicht der – weitere - Begriff der öffentlichen Sicherheit im Sinne des allgemeinen Polizeirechts zu verstehen, sondern die *innere und äußere Sicherheit des Staates*. Diese umfasst den *Bestand und die Funktionstüchtigkeit des Staates und seiner Einrichtungen*. Das schließt den Schutz vor Einwirkungen durch Gewalt oder Drohung mit Gewalt auf die Wahrnehmung staatlicher Funktionen ein.⁸ Es geht dabei insbesondere darum, mit den Mitteln des Polizeirechts zu verhindern, dass „*gewalttätige Auseinandersetzungen* zwischen verfeindeten Volksgruppen *in die Bundesrepublik Deutschland verlagert* und hier ausgetragen werden.“⁹ Soweit mit dem präventiven Sicherheitsbegriff „*terroristischen*“ *Bedrohungen* vorgebeugt werden soll, müssen diese *auf den Bestand und die Funktionsfähigkeit der Institutionen der Bundesrepublik* zielen.

Aus Anlass des Verbotes eines exilkroatischen Vereins hat das Bundesverwaltungsgericht hervorgehoben, dass die Annahme gerechtfertigt gewesen sein müsse, dass der Verein bei gegebener Möglichkeit und Gelegenheit *im Bundesgebiet* entweder selbst Terroranschläge organisiert und den Tätern durch seine Funktionäre oder durch Mitglieder tatkräftig Hilfe geleistet oder sie nach vollbrachter Tat begünstigt hätte. Darüber hinaus hatten in dem entschiedenen Fall die Erkenntnisse über die Aktivitäten des Vereins die Annahme gerechtfertigt, dass dieser auch Terroranschläge gegen jugoslawische Einrichtungen oder Organe *im Bundesgebiet*, die zwar nicht von diesem organisiert gewesen, aber von kroatischen Nationalisten verübt worden waren, mit allen mobilisierbaren Kräften unterstützt hatte und auch dadurch die innere Sicherheit der Bundesrepublik gefährdet gewesen war.¹⁰ Beim Verbot der palästinensischen Organisation GUPS hatte das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass sich Anschläge arabischer Terrororganisationen gehäuft hätten und insbesondere nach dem Anschlag während der Olympischen Spiele in München 1972 mit weiteren Gewaltaktionen *auf deutschem Boden* hätte gerechnet werden müssen. Die GUPS habe die Gewalttaten palästinensischer Terroristen verherrlicht und ihre im Bundesgebiet

⁸ BVerwGE 109, 1 (4) = EZAR 200 Nr. 35 = NVwZ 1999, 1346 = InfAuslR 1999, 470; so schon BVerwGE 62, 36 (36 (38) = EZAR 121 Nr. 3; BVerwG, InfAuslR 1981, 173 (174); BVerwGE 96, 86 (91) = NVwZ 1995, 1127 = InfAuslR 1994, 405; BVerwG, NVwZ 1995, 587.

⁹ BVerwGE 109, 1 (7) = EZAR 200 Nr. 35 = NVwZ 1999, 1346 = InfAuslR 1999, 470; BVerwGE 49, 36 (42) = EZAR 103 Nr. 1 = NJW 1975, 2158, Verbot der politischen Betätigung gegen einen iranischen Studenten aus Anlass des Schah-Besuchs im Juni 1967; BVerwG, NVwZ 1995, 587 (590), PKK-Verbot.

lebenden Mitglieder zur Nachahmung solcher Taten aufgefordert und deshalb für die Bundesrepublik ein erhebliches Sicherheitsrisiko bedeutet. Die *politische Tätigkeit* der GUPS auch *in der Bundesrepublik* sei auf die Unterstützung der Tätigkeit der bewaffneten palästinensischen Organisationen einschließlich ihrer Terrorhandlungen nach Maßgabe der vorhandenen Möglichkeiten sowie auf Herstellung, Erhaltung und Steigerung der Fähigkeit und Bereitschaft ihrer Mitglieder zur Leistung einer solchen Unterstützung gerichtet gewesen.¹¹

Nach dieser Rechtsprechung wird mit dem präventiven Sicherheitsbegriff, der auch für die Anwendung von § 51 Abs. 3 Satz 1 AuslG 1990, § 60 Abs. 8 Satz 1 AufenthG und Art. 33 Abs. 2 GFK maßgebend ist, ein *enger Konnex* zwischen *terroristischen Aktionen im Ausland* und terroristischen Aktivitäten *im Bundesgebiet* hergestellt. Sofern etwa Geldsammlungen, Kurierdienste oder die Unterkunftsgewährung zu beurteilen sind, müssen diese einen logistischen Bezug zu konkreten terroristischen Aktivitäten im Ausland aufweisen, etwa derart, dass nach einer durchgeführten terroristischen Aktion im Ausland den Tätern im Bundesgebiet Unterschlupf gewährt wird. Darüber hinaus müssen derartige logistische Unterstützungshandlungen im Rahmen einer Organisation ausgeführt werden, die im Bundesgebiet selbst terroristische Aktionen durchführt. Für das Asylrecht hat das Bundesverfassungsgericht den erforderlichen Zusammenhang zwischen Aktivitäten im Ausland und denen im Bundesgebiet dadurch hervorgehoben, dass es darauf abstellt, ob im Heimatland begonnene Aktivitäten im Bundesgebiet in den hier möglichen Formen fortgesetzt werden sollen.¹² Beschränkt sich hingegen der bewaffnete Kampf der Organisation auf die heimatliche Region, mag nach der Rechtsprechung zwar die logistische Mitwirkung des auch im Bundesgebiet tätigen Zweigs der Organisation innerstaatliche Auswirkungen haben und möglicherweise Belange der Bundesrepublik berühren. Eine Gefährdung der inneren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland ist darin jedoch nicht zu sehen.¹³

¹⁰ BVerwGE 55, 175 (184).

¹¹ BVerwGE 62, 36 (39 f.) = EZAR 121 Nr. 3; BVerwG, InfAuslR 1981, 173 (174).

¹² BVerfGE 81, 142 (152) = EZAR 200 Nr. 26 = NVwZ 1990, 453 = InfAuslR 1990, 167.

¹³ BVerwGE 96, 86 (94) = NVwZ 1995, 1127 = InfAuslR 1994, 405.

b) *Anwendung von Art. 33 Abs. 2 auf Angehörige der MEK*

Das Bundesamt begründet den angefochtenen Bescheid damit, dass die Organisation Volksmujahedin Iran seit Jahren eine „Doppelstrategie“ verfolge. So führten bewaffnete Kräfte der „Nationalen Befreiungsarmee“ einen Guerillakampf *auf iranischem Boden* gegen das dortige islamische Regime mit dem Ziel des gewaltsamen Umsturzes. Hingegen würden die Mitglieder und Sympathisanten der Organisation im westeuropäischen Ausland und auch im Bundesgebiet „durch umfangreiche Propaganda und Geldbeschaffungsaktionen in Erscheinung“ treten. Anschließend werden zum Beleg dieser Feststellungen eine Vielzahl von Aktionen aufgeführt, die nach Erkenntnissen der zuständigen Behörden die Organisation der Volksmodjahedin Iran ausschließlich im Iran ausgeübt haben. Soweit Aktionen im Bundesgebiet in Frage stehen, bezeichnet die Behörde im Jahre 1992 durchgeführte Aktionen gegen diplomatische Einrichtungen des Iran in dreizehn verschiedenen europäischen Ländern. Auch in der obergerichtlichen Rechtsprechung wie auch im wissenschaftlichen Schrifttum wird hervorgehoben, dass sich die Aktivitäten der Organisation Volksmodjahedin Iran außerhalb des Iran auf bloße Propagandatätigkeiten beschränke.¹⁴

Damit fehlt es nach den amtlichen Erkenntnissen an dem geforderten engen Konnex zwischen den gewaltförmigen Aktionen der Organisation Volksmujahedin Iran, die im Staatsgebiet des Iran verübt werden, mit konkreten gewaltförmigen oder diese unterstützenden Aktionen im Bundesgebiet. Anders als im Falle der PKK, welche in den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts zentral gesteuerte Aktionen in Westeuropa unter Einschluss von Autobahnblockaden und Konsulatsbesetzungen durchgeführt hatte und die deshalb als eine Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik angesehen wird,¹⁵ unternimmt die Organisation Volksmujahedin Iran keine Aktionen in Westeuropa, die als „terroristisch“ eingestuft werden könnten. Die Aktion im Jahre 1992 dürfte eher singulären Charakter gehabt haben. Zwar verwendet die Asylbehörde in diesem Zusammenhang den Begriff „Anschlag“, wohl um damit den Eindruck einer „terroristischen“ Aktion zu erwecken. Demgegenüber bezeichnet das Bundesamt für Verfassungsschutz diese Aktion als „politisch motivierten Vandalismus“

¹⁴ VGH BW, Urt. Vom 26. Mai 1997 – A 12 S 1467/95, UA, S.15; *Reissner*, Opposition gegen Khomeini: Das Beispiel der Volksmodjahedin, Stiftung Wissenschaft und Politik (Hrs.), SWP-AZ 2503, FO-Pl. IV.3b/87, Februar 1987, S. 40.

¹⁵ BVerwG, NVwZ 1995, 587.

und weist darauf hin, dass das negative Echo auf diese Aktion die Organisation dazu veranlasst habe, Aktionen dieser Art im Westen nicht mehr durchzuführen.¹⁶ Politisch motivierter „Vandalismus“ kann indes auch bei extensiver Überdehnung des Terrorismusbegriffs kaum als „Terrorismus“ bezeichnet werden. Eine singuläre, zwölf Jahre zurückliegende und nicht wiederholte Aktion ist darüber hinaus auch nicht geeignet, den für die erforderliche in die Zukunft gerichtete Prognoseentscheidung erforderlichen Konnex zwischen gewaltförmigen Aktionen im Iran und entsprechenden Aktionen im Ausland herzustellen.

Damit beschränkt sich der bewaffnete Kampf der Organisation auf den Iran und mag deshalb zwar die logistische Mitwirkung der auch im Bundesgebiet tätigen Anhänger der Organisation innerstaatliche Auswirkungen haben und möglicherweise Belange der Bundesrepublik berühren. Eine Gefährdung der inneren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland ist darin jedoch nicht zu sehen.¹⁷ Nach den Erkenntnissen des Generalbundesanwaltes beim Bundesgerichtshof suchen die Volksmujahedin jedoch *nicht* die kämpferische Auseinandersetzung mit anderen im Bundesgebiet lebenden Iranern noch würden sie auf deren politisches oder allgemeines Verhalten im Bundesgebiet durch kriminelle Aktivitäten bestimmenden Einfluss nehmen noch wollten sie ihren Einfluss auf deutsche Bürger oder Institutionen erstrecken. Die Organisation Volksmujahedin Iran könne folglich nicht als „kriminelle Vereinigung“ im Sinne des § 129 StGB angesehen werden. Die Aktivitäten der Organisation seien daher nicht einmal geeignet, innen- und außenpolitische Belange der Bundesrepublik in nennenswerter Weise zu berühren.¹⁸

Ein Anwendung von Art. 33 Abs. 2 GFK auf Anhänger und Mitglieder der Organisation der Volksmodjahedin Iran ist damit rechtlich unzulässig. Dem Bundesamt sind die vorstehenden Erkenntnisse der Sicherheits- und Verfolgungsbehörden ebenso bekannt wie der allein auf die Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland gerichtete spezifische Gefahrenbegriff. Weder dürfen Art. 33 Abs. 2 GFK, § 51 Abs. 3 Satz 1 AuslG im Widerrufsverfahren

¹⁶ Bundesamt für Verfassungsschutz, *Iranischer Extremismus. „Volksmodjahedin Iran“ und ihre Frontorganisation „Nationaler Widerstandsrat Iran“*, Dezember 2000, S. 14 f. (www.verfassungsschutz.de).

¹⁷ Vgl. BVerwGE 96, 86 (94) = NVwZ 1995, 1127 = InfAuslR 1994, 405.

¹⁸ *Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof*, Betrifft Aktivitäten der Volksmodjahedin Iran (MEK) in Deutschland, 18. Mai 1998, 2 ARP 117/98.3.

angewendet werden noch liegen die Voraussetzungen für die Anwendung von § 51 Abs. 3 Satz 1 AuslG vorliegend vor und dürfen die Ausländerbehörden deshalb Anhänger der MEK in den Iran abschieben. Das schließt nicht aus, dass etwa die zuständige Ausländerbehörde aus gegebenen Anlass im Einzelfall wegen besonderer individueller Verhaltensweisen gegen einen Anhänger oder ein Mitglied der Organisation Volksmujahedin Iran Art. 33 Abs. 2 GFK anwendet. In diesem Fall kann aber nicht die Zugehörigkeit zur Organisation, sondern ausschließlich nachweisbares individuelles vorwerfbares schwerwiegendes Fehlverhalten dessen Anwendung rechtfertigen. Derartiges Fehlverhalten wird in den bislang bekannt gewordenen Widerrufsbescheiden jedoch weder behauptet noch kann es in ausschließlich auf den Gegenstand des Widerrufsbescheides gerichteten Verwaltungsstreitverfahren berücksichtigt werden.

3. *Art. 1 F GFK und § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG 1990 bzw. § 60 Abs. 8 Satz 2 AufenthG*

a) *Reichweite von Art. 1 F GFK*

Darüber hinaus stützt das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge die Widerrufsbescheide auf die Vorschrift des § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG.¹⁹ Nach § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG 1990 bzw. § 60 Abs. 8 Satz 2 AufenthG, der durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz 2000 eingeführt wurde, entfällt der Schutz nach § 51 Abs. 1 AuslG bzw. § 60 Abs. 1 AufenthG, wenn aus schwerwiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt ist, dass der Flüchtling ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen hat oder wenn er vor seiner Aufnahme als Flüchtling ein schweres nichtpolitisches Verbrechen außerhalb des Bundesgebietes begangen hat oder sich hat Handlungen zuschulden kommen lassen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen. Wird diese innerstaatliche Regelung auf die völkerrechtlich maßgebende Folie gelegt, gilt für das deutsche Recht, dass beim Vorliegen eines konventionsrechtlichen Ausschlussgrundes nach Art. 1 F GFK der Refoulementschutz nach Art. 33 Abs. 1 GFK entfällt. Denn § 51 Abs. 1 AuslG 1990 bzw. §

¹⁹ Wird mit Wirkung zum 1. Januar 2005 durch § 60 Abs. 8 Satz 2 AufenthG abgelöst.

60 Abs. 1 AufenthG ist mit Art. 33 Abs. 1 GFK und § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG 1990 bzw. § 60 Abs. 8 Satz 2 AufenthG mit Art. 1 F GFK identisch. Der Ausschlussgrund nach Art. 1 F Buchst. b) GFK findet nach der Konvention jedoch vor der Statusgewährung Anwendung und sperrt diese, sofern die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind. Hat ein Vertragsstaat den internationalen Rechtsstatus gewährt, kann er aufenthaltsbeendende Maßnahmen gegen den Flüchtling nur nach Maßgabe von Art. 33 Abs. 2 GFK, also für das deutsche Recht nach § 51 Abs. 3 Satz 1 AuslG1990 bzw. § 60 Abs. 8 Satz 1 AufenthG, ergreifen. Die Regelung nach § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG 1990 bzw. § 60 Abs. 8 Satz 2 AufenthG, die den Wortlaut von Art. 1 F GFK wiederholt, kann also völkerrechtlich unbedenklich nur die Statusgewährung sperren, nicht aber nachträglich die Aufhebung eines bereits gewährten Statusbescheid rechtfertigen. Da § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG 1990 bzw. § 60 Abs. 8 Satz 2 AufenthG zugleich aber auch den in § 51 Abs. 1 AuslG 1990 - und damit den in Art. 33 Abs. 1 GFK - geregelten Abschiebungsschutz einschränkt, ist diese Norm mit der GFK nicht vereinbar.

In der Begründung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes wird auf die Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen 1269 (1999) vom 15. Oktober 1999 und 1373 (2001) vom 28. September 2001 hingewiesen. In Resolution 1373 (2001) fordert der Sicherheitsrat mit nach Art. 25 der UN-Charta bindender Wirkung die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen auf,

>>bevor sie einer Person Flüchtlingsstatus gewähren, im Einklang mit den entsprechenden Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts und des Völkerrechts, einschließlich der internationalen Menschenrechtsnormen, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um sich zu vergewissern, dass der Asylsuchende keine terroristischen Handlungen geplant oder erleichtert oder sich daran beteiligt hat<<.

Die U.S.-Delegation hat auf der Sitzung des Exekutivausschusses des Programms des UNHCR im Jahre 2001 zu Recht hervorgehoben, dass mit dieser Resolution kein neues Recht geschaffen werden sollte. Terroristischen Gefahren könnte vielmehr durch die sorgfältige und gewissenhafte Anwendung des geltenden Systems des Flüchtlingsschutzes vorgebeugt werden (United States Statement on International Protection, presented at the

52nd Session of the UNHCR Executive Committee on October 3, 2001). Die Vorschrift des § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG steht als solche nicht in Übereinstimmung mit Resolution 1373 (2001) des Sicherheitsrates, da sie grundsätzlich nicht nur auf die verfahrensrechtliche Situation vor der Statusgewährung, sondern entgegen internationalen Verpflichtungen auch auf die Situation nach der Statusgewährung gemünzt ist. Andererseits bestimmt § 51 Abs. 3 Satz 2 zweite Alt. AuslG 1990 bzw. § 60 Abs. 8 Satz 2 zweite Alt. AufenthG in Übereinstimmung mit Art. 1 F Buchst. b) GFK, dass der Abschiebungsschutz nach § 51 Abs. 1 AuslG bzw. § 60 Abs. 1 AufenthG keine Anwendung findet, wenn der Betroffene *vor seiner Aufnahme* als Flüchtling ein schweres nichtpolitisches Verbrechen außerhalb des Bundesgebietes begangen hat. Während danach die erste und dritte Variante dieser Vorschrift auch nach der Aufnahme Bedeutung erlangen kann, setzt nach ihrem eindeutigen Wortlaut die zweite Variante voraus, dass die in Rede stehende vorwerfbare Handlung vor der Aufnahme vorgenommen sein muss.

b) *Verhältnis zwischen Art. 33 Abs. 2 GFK und Art. 1 F GFK*

aa) *Territorialer Bezugspunkt*

Das System des internationalen Rechtsschutzes für Flüchtlinge knüpft in Bezug auf sicherheitsgefährdende Handlungen des Flüchtlings bewusst an die *territorialen Auswirkungen* dieser Aktivitäten an. Wird durch diese die Sicherheit des Aufnahmestaates betroffen, so muss er dies nicht hinnehmen, sondern kann gegen den Flüchtling nach Art. 33 Abs. 2 GFK vorgehen. Ist dies nicht der Fall, muss er den Aufenthalt des Flüchtlings weiterhin gestatten, kann aber unter Berücksichtigung des verfassungskräftigen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit andere präventive Maßnahmen der Gefahrenabwehr ergreifen. Hat der Flüchtling vor seiner Aufnahme außerhalb des Gebietes des Vertragsstaates ein schweres nichtpolitisches Verbrechen begangen, so steht dies der Statusgewährung nach Art. 1 F Buchst. b) GFK entgegen und kann er sich deshalb auch nicht auf den Refoulementschutz nach Art. 33 Abs. 1 GFK berufen.²⁰ Nicht erfasst von den einschränkenden Regelungen der Konvention werden Aktivitäten des Flüchtlings *nach seiner Aufnahme*, die nicht die Sicherheit des Aufnahmestaates beeinträchtigen. Insoweit fehlt dem Vertragsstaat jegliche

²⁰ *Robinson, Convention relating to the Status of Refugees, 1953, S. 140.*

Rechtsgrundlage, gegen den Flüchtling statusvernichtende oder aufenthaltsbeendende Maßnahmen vorzunehmen. Zwar durchbricht die Vorschrift des § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG bzw. § 60 Abs. 8 Satz 2 AufenthG in ihrer Gesamtheit diesen ausdifferenzierten Regelungsmechanismus der Konvention, weil aus Gründen des Art. 1 F GFK der Refoulementschutz nach Art. 33 Abs. 1 GFK aufgehoben wird. Andererseits steht § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG mit seiner zweiten Variante in Übereinstimmung mit Art. 1 F Buchst. b) GFK, da der Schutz nach § 51 Abs. 1 AuslG bzw. § 60 Abs. 1 AufenthG nur aufgehoben wird, wenn das schwere nichtpolitische Verbrechen vor der Aufnahme im Bundesgebiet begangen wurde.

Zwar kann der Vertragsstaat, der den Status gewährt hat, nach allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts den Status widerrufen, wenn *nachträglich* Umstände bekannt werden, die zum Ausschluss nach Art. 1 F GFK geführt hätten. Hierbei ist jedoch zwingende Voraussetzung, dass sich derartige Umstände *zeitlich* auf die Situation *vor der Statusgewährung* beziehen müssen. Derartige Umstände sind indes in den bislang bekannt gewordenen Widerrufsverfahren nicht festgestellt worden. Ein Widerruf unter Bezugnahme auf die Ausschlussgründe nach Art. 1 GFK, der sich auf das Verhalten des Flüchtlings nach der Statusgewährung bezieht, ist hingegen unzulässig.²¹ Dies entspricht auch der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes. Danach ist der Widerruf der Statusgewährung nur zulässig, wenn durch eine *nachträgliche* Änderung der Verhältnisse die Statusvoraussetzungen weggefallen sind.²²

bb) Gewandelter Sicherheitsbegriff nach dem 11. September 2001

Nach dem 11. September 2001 haben sich die Anschauungen über den rechtlich relevanten Sicherheitsbegriff grundlegend gewandelt. Dies erordert jedoch keine neue materielle Bewertung des bewährten Systems des internationalen Flüchtlingsschutzes. Wie ausgeführt, hat die U.S.-Delegation auf der Sitzung des Exekutivausschusses des Programms von UNHCR im Jahre 2001 zu Recht hervorgehoben, dass neuartige terroristische Bedrohungen nicht die Schaffung neuen Rechts erfordert. Terroristischen Gefahren könnte vielmehr durch

²¹ UNHCR, Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1 F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, 2003, S. 6.

²² BVerwG, NVwZ 2001, 335 = EZAR 214 Nr. 13 = InfAuslR 2001, 532.

die sorgfältige und gewissenhafte Anwendung des geltenden Systems des Flüchtlingsschutzes vorgebeugt werden. Für die Anwendung des deutschen Rechts hat das Bundesverwaltungsgericht in diesem Zusammenhang ausdrücklich hervorgehoben, dass „eine gesteigerte Gesamtgefahrenlage“ die Sicherheitsbehörden zwar zu erhöhten Anstrengungen verpflichte, jedoch nicht dazu führe, dass der Grundrechtsschutz deshalb verstärkt zurücktreten müsse.²³

Mit der Schaffung des Systems des internationalen Flüchtlingsschutzes wurden wirksame Instrumente hervorgebracht, welche die Sicherheitsinteressen der Vertragsstaaten in zureichender Weise berücksichtigen. Art. 33 Abs. 2 GFK trägt – wie ausgeführt – den Sicherheitsinteressen des Vertragsstaates Rechnung, der den Flüchtling aufgenommen hat. Haben als terroristisch eingestufte individuelle Handlungen Auswirkungen auf das Gebiet des Vertragsstaates, kann er in schwerwiegenden Fällen auch gegen einen anerkannten Flüchtling Abschiebungsmaßnahmen durchführen, muss jedoch die absolute Schutzwirkung des Folterverbotes berücksichtigen. Hat ein Flüchtling *vor* seiner Aufnahme die Voraussetzungen eines Ausschlussgrundes nach Art. 1 F GFK erfüllt, sperrt dies die Statusgewährung. Der um Schutz ersuchte Vertragsstaat muss aber auch in diesem Fall den zwingenden Folterschutz auch an der Grenze beachten.

Werden *nach* der Statusgewährung individuelle Handlungen begangen, die einen der Tatbestände von Art. 1 F GFK erfüllen, rechtfertigt dies jedoch nicht die nachträgliche Anwendung dieser Norm. Derartige Einwände werden in den bislang bekannt gewordenen Widerrufsbescheiden jedoch nicht erhoben. UNHCR weist ausdrücklich darauf hin, dass eine nachträgliche Anwendung von Art. 1 F GFK durch das verwaltungsrechtliche Instrument des Widerrufs nur zulässig ist, wenn *nach der Statusgewährung* Umstände bekannt werden, die eine Versagung der Statusgewährung gerechtfertigt hätten, wären diese *im Zeitpunkt der Statusgewährung* bekannt gewesen. Der Widerruf dürfe hingegen nicht auf Sachverhalte angewendet werden, die erst nach der Statusgewährung eingetreten seien.²⁴ Das bedeutet

²³ BVerwG, NJW 1991, 581 (582), zur Anwendung des § 2 Abs. 1 G 1.

²⁴ UNHCR, Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1 F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, 2003, S. 6; UNHCR, Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1 F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, 2003, S. 6. „Cancellation is, however, not related to a person’s conduct post-determination“; ebenso Türk, Forced Migration and Security, in: International Journal of Refugee Law 2003, 113 (120)

nicht, dass die Vertragsstaaten gegenüber Handlungen, die in Art. 1 F GFK erwähnt sind, tatenlos bleiben müssten. Verbrechen der in Art. 1 F Buchst. a) GFK bezeichneten Art erfüllen die Voraussetzungen des *Weltrechtsprinzips* und können daher von allen Staaten strafrechtlich verfolgt werden. Damit ist klargestellt, dass das System des internationalen Flüchtlingsschutzes die Vertragsstaaten nicht daran hindert, mit allen verfügbaren Mitteln in Reaktion auf Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen den Frieden sowie Verbrechen gegen die Menschlichkeit die erforderlichen Schritte einzuleiten.

cc) *Ausschlussgrund des Art. 1 F Buchst. b) GFK*

Die in den bislang bekannt gewordenen Widerrufsbescheid bemühte Variante des Art. 1 F Buchst. b) GFK kommt nur unter „extremen Umständen“ im Falle von Handlungen zur Anwendung, die einen Angriff auf die Grundlagen der Koexistenz der internationalen Staatengemeinschaft darstellen. Solche Handlungen müssen eine *internationale Dimension* haben. In diese Kategorie fallen Verbrechen, die den Weltfrieden, die internationale Sicherheit und die friedlichen Beziehungen zwischen den Staaten erschüttern könnten, sowie schwere, anhaltende Menschenrechtsverletzungen.²⁵ Diese aus der Entstehungsgeschichte abgeleitete und am Wortlaut der Konvention orientierte Auslegung der Ausschlussklauseln verdeutlicht, dass diese auf den Prozess der *Transnationalisierung der Sicherheitsbedrohungen*²⁶ und dem entsprechend gewandelten Sicherheitsbegriffs flexibel und wirksam reagieren können.

Die nachträgliche Verwirklichung eines Tatbestandes nach Art. 1 F Buchst. b) GFK mag zur Anwendung von Art. 33 Abs. 2 GFK führen, wenn dadurch zugleich auch die Sicherheitsinteressen des Vertragsstaates gefährdet werden und der Tatbestand die Schwere des in Art. 33 Abs. 2 GFK bezeichneten Gefahrenbegriffs erfüllt. Ist dies nicht der Fall, ist die Anwendung von Art. 33 Abs. 2 GFK nicht erlaubt. Soweit „terroristische Aktivitäten“ - die in den gegen die Anhänger der MEK gerichteten Widerrufsbescheiden allerdings nicht behauptet werden - unter diese Norm subsumiert werden, müssen sie zugleich auch die

²⁵ UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz: Anwendung der Ausschlussklauseln: Art. 1 F GFK, 2003, S. 6.

²⁶ S. hierzu *Zürn*, US-Ordnung, Unordnung oder UN-Ordnung: Zur Entwicklung der Weltsicherheitsordnung, in: *Leviathan* 2003, 441 (444).

Sicherheitsinteressen des Vertragsstaates gefährden. Derartige Tatbestände rechtfertigen zwar auch unter bestimmten, eng gefassten Voraussetzungen die Anwendung von Art. 1 F Buchst. b) GFK, sofern sie vor der Statusgewährung erfüllt wurden. Werden „terroristische Aktivitäten“ nach der Statusgewährung entfaltet, müssen sie die Sicherheitsinteressen des den Status gewährenden Vertragsstaates gefährden. Keinesfalls ist es rechtlich zulässig, aus Art. 1 F GFK ein allgemeines Prinzip etwa dergestalt abzuleiten, dass die dort bezeichneten Ausschlussgründe als derart schwerwiegend einzuschätzen wären, dass sie die Sicherheitsinteressen aller Vertragsstaaten gefährdeten und somit auch die des Status gewährenden Vertragsstaates, der deshalb nach Art. 33 Abs. 2 GFK vorgehen könnte. Eine derartige Auslegung würde die klare rechtliche Trennung zwischen den Ausschlussgründen des Art. 1 F GFK und der Ausnahme vom Abschiebungsverbot nach Art. 33 Abs. 2 GFK verwischen und eine mit dem konventionsrechtlichen Schutzsystem unvereinbare Schwächung des Flüchtlingsschutzes zur Folge haben. Vielmehr müssen „terroristische Aktivitäten“ zugleich auch die Voraussetzungen von Art. 1 F Buchst. a) GFK erfüllen, damit der Vertragsstaat strafrechtlich gegen sie vorgehen kann. Auch in diesem Fall kann er allerdings den Statusbescheid nicht aufheben.

c) Fehlende international anerkannte Terrorismusdefinition

Gegen eine derartige Interpretation des konventionsrechtlichen Schutzsystems spricht darüber hinaus auch, dass sich bislang keine allgemein gültige Definition des „Terrorismusbegriffs“ herausgebildet hat und somit „terroristische“ Handlungen ohne weitere zusätzliche Voraussetzungen nicht als internationale Verbrechen angesehen werden können, es sei denn, es handelt sich um eine der in zahlreichen internationalen Konventionen gegen den Terrorismus²⁷ bezeichneten verbotenen Handlungen. Wegen des fehlenden Charakters eines internationalen Verbrechens kann auch nicht argumentiert werden, dass „terroristische“ Handlungen als solche stets die Sicherheitsinteressen des Vertragsstaates gefährdeten und dieser deshalb nach Art. 33 Abs. 2 GFK vorgehen könne.

Die Probleme, die sich der Durchsetzung einer allgemeinen Terrorismusdefinition stellen, verdeutlicht Art. 2 des im August 2000 im Rahmen der Vereinten Nationen verabschiedeten

²⁷ S. hierzu *DGVN*, Policy Paper No. 4, 2001, S. 5 ff.

„Draft Comprehensive Convention on International Terrorism“ (A/C.6/55/1). Danach werden u. a. als terroristische Delikte bestimmte ernsthafte Schadenszufügungen gegen staatliche und öffentliche Einrichtungen bezeichnet, wenn diese u. a. in der Absicht begangen werden, die Regierung von einer Handlung abzuhalten oder dazu anzuhalten. Es ist offensichtlich, dass ein derart weit gefasster Terrorismusbegriff für die internationale Verwendung ungeeignet ist, weil dadurch prinzipiell jede oppositionelle Widerstandshandlung erfasst werden kann. Der Entwurf klammert die Frage der Legitimität bewaffneter Widerstandshandlungen bewusst aus, weil hierüber international kaum eine Verständigung erzielt werden kann.²⁸

Damit wird das Dilemma internationaler juristischer Definitionsversuche evident: Terroristen sind zwar keine Guerillakämpfer. Es gibt jedoch *fließende Übergänge*.²⁹ Die internationale Konsensfindung wird darüber hinaus insbesondere dadurch erschwert, dass die Guerilla und auch terroristische Bewegungen *ideologische Zielsetzungen* verfolgen, eine konsensfähige Abgrenzung legitimer von illegitimen Zielen indes nicht möglich ist. So wiederholt die Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen zu „Terrorismus und Menschenrechten“ in ihrem Bericht vom 27. Juni 2001 das häufig verwendete Argument, dass eine Verständigung insbesondere dadurch belastet werde, dass des einen „Terroristen“ des anderen „Freiheitskämpfer“ seien.³⁰ Darüber hinaus erschwert die Konsensfindung, dass es bislang keine Verständigung über den Inhalt und die Grenzen des *Selbstbestimmungsrechtes* gibt. Selbst eine eher zurückhaltende Position im völkerrechtlichen Schrifttum geht davon aus, dass bei erheblichen Menschenrechtsverletzungen bis hin zu Vertreibungen und Völkermord ein Recht auf Sezession und damit auf gewaltsamen Widerstand anerkannt ist. Darauf hingewiesen wird auch, dass gewaltsame Sezessionen im Europa des 19. Jahrhunderts ein durchaus übliches Phänomen gewesen seien. Halb Europa habe letztlich auf Abspaltungen beruht.³¹

²⁸ S. hierzu *Marx*, Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen (Terrorismusbekämpfungsgesetz) - Drucksache 14/7386, S. 5 ff..

²⁹ *Hirschmann*, Das Phänomen >Terrorismus<: Entwicklungen und Herausforderungen, in: Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, 2001, S. 453, 454.

³⁰ *Kalliopi K. Koufa*, Report to the fifty-third session of the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, E/CN.4/Sub.2/2001/31, vom 27. Juni 2001.

³¹S. hierzu *Schmücker*, Sezession als Konfliktlösung – Unabhängigkeit für Montenegro und Kosovo, in: *Leviathan* 2001, S. 314, 318.

Die unklare Abgrenzung der Guerilla von terroristischen Bewegungen und die Unmöglichkeit, sich international über legitime Zielsetzungen Gewalt anwendender Bewegungen zu verständigen, in Verbindung mit den durch das Selbstbestimmungsrecht aufgeworfenen Definitionsproblemen verdeutlichen die Probleme, die einer internationalen Verständigung über eine individuelle Zurechnungskategorie für terroristisches Handeln entgegenstehen. Die Ereignisse nach dem 11. September 2001 haben darüber hinaus eine zusätzliche Schwierigkeit deutlich werden lassen. Das Bestreben, möglichst viele Staaten in die international angelegte Kampagne gegen den internationalen Terrorismus einzubinden, birgt immanent die Gefahr einer *Relativierung massiver menschenrechtsverletzender Staatsaktionen* in sich. Dies belegt etwa das beredte Schweigen westlicher Staatenlenker im Blick auf die massiven Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen der russischen Armee in Tschetschenien oder hinsichtlich der offensichtlichen Menschenrechtsverletzungen der chinesischen Regierung gegenüber der uigurischen Minderheit. Die systematische, schwerwiegende und massenhafte Verletzung der Menschenrechte in vielen Staaten der Welt ist damit ein weiteres Hindernis auf dem Weg zu einer internationalen Verständigung über den Terrorismusbegriff. Dies hat insbesondere Auswirkungen auf den innerstaatlichen Umgang mit dem Asylrecht. Es ist deshalb nicht zulässig, ohne weiteres bestimmte Oppositionsgruppen, die mit Gewalt gegen ihre Regierung kämpfen, als terroristisch einzustufen und derartige Definitionen zum Anknüpfungspunkt für die Aufhebung oder Einschränkung des Flüchtlingsschutzes zu machen. So hat auch das Bundesverfassungsgericht die Fachgerichtsbarkeit im Asylrecht vor einer pauschalen Gleichsetzung von *Gewalt* mit *Terrorismus* gewarnt.³²

Der sich nach dem 11. September 2001 herausbildende Sicherheitsbegriff zielt auf „terroristische Organisationen“, deren *Aktionsradius territorial unbegrenzt* ist und die deshalb grundsätzlich die konkreten Sicherheitsinteressen jedes Staates gefährden. Gegen einen Flüchtling, der einer derartigen Organisation angehört, mögen unter den Voraussetzungen von Art. 33 Abs. 2 GFK Abschiebungsmaßnahmen eingeleitet werden. Anders ist jedoch die Situation in Ansehung von Organisationen, die sich zwar auch terroristischer Mittel bedienen,

³² BVerfG (Kammer), InfAuslR 1991, 257 (260) = NVwZ 1992, 261.

jedoch ihren Einsatz vorrangig oder sogar ausschließlich auf das Gebiet eines Staates konzentrieren. Guerillakampf ist eine „militärische Strategie“, bei der es um die Belästigung, allmähliche Einkreisung und letztlich die Vernichtung des Feindes geht. Hingegen stellt der „Terrorismus“ eine *Kommunikationsstrategie* dar. Gewalt wird nicht wegen ihres Zerstörungseffektes, sondern als Signal verwendet, um psychologische Breitenwirkung zu erzielen.³³ Mit dem Guerillakrieg kommt die klassische Situation des Bürgerkrieges oder eines internen bewaffneten Konfliktes ins Spiel, der auf beiden Seiten mit unversöhnlichem Hass und teilweise auch unter Anwendung „terroristischer“ Methoden geführt wird. Auf eine derartige Situation ist der gewandelte Sicherheitsbegriff nicht gerichtet. Er kann es auch gar nicht sein, weil insoweit die einseitige Parteinahme der internationalen Staatenwelt den unverändert fort geltenden völkerrechtlichen Neutralitätsgrundsatz verletzen würde.

Politikgeschichtlich ist Terrorismus nichts Neues, sondern mit der Geschichte von Unterdrückungsregimen ebenso wie mit der von Widerstandsbewegungen und Aufstandsversuchen, wie z.B. denen der Assassinen, seit jeher verbunden. Im Rahmen der antikolonialen Aufstandsbewegungen Mitte des 20. Jahrhunderts, die innerhalb kurzer Zeit zum Zusammenbruch der europäischen Kolonialreiche geführt haben, hat der Terrorismus jedoch eine bis dahin nie erreichte Qualität erreicht und konnte erhebliche politische Erfolge erzielen. Zahlreiche Politiker, die im Verlaufe der sechziger Jahre in der Generalversammlung der Vereinten Nationen ihren Platz einnahmen, waren kurz zuvor noch als Terroristen gebrandmarkt und verfolgt worden. Die Partisanenbewegungen, an deren Spitze sie standen, hatten in ihren ersten Anfängen zumeist durch terroristische Anschläge gegen die Kolonialmacht Aufsehen erregt. Fast immer, wenn sie militärisch in die Enge gedrängt worden waren, hatten sie verstärkt auf Terroraktionen zurückgegriffen.³⁴ Von derartigen, *territorial gebundenen terroristischen Aktionen* zu unterscheiden ist der religiöse Terrorismus, der keineswegs nur aus islamischen Wurzeln erwächst und auf der Grundlage christlicher oder jüdischer Fundamentalismen gedeihen kann. Während die politisch-ideologische terroristische Gewalt auf die politische Machtelite im umkämpften Staatesgebiet zielt, löst der religiöse Terrorismus die territoriale Selbstbegrenzung terroristischer Gewalt auf. Einer deutlich ausgeweiteten und nicht länger auf die Träger politischer Macht

³³ Waldmann, Terrorismus. Provokation der Macht, 1998, S. 17.

³⁴ Münkler, Die neuen Kriege, 2003, S. 182.

begrenzten Feinddefinition entspricht beim religiösen Terrorismus eine starke Diffusität der Angriffsziele und des politischen Gegners. So forderten schon lange vor dem 11. September die Anschläge fundamentalistisch motivierter Terrorgruppen deutlich mehr Opfer als die des sozial-revolutionären oder ethnisch-nationalistischen Terrorismus.³⁵ Es ist darüber hinaus die territorial unbegrenzte internationale Dimension des religiösen Terrorismus sowie die an keinen konkreten Gegner gebundene Gewalt, die einen gewandelten Sicherheitsbegriff hervorgebracht hat. Bleibt der Einsatz von Gewalt und terroristischen Aktionen territorial begrenzt und auf einen konkreten politischen Gegner gerichtet, handelt es sich um ein traditionelles Phänomen, dessen Bekämpfung keine Neukonstruktion des Sicherheitsbegriffs erfordert.

4. Rechtsänderungen und asylrechtliche Widerrufskompetenz

Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge räumt ausdrücklich ein, dass die den Statusbescheid tragenden tatsächlichen Verhältnisse unverändert fortbestehen. Vielmehr wird der Widerruf ausschließlich mit den seit 1997 eingetretenen Rechtsänderungen begründet. Auffallend ist allerdings der zeitliche Zusammenhang mit dem Ratsbeschluss vom 17. Juni 2002. Nach Eintritt der ersten, auf § 51 Abs. 3 Satz 1 AuslG bezogenen Rechtsänderung hat das Bundesamt weiterhin Angehörigen der MEK den Asyl- bzw. Flüchtlingsstatus gewährt. Auch nach Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsgesetzes am 1. Januar 2002 hat das Bundesamt den Asylantrag zunächst nicht unter Berufung auf § 51 Abs. 3 Satz 2 AufenthG abgelehnt. Erst nach Erlass des bezeichneten Ratsbeschlusses hat das Bundesamt mit Bezugnahme auf die bezeichneten Rechtsänderungen Widerrufsverfahren gegen Angehörige der MEK eingeleitet. Nach § 73 Abs. 1 Satz 1 AsylVfG darf der Status jedoch nur widerrufen werden, wenn die tatsächlichen Voraussetzungen für diesen nicht mehr vorliegen. Ebenso bestimmt das völkerrechtliche Vorbild Art. 1 C Nr. 5 Abs. 1 und Nr. 6 Abs. 1 GFK, dass der Flüchtling es nach Wegfall der Umstände, aufgrund deren er als Flüchtling anerkannt worden ist, nicht mehr ablehnen kann, den Schutz des Herkunftslandes anzunehmen. Die in Bezug genommene Vorschrift des § 30 Abs. 4 AsylVfG betrifft die Sachentscheidung nach § 31 Abs. 2 AsylVfG, also die für die Statusfeststellung

³⁵ Münkler, Die neuen Kriege, 2003, S. 184.

maßgebenden, nicht jedoch die für den Widerruf in Betracht zu ziehenden Voraussetzungen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes rechtfertigt indes *ausschließlich* der Wegfall der politischen Verfolgung den Widerruf.³⁶ Ausdrücklich stellt das Bundesverwaltungsgericht klar, dass der Widerruf der Statusentscheidung „*nur* möglich ist, wenn durch eine *nachträgliche Änderung der Verhältnisse* die Anerkennungsvoraussetzungen weggefallen sind.“³⁷ Die nachträgliche Änderung der deutschen *Gesetzeslage* rechtfertigt danach nicht den Widerruf. Das Bundesverwaltungsgericht folgt damit nicht einer insoweit widersprüchlich vertretenen vereinzelt Literaturmeinung, die auch bei einer Änderung der Rechtslage den Widerruf für gerechtfertigt erachtet.³⁸ Weder darf der Widerruf auf eine nachträglich bekannt gewordene Erkenntnislage³⁹ noch auf die nachträgliche Feststellung einer falschen Verfolgungsprognose⁴⁰ noch auf nachträgliche Gesetzesänderungen gestützt werden. Umstritten ist, ob neben der Spezialvorschrift des § 73 AsylVfG die allgemeinen Aufhebungsvorschriften der §§ 48 f. VwVfG angewendet werden dürfen. Überwiegend geht die Rechtsprechung von einem abschließenden Charakter der Spezialvorschrift aus.⁴¹ Insoweit hält das Bundesverwaltungsgericht zwar die Anwendung der allgemeinen Rücknahmevorschrift des § 48 VwVfG für anwendbar.⁴² Da es einen Widerruf der asylrechtlichen Statusentscheidung indes nur für zulässig erachtet, wenn die tatsächlichen Anerkennungsvoraussetzungen entfallen sind, ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes eine Anwendung der allgemeinen Widerrufsregelung des § 49 VwVfG im Asylrecht unzulässig. Aber selbst dann, wenn nachträgliche Rechtsänderungen als Widerrufsgrund anerkannt würden, darf nach allgemeinem Verwaltungsverfahrensrecht ein rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakt nur widerrufen werden, wenn die Behörde aufgrund einer geänderten Rechtslage berechtigt wäre, den Verwaltungsakt zu erlassen,

³⁶ BVerwG, EZAR 214 Nr. 3; BVerwG, NVwZ 2001, 335 = InfAuslR 2001, 532 = EZAR 214 Nr. 13; OVG Rh-Pf, NVwZ-Beil. 2001, 9 (19) = InfAuslR 2001, 532 = EZAR 214 Nr. 13.

³⁷ BVerwG, NVwZ 2001, 335

³⁸ *Hailbronner*, AuslR, B 2, § 73 AsylVfG Rdn. 8, s. aber Rdn. 13: „...der rechtmäßige Widerruf der Asylanerkennung gemäß § 73 Abs. 1 Satz 1 (setzt) die nachträgliche Veränderung von maßgebenden Umständen voraus“.

³⁹ BVerwG, NVwZ 2001, 335.

⁴⁰ VGH BW, NVwZ 2001, 460.

⁴¹ BayVGH, EZAR 214 Nr. 9; OVG Rh-Pf, NVwZ-Beil. 2001, 9 (10 f.) = AuAS 2000, 138; OVG Rh-Pf, InfAuslR 2000, 468 = AuAS 2000, 82; ebenso *Renner*, AuslR, § 73 AsylVfG Rdn. 21; *Hailbronner*, AuslR, B 2, § 73 AsylVfG Rdn. 5; *Marx*, Kommentar zum AsylVfG, 5. Aufl., 2003, § 73 Rdn. 6 – 10.

⁴² BVerwG, BVerwG, NVwZ 2001, 335 = InfAuslR 2001, 532 = EZAR 214 Nr. 13.

soweit der Begünstigte von der Vergünstigung noch keinen Gebrauch gemacht hat (vgl. § 49 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG). Gebrauch gemacht von der Begünstigung hat der Begünstigte, wenn er begonnen hat, sie ins Werk zu setzen.⁴³ In allen bisher bekannt gewordenen Widerrufsfällen sind die Betroffenen bereits seit Jahren im Besitz des gewährten Status, sodass die Voraussetzungen nach § 49 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG nicht vorliegen.

5. Ergebnis

Im Lichte des gewandelten Verständnisses des Sicherheitsbegriffs ist der Vorwurf der deutschen Behörden, die Organisation Volksmodjahedin Iran führten ihren Kampf gegen die iranische Regierung auch unter Anwendung „terroristischer“ Mittel, zu bewerten. Insofern ist zunächst von Bedeutung, dass zugleich auch darauf hingewiesen wird, dass die Organisation ihren bewaffneten Kampf auf das Gebiet des iranischen Staates begrenzt. Nach den Erkenntnissen des Bundesamtes für Verfassungsschutz führen die Kommandos der NLA seit 1997 verstärkt Guerillaaktionen im Iran durch. Hauptanschlagsziele seien Kasernen der Armee und der Pasdaran, Polizeistationen, Geheimdienstzentralen sowie andere staatliche Einrichtungen. Bei derartigen Aktionen würden aufgrund der Vorgehensweise oftmals auch Zivilpersonen verletzt oder getötet. Opfer terroristischer Gewalt seien aber auch Parteigänger des Regimes wie Geistliche und Militärs.⁴⁴ Nach den behördlichen Erkenntnissen ist damit der bewaffnete Kampf der Mujahedin auf den Iran begrenzt, hat er überwiegend militärischen Charakter und kann er deshalb nicht die internationale Sicherheit gefährden. Allein der Umstand, dass die Europäische Union die Organisation der Volksmodjahedin Iran auf die Liste „terroristischer“ Organisationen gesetzt hat, schafft kein neues Flüchtlingsrecht und kann deshalb auch nicht dazu führen, dass die aktive Betätigung in der Organisation Volksmodjahedin Iran die Einschränkung des Abschiebungsschutzes nach Art. 33 Abs. 2 GFK rechtfertigt.

⁴³ Schäfer, in: Obermayer, Kommentar zum VwVfG, 3. Aufl. 1999, § 49 Rdn. 54; Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG. Kommentar, 5. Aufl., 1998, § 49 Rdn. 75.

⁴⁴ Bundesamt für Verfassungsschutz, Iranischer Extremismus. „Volksmodjahedin Iran“ und ihre Frontorganisation „Nationaler Widerstandsrat Iran“, Dezember 2000, S. 14 (www.verfassungsschutz.de).

Die US-Administration hat mit Schreiben vom 21. Juli 2004 alle sich im Lager Ashraf im Irak aufhaltenden Anhänger der MEK als geschützte Personen nach der Vierten Genfer Konvention anerkannt. Damit wird den Angehörigen der MEK, die vom Irak aus den bewaffneten Kampf gegen das iranische Regime geführt haben, ein Status nach dem humanitären Völkerrecht zuerkannt. Vorangegangen waren nach offiziellen Angaben intensive Sicherheitsüberprüfungen der etwa 3.800 Insassen des Lagers durch das US-Außenministerium und das FBI.⁴⁵ Die Vierte Genfer Konvention regelt die Behandlung von Zivilpersonen in Kriegszeiten. Da die Angehörigen der MEK nach Beginn des Irakkrieges ihre bewaffneten Aktionen gegen den Iran eingestellt haben, gelten sie als Zivilpersonen. Angesichts der Anerkennung der Angehörigen der MEK nach der Vierten Genfer Konvention, kann der Vorwurf terroristischer Aktivitäten jedenfalls aus völkerrechtlicher Sicht kaum noch aufrecht erhalten werden.

Darüber hinaus leiden die derzeit durch das zuständige Bundesamt eingeleiteten Widerrufsverfahren überwiegend an fehlerhaften Tatsachenfeststellungen. Zumeist werden die Betroffenen unsubstanziert und begrifflich unscharf als „*Kader der Mujahedin-e-Khalq Iran*“ bewertet. Es fehlt dabei nicht nur an einer gerichtlich verwertbaren Definition des Kaderbegriffs. Darüber hinaus werden ausschließlich Erkenntnisse des Bundesamtes für den Verfassungsschutz zugrunde gelegt, die aber die vorgenommene Einstufung nicht tragen. Die nunmehr zur Einleitung von Widerrufsverfahren heran gezogenen Erkenntnisse waren andererseits tatsächliche Entscheidungsgrundlage für die Gewährung des Status. Ein Widerruf kann jedoch nicht auf Gründe gestützt werden, welche der Behörde im Zeitpunkt der Entscheidung über den aufgehobenen Bescheid bekannt waren und die darüber hinaus sogar dessen tragendes Begründungselement darstellen.

Die 1997 mit der Einfügung von § 30 Abs. 4 AsylVfG und dem damit angeordneten Verweis auf § 51 Abs. 3 AuslG 1990 (§ 60 Abs. 8 Satz 1 AufenthG) eingeführte verfahrensrechtliche Verschärfung kann den Widerrufsbescheid nicht tragen. § 51 Abs. 3 Satz 1 AuslG 1990 ist wie die Vorläufernorm des § 14 Abs. 1 Satz 2 AuslG 1965 innerstaatliche Umsetzungsnorm von Art. 33 Abs. 2 GFK. Das Bundesverwaltungsgericht hat im Blick auf die

⁴⁵ New York Times v. 27. 7. 2004

Verfassungskonformität des § 51 Abs. 3 Satz 1 AuslG ausdrücklich auf seine frühere Rechtsprechung zu § 14 Abs. 1 Satz 2 AuslG 1965 verwiesen.⁴⁶ Was sich gegenüber dem früheren Recht geändert hat ist, dass bei Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 33 Abs. 2 GFK (§ 51 Abs. 3 Satz 1 AuslG 1990) bereits die Statusfeststellung versagt werden kann (vgl. § 30 Abs. 4 AsylVfG). Demgegenüber darf aufgrund von Art. 33 Abs. 2 GFK nicht die Statusfeststellung aufgehoben werden, sondern wird durch diese Norm die Abschiebung eines anerkannten Flüchtlings zugelassen. Die 1997 eingeführte verfahrensrechtliche Verschärfung ist indes völkerrechtswidrig. Auch nach der früheren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes musste in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht ein die Abschiebung eines anerkannten Flüchtlings rechtfertigender Grund (vgl. Art. 33 Abs. 2 GFK, § 14 Abs. 1 Satz 2 AuslG 1965, § 51 Abs. 3 Satz 1 AuslG 1997) bei der Statusentscheidung selbst unberücksichtigt bleiben.⁴⁷

Unabhängig von diesen völkerrechtswidrigen Bedenken verbietet § 73 Abs. 1 Satz 1 AsylVfG wie auch § 49 Abs. 1 VwVfG aber auch dann, wenn wegen der seit 1997 in das Asylverfahren hinein wirkenden Reichweite des § 51 Abs. 3 Satz 1 AuslG von einer Gesetzesänderung ausgegangen wird, den Widerruf. Nur eine Änderung der tatsächlichen Entscheidungsgrundlagen - soweit sie die Prognose eines Wegfalls der politischen Verfolgung rechtfertigen – rechtfertigt den Widerruf, nicht jedoch eine nachträgliche gesetzliche Änderung der für die Statusanerkennung maßgebenden verfahrensrechtlichen Vorschriften. Diese Gesetzesauslegung gebietet bereits der eindeutige Wortlaut von § 73 Abs. 1 Satz 1 AsylVfG. Wäre die Rechtsansicht des Bundesamtes richtig, dann müssten alle seit 1978 getroffenen Statusfeststellungen darauf hin überprüft werden, ob im Hinblick auf die seitdem in Kraft getretene unübersehbare Vielzahl von verfahrensrechtlichen Verschärfungen die ursprüngliche Statusentscheidung heute noch hätte ergehen können. Insbesondere die auf die Verfahrensbeschleunigung, die Verschärfung der Mitwirkungs- und Darlegungslasten, aber auch die auf Beachtlichkeit von Nachfluchtgründen zielenden Vorschriften müssten im Rahmen einer unbegrenzten Vielzahl von Aufhebungsverfahren darauf hin überprüft werden,

⁴⁶ BVerwGE 99, 109 = EZAR 200 Nr. 35 = NVwZ 1999, 1346 = InfAuslR 1999, 470, mit Hinweis auf BVerwGE 49, 202.

⁴⁷ BVerwGE 49, 211 (212 f.) = EZAR 210 Nr. 1 = DÖV 1976, 94 = MDR 1976, 254 = BayVBl. 1976, 410; s. hierzu *Marx*, Kommentar zum AsylVfG, 5. Aufl., 2003, § 2 Rdn. 11).

ob der vor vielen Jahren ergangene Statusbescheid auch heute noch so hätte erlassen werden können, wenn die jetzt geltenden verfahrens- und materiellrechtlichen Vorschriften damals schon in Kraft gewesen wäre. Würde diese Voraussetzung bejaht, müsste der Statusbescheid aufgehoben werden.

Allein die Zugehörigkeit zur MEK, in welcher Form auch immer, ohne das Hinzutreten zusätzlicher erschwerender, auf das individuelle Verhalten des Asylsuchenden bezogener Umstände rechtfertigen damit weder die Anwendung von § 60 Abs. 8 Satz 1 AufenthG noch von § 60 Abs. 8 Satz 2 AufenthG.

III. Ausschlussgründe im asylrechtlichen Anerkennungsverfahren

Wegen der Vorschrift des § 30 Abs. 4 AsylVfG kann das Bundesamt bereits die Gewährung des Asylstatus versagen, wenn die Voraussetzungen des § 53 Abs. 3 AuslG bzw. § 60 Abs. 8 AufenthG vorliegen. Insoweit können die gegen die Widerrufspraxis erhobenen rechtlichen Bedenken nicht durchgreifen. Allerdings gilt auch hier, dass die bloße Zugehörigkeit zur MEK nicht die Voraussetzungen des § 51 Abs. 3 Satz 1 und 2 AufenthG bzw. § 60 Abs. 8 Satz 1 und 2 AufenthG erfüllt.

Bis zum Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsgesetz 2001 versperrte die Rechtsprechung des BVerwG der Praxis eine Berücksichtigung der Ausschlussgründe der GFK.⁴⁸ Seit diesem Zeitpunkt erlaubt § 30 Abs. 4 AsylVfG die Anwendung der Ausschlussgründe nach § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG 1990 bzw. § 60 Abs. 8 Satz 2 AufenthG auch im Asylverfahren bei der Entscheidung über die Statusgewährung. Bereits zuvor ermöglichte § 30 Abs. 4 AsylVfG die Berücksichtigung des Art. 33 Abs. 2 GFK im Anerkennungsverfahren. Die Vorschrift des § 30 Abs. 4 AsylVfG schiebt jedoch das die Zulässigkeit der Abschiebung politisch Verfolgter nach Art. 33 Abs. 2 GFK betreffende Problem bereits in das *Asylanerkennungsverfahren* hinein. In verfassungsrechtlich bedenklicher Weise verwischt der Gesetzgeber hier die Grenzen zwischen dem Feststellungsakt der politischen Verfolgung einerseits sowie dem Vollstreckungsakt der

⁴⁸ BVerwGE 67, 184 (192) = NVwZ 1983, 674 = InfAuslR 1983, 228

ausführenden Behörde andererseits. Ob die Abschiebung im Falle des § 51 Abs. 3 Satz 1 AuslG 1990 bzw. § 60 Abs. 8 Satz 1 AufenthG rechtlich zulässig ist, hat die Vollstreckungsbehörde nach pflichtgemäßen Ermessen zu entscheiden. Demgegenüber trifft das Bundesamt in Ausführung der asylrechtlichen Grundrechtsnorm sowie der damit übereinstimmenden Gesamtkonzeption des AsylVfG reine Rechtsentscheidungen, bei denen für Ermessensentscheidungen kein Raum ist.⁴⁹ Zwar ist das Bundesamt auch für ausländerrechtliche Entscheidungen nach dem AsylVfG zuständig (§ 5 Abs. 1 Satz 2 AsylVfG). Es entscheidet über ausländerrechtliche Fragen jedoch nicht nach Ermessen, sondern stets aufgrund zwingenden Gesetzesbefehls (§§ 34 ff. AsylVfG; § 53 AuslG 1990, § 60 Abs. 2 – 8 AufenthG).

§ 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG 1990 bzw. § 60 Abs. 8 Satz 2 AufenthG ist innerstaatliche Umsetzungsnorm von Art. 1 F GFK. Insoweit ist indes der inzwischen anerkannte Grundsatz, dass die Prüfung der Flüchtlingseigenschaft der Entscheidung über die Anwendung der Ausschlussgründe voranzugehen hat (*»inclusion before exclusion«*) zu berücksichtigen.⁵⁰ Die Statusentscheidung nach Art. 1 A GFK und die Ausschlussentscheidung nach Art. 1 F GFK sind integrale und miteinander eng zusammenhängende Aspekte des Feststellungsverfahrens. Beide Fragen müssen im Rahmen einer umfassenden Prüfung aller relevanten Umstände des Einzelfalls behandelt werden.⁵¹ Eine Entscheidung über den Ausschluss ohne vorhergehende Prüfung der Flüchtlingseigenschaft ist darüber hinaus unvereinbar mit dem Ziel und Zweck der GFK (vgl. auch Art. 31 Abs. 1 WÜV). Weil der Ausschluss der *extreme Ausnahmefall* ist, muss zunächst über die Flüchtlingseigenschaft entschieden werden. Erst die hierbei zu prüfenden Umstände erlauben eine Bewertung ihres Gewichts und ihrer Bedeutung auch im Blick auf Art. 1 F GFK. In der internationalen Staatenpraxis wird dementsprechend vor einer

⁴⁹ BVerwGE 49, 211 (213) = Buchholz 402.24 § 29 AuslG Nr. 1 = EZAR 210 Nr. 1 = DÖV 1976, 94 = MDR 1976, 254 = BayVBl. 1976, 410.

⁵⁰ Nr. 15 der Summary Conclusions – Exclusion from Refugee Status, Lisbon Expert Roundtable, Global Consultations on International protection, 3-4 May 2001; UNHCR, The Exclusion Clauses: Guidelines on their Application, 1 Dec. 1996, Nr. 84; UNHCR, Background Paper on the Article 1 F Exclusion Clauses, 1997; UNHCR, Determination of refugee status of persons connected with organizations or groups which advocate and/or practice violence, 1 June 1998, Nr. 4 und 5; Bliss, >Serious reasons for Consideration<: Minimum Standards of Procedural Fairness in the Application of the Article 1 F Exclusion Clauses, S. 92 (106 ff.).

⁵¹ Marx, Stellungnahme zum Entwurf des Terrorismusbekämpfungsg, in DB, Innenausschuss, Prot. 78, 14/644 A, S. 132 f.

Anwendung der Ausschlussgründe zuvor stets die Flüchtlingseigenschaft geprüft.⁵² Damit steht die Behandlung der Ausschlussgründe nach Art. 1 F GFK in beschleunigten Verfahren nicht in Übereinstimmung. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes ist innerstaatliches Recht, welches völkervertragliche Regelungen umsetzt, im Lichte der allgemeinen Regeln und Grundsätze des Völkerrechts auszulegen und anzuwenden,⁵³ also nach Maßgabe der Auslegungsregeln des Art. 31 WÜV. Dies verbietet es, abweichend vom Ziel und Zweck der Konvention sowie der Staatenpraxis die Ausschlussgründe des Art. 1 F GFK zum Gegenstand von Sonderverfahren zu machen.

Die wegen des besonderen Ausnahmecharakters strenge Prüfung der Ausschlussgründe darf darüber hinaus nicht in Zulässigkeits- oder beschleunigten Verfahren durchgeführt werden. Erst eine endgültige Entscheidung über den Ausschluss nach einer sorgfältigen Prüfung aller relevanten Umstände und Tatsachen entzieht dem Flüchtling den Abschiebungsschutz nach Art. 33 GFK.⁵⁴ Daher darf über den Ausschluss nach Art. 1 GFK nicht in Verfahren zur Behandlung offensichtlich unbegründeter Asylanträge entschieden werden.⁵⁵

Mit diesen Grundsätzen ist § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG 1990 bzw. § 60 Abs. 8 Satz 2 AufenthG nicht vereinbar. Der Vorschlag stellt nicht sicher, dass über die Ausschlussgründe nur im Rahmen des Asylverfahrens durch das dafür zuständige Bundesamt entschieden werden darf. Darüber hinaus ist die Verankerung der Ausschlussgründe in § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG 1990 bzw. § 60 Abs. 8 Satz 2 AufenthG systemfremd. Denn es geht nicht wie bei § 51 Abs. 3 Satz 1 AuslG 1990 bzw. § 60 Abs. 8 Satz 1 AufenthG (Art. 33 Abs. 2 GFK) um eine Aufhebung des bislang unanfechtbar anerkannten Konventionsflüchtlingen gewährten Abschiebungsschutzes. Vielmehr ist zu prüfen, ob der Abschiebungsschutz nach Art. 33 Abs. 1 GFK (§ 51 Abs. 1 AuslG 1990, § 60 Abs. 1 AufenthG) im konkreten Einzelfall überhaupt Anwendung findet, weil der Antragsteller zwar an sich die Voraussetzungen der Flüchtlingseigenschaft im Sinne von Art. 1 A GFK erfüllt, die Bestimmungen der Konvention

⁵² UK Immigration Appeals Tribunal, (1995) Imm A.R. 494; Kanada, Court of Appeal, *Moreno v. Canada*, (1993) 159 NR 210 (C.A.); USA, Board of Appeal, *Matter of Ballester-Garcia*, (1980), 17 I. & N. Dec. 592, Schweizerische Asylrekurskommission, U. v. 14. 9. 1998, *B.M.*

⁵³ BVerfGE 46, 342 (361).

⁵⁴ *UNHCR*, The Exclusion Clauses: Guidelines on their Application, 1 Dec. 1996, Nr. 84.

⁵⁵ Bliss, ebenda, S. 131.

auf ihn wegen Art. 1 F GFK indes keine Anwendung finden.⁵⁶ Wegen des deklaratorischen Feststellungsaktes der Statusentscheidung⁵⁷ ist allerdings der Abschiebungsschutz bis zur endgültigen Entscheidung über den Asylantrag zu beachten.

IV. Ausweisung von Angehörigen der MEK

1. Vorbemerkung

Die zuständigen Ausländerbehörden haben gegen einige der Anhänger der MEK, gegen die das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge Widerrufsverfahren eingeleitet hat, Ausweisungsverfügungen erlassen. Die Bescheide werden auf § 47 Abs. 2 Nr. 4 in Verb. mit § 8 Abs. 1 Nr. 5 AuslG 1990 gestützt. Danach wird ein Ausländer in der Regel ausgewiesen, wenn er die freiheitliche demokratische Grundordnung gefährdet oder sich bei der Verfolgung politischer Ziele an Gewalttätigkeiten beteiligt oder öffentlich zu Gewaltanwendung aufruft oder mit Gewaltanwendung droht oder wenn Tatsachen belegen, dass er einer Vereinigung angehört, die den *internationalen Terrorismus* unterstützt, oder er eine derartige Vereinigung unterstützt. Mit Wirkung zum 1. Januar 2005 wird der zweite Teil dieses Regelausweisungsgrundes durch die Vorschrift des § 54 Nr. 5 AufenthG ersetzt. Danach reichen für die Regelausweisung Tatsachen aus, welche die Schlussfolgerung rechtfertigen, dass der Ausländer einer Vereinigung angehört, die den Terrorismus unterstützt oder er eine derartige Vereinigung unterstützt oder unterstützt hat. Auf zurückliegende Mitgliedschaften oder Unterstützungshandlungen kann die Versagung indes nur gestützt werden, soweit diese eine gegenwärtige Gefährlichkeit begründe. Der auf Gewalttätigkeiten abzielende erste Teil des Regelausweisungsgrundes des § 47 Abs. 2 Nr. 4 AuslG 1990 wird durch § 54 Nr. 5a AufenthG ersetzt. Da gegen die Anhänger der MEK der Vorwurf der Gewalttätigkeit nicht erhoben wird, kann die Bewertung auf den Vorwurf der Unterstützung des internationalen Terrorismus beschränkt werden.

⁵⁶ Marx, ZAR 2002, 127 (133).

⁵⁷ Weis, *Revue du droit international*, 1960, 928 (944); Jaeger, *Status and International Protection of Refugees* 1979, Nr. 52; Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, 2. Aufl., 1996, S. 32.

Die Ausländerbehörden begründen ihre Ausweisungsverfügungen gegen Anhänger der MEK damit, bereits die bloße Zugehörigkeit zu dieser Organisation begründe die Annahme eines auf Tatsachen gestützten Verdachts der Unterstützung des internationalen Terrorismus. Ein Ausländer stelle eine solche Gefahr nicht nur bei der aktiven Teilnahme an Gewalttaten dar, sondern kann auch schon durch die Unterstützung einer solchen Organisation auftreten. Eine Bezugnahme auf den Ratsbeschluss Nr. 2002/460 unterbleibt freilich. Damit ist der Frage nachzugehen, ob allein die Zugehörigkeit zur MEK den auf Tatsachen gestützten Verdacht begründet, dass der oder die Betroffene den internationalen Terrorismus unterstützt.

2. *Fehlende Terrorismusdefinition*

Wie bereits der Gesetzgeber des Terrorismusbekämpfungsgesetzes hat der Gesetzgeber des Aufenthaltsgesetzes keinen Versuch unternommen, den Begriff des internationalen Terrorismus zu definieren.⁵⁸ Vielmehr wird ein verschwommener Terrorismusbegriff verwendet, der einerseits erhebliche Schutzgüter tatsächlich gefährdende Handlungen erfasst, andererseits geeignet ist, auch bloße Meinungsäußerungen und gewaltlose Betätigungsformen zu umfassen. Dieser sanktionsbewehrte verwaltungsrechtliche Terrorismusbegriff kann daher weit in den bloßen gesellschaftlichen Diskursprozess hineinreichen und bloße Meinungsbekundungen und verbale Gewaltbereitschaft ohne konkrete Umsetzungsabsicht erfassen. Offensichtlich setzt das Gesetz einen insoweit allgemein anerkannten, der Rechtsanwendung fähigen Begriff des Terrorismus voraus. Einerseits bedarf deshalb der Begriff der „terroristischen Vereinigung“, andererseits die konkrete Einbindung des Einzelnen in diese einer begrifflichen Klärung. Denn es sind rechtsstaatlich tragfähige Zurechnungskriterien erforderlich, die angesichts der angedrohten verwaltungsrechtlichen Sanktionen dem Zurechnungsprinzip *individueller Verantwortlichkeit* gerecht werden können.

Das Gesetz muss im Zusammenhang mit internationalen und Bemühungen der Europäischen Gemeinschaften gesehen werden, den Begriff des Terrorismus zu definieren und zum

⁵⁸ S. auch *Marx*, ZAR 2002, 127; *Marx*, ZAR 2004, 275.

Anknüpfungspunkt staatlicher Gegenmaßnahmen zu machen. Es gibt jedoch bislang keine international anerkannte, der Rechtsanwendung fähige Definition des Terrorismus. Insoweit wird auf die Ausführungen in Abschnitt B Nr. verwiesen. Zwar gibt es in der wissenschaftlichen Terrorismusforschung eine Reihe von Definitionsansätzen. Diese Forschungen behandeln jedoch nicht das Zurechnungsprinzip individueller Verantwortlichkeit für die Begehung, Unterstützung und Förderung terroristischer Handlungen und Bestrebungen. Die internationale Gemeinschaft ist zunächst, beginnend mit der Konvention von 1963 über strafbare und bestimmte andere an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen bis zum Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus von 1999, in einer Vielzahl internationalen Übereinkommen den Weg gegangen, zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus bestimmte, jeweils abgegrenzte Sachbereiche spezifisch einer gesonderten Regelung zuzuführen und dabei hinreichend bestimmte, strafrechtlichen Formen der Täterschaft und Teilnahme genügende Handlungsalternativen zu regeln. Allgemeine Terrorismusdefinitionen sind demgegenüber bislang nicht gelungen.

Insoweit kann vielleicht der traditionelle Weg der internationalen Gemeinschaft weiterhelfen, wie er z. B. auch dem Europäischen Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus vom 27. Januar 1977 zugrunde liegt. Danach wird für die Zwecke des Auslieferungsverkehrs nicht eine allgemeine Definition des Terrorismusbegriffs zugrunde gelegt. Vielmehr wird für die Durchbrechung des Auslieferungsverbotes in Art. 1 Buchstabe a) und b) des Übereinkommens an Straftaten nach internationalen Übereinkommen gegen den Terrorismus angeknüpft und werden in Art. 1 Buchstabe c) bis e) des bezeichneten Übereinkommens bestimmte tatbestandlich fest umrissene schwerwiegende Straftaten bezeichnet. In Art. 1 Buchstabe f) des Übereinkommens werden schließlich die Begehungsformen einer derart kasuistisch gefassten terroristischen Straftat genannt, nämlich der Versuch, die Mittäter- oder Gehilfenschaft. Allerdings erlaubt Art. 13 im Blick auf „politische Straftaten“ eine Durchbrechung der Auslieferungspflicht und wird diese Norm in der Staatenpraxis unterschiedlich angewendet⁵⁹.

⁵⁹ S. hierzu *Cassese*, *International and Comparative Law Quarterly* 1989, 589 (594 ff.).

3. Zurechnung nach strafrechtlichen Kriterien

Über viele der als terroristisch eingestuften Handlungen kann relativ problemlos Einigkeit hergestellt werden. Angesichts der aufgezeigten Schwierigkeiten des internationalen Diskurses über den Terrorismusbegriff bereiten indes insbesondere die den terroristischen Aktionen „vorgelagerten“ Förderungs- und Unterstützungshandlungen erhebliche Definitionsprobleme. Misslingt eine rechtsstaatlich geforderte präzise Grenzziehung, hat dies einschneidende freiheitsfeindliche Auswirkungen auf den gesellschaftlichen Prozess. Der Gesetzgeber steht vor der Aufgabe, hinreichend bestimmte Anknüpfungspunkte aus dem Gesamtspektrum terroristischer Aktionen und Bestrebungen als Zurechnungsbegriffe für individuelle Verantwortlichkeit heraus zu filtern. Da es insbesondere um Bewegungen und Organisationen geht, die in den Herkunftsländern der Betroffenen agieren, ist insoweit besondere Sorgfalt und Behutsamkeit angezeigt.

Die tatbestandliche Beschreibung *organisatorischer Zusammenschlüsse* als Zurechnungskategorie für individuelles Verhalten ist keine neue Aufgabe. Vielmehr hat der Gesetzgeber mit § 129, § 129a, „ 129 b StGB bereits Kriterien entwickelt, die bei der Definition von terroristischen Förderungs- und Unterstützungshandlungen im Verwaltungsrecht hilfreich sein können. Es muss sich danach um einen „auf Dauer angelegten Zusammenschluss“ handeln, der bei Unterordnung des Willens des Einzelnen unter den Willen der Gesamtheit gemeinsame terroristische *Zwecke* verfolgt oder gemeinsame terroristische *Tätigkeiten* entfaltet. Staatliche Abwehrmaßnahmen zielen auf „die erhöhte kriminelle Intensität“, die „in einer festgefügtten Organisation ihren Ausdruck findet, die kraft der ihr innewohnenden Eigendynamik eine erhöhte Gefährlichkeit für wichtige Rechtsgüter der Gemeinschaft mit sich bringt“. Diese für „größere Personenzusammenschlüsse *typische Eigendynamik* hat ihre *spezifische Gefährlichkeit* darin, dass sie geeignet ist, dem Einzelnen die Begehung von Straftaten zu erleichtern und bei ihm das Gefühl persönlicher Verantwortung zurückzudrängen“⁶⁰. Die Straftaten brauchen nicht das Endziel, der Hauptzweck oder die ausschließliche Tätigkeit sein. Auch wenn sie die Erreichung des Endziels nur vorbereiten sollen, bleiben Zweck und Tätigkeit der

⁶⁰ BGH, NJW 1992, 1518.

Organisation auf die Begehung strafbarer Handlungen gerichtet.⁶¹ Demgegenüber genügt es nicht, wenn die Begehung der Straftaten nur ein Zweck oder eine Tätigkeit von untergeordneter Bedeutung ist⁶².

Im Ausländerrecht sind häufig Organisationen zu bewerten, deren Tätigkeit und Zwecksetzung auf die Übernahme der Macht im Staate gerichtet sind. Der bewaffnete Kampf ist hierbei lediglich eines von zahlreichen anderen Mitteln, um dieses Ziel zu erreichen. So wurde die *EPLF*, die Anfang der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts in Eritrea die Macht erlangte und in einem Referendum bestätigt wurde, seinerzeit von keinem ernst zu nehmenden politischen Beobachter als terroristische Organisation bezeichnet. Gleiches trifft auf den *ANC* zu. Ebenso wenig wurde die *SDA* in Bosnien vor der Erlangung der Unabhängigkeit als terroristisch bezeichnet. Darüber hinaus kommt häufig als Besonderheit hinzu, dass sich die zu beurteilenden Organisationen teilweise in organisatorisch verselbständigte militärische, politische und propagandistische Zweige aufgeteilt haben. Soweit ihre oppositionellen Aktivitäten im bewaffneten Kampf gegen die Regierung ihren Ausdruck finden, gelten die militärischen Zweige unter den Voraussetzungen des gemeinsamen Art. 3 der vier Genfer Konventionen als Bürgerkriegspartei, nämlich dann, wenn sie über organisierte Streitkräfte verfügen, in einem abgegrenzten Gebiet agieren und in der Lage sind, die Anforderungen des humanitären Rechts nach innen durchzusetzen⁶³. Diese Voraussetzungen trafen etwa auf die kämpfenden Einheiten der *ARGK*, der 1986 gegründete reguläre bewaffnete Arm der *PKK*, bezogen auf die umkämpften Bürgerkriegsgebiete im Südosten der Türkei zu. Zwar wurde die *Hadep* von türkischen Strafverfolgungsorganen als „verlängerter Arm der *PKK*“ eingestuft und ist diese deshalb durch den türkischen Verfassungsgerichtshof verboten worden. Das BVerfG entwickelte seine Rechtsprechung zum Bürgerkrieg am Beispiel des Konfliktes zwischen der Regierung von Sri Lanka und der bewaffneten tamilischen Opposition⁶⁴, unterstellte damit stillschweigend, dass diese, insbesondere die *LTTE*, als Bürgerkriegspartei anzusehen seien.

⁶¹ BGHSt 15, 259 (260).

⁶² BGHSt 31, 207; 41, 47.

⁶³ Pictet, Commentary, IV Geneva Convention, 1958, S. 35; Internationaler Strafgerichtshof zu Jugoslawien, 7. Mai 1997 – Nr. IT-94-1-T, Par. 562 –*Tadic*; s. auch Art. 1 Abs. 1 Zusatzprotokoll 1977.

⁶⁴ BVerfGE 80, 315 (340 ff.).

Zugleich führen oppositionelle Gruppen teilweise aber auch terroristische Aktionen in den nicht umkämpften Gebieten des Staates oder im Ausland durch. Dort wird der bewaffnete Kampf also nicht offen, sondern mittels terroristischer Aktionen, also durch planmäßig vorbereitete, schockierende Gewaltanschläge gegen die politische Ordnung aus dem Untergrund zwecks Verbreitung allgemeiner Unsicherheit und von Schrecken in der Bevölkerung⁶⁵ geführt. Man kann danach etwa die PKK, die TKP/ML/TIKKO, die LTTE, und viele andere Organisationen nicht als solche als Bewertungskategorie für eine terroristische Organisation zugrundelegen. Zwar wird in der Terrorismusforschung bezweifelt, ob man bei einem Überschreiten einer gewissen Größe noch von terroristischen Gruppierungen sprechen kann oder von einer Guerillaeinheit auszugehen hat⁶⁶. Dies mag für die frühere, sich auf die sozialrevolutionären terroristischen Bestrebungen der siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts gerichtete Forschung eine zutreffende Feststellung gewesen sein. Für die juristische Bewertung kommt es aber im Ergebnis nicht auf eine Entscheidung dieser Frage, sondern auf die Art der eingesetzten Mittel an. Zweifellos können danach bestimmte Formen des Kampfes indes als Aktionen identifiziert werden.

Es muss danach jeweils der spezifische Zweig der Organisation festgestellt, Ermittlungen zu den jeweils angewendeten Methoden angestellt sowie anschließend die konkrete Einbindung des Betreffenden in die jeweils zu bewertende Struktur untersucht werden. So hat etwa der Bundesgerichtshof § 129 StGB strikt auf die „Militärabteilung“ der deutschen Sektion der Auslandsvereinigung LTTE bezogen. Die LTTE stehe in politischem Gegensatz zur Regierung in Sri Lanka und sei dort in schwere Kämpfe bürgerkriegsartigen Charakters verwickelt. Die deutsche Sektion unterstütze mit Hilfe ihrer „Militärabteilung“, u.a. durch kriminelle Beschaffung finanzieller Mittel, diesen Kampf der Muttervereinigung in Sri Lanka⁶⁷. Der Bundesgerichtshof bewertet damit allein die Zugehörigkeit zur „Militärabteilung“ der deutschen Sektion der Auslandsvereinigung als strafbar, nicht jedoch die Zugehörigkeit zur LTTE insgesamt. Zwar reicht es seiner Meinung nach aus, dass mit der Zugehörigkeit zu dieser Abteilung vom Boden der Bundesrepublik Deutschland aus der bewaffnete Kampf der LTTE gegen die Regierung in Sri Lanka unterstützt wird. Bedenken

⁶⁵ So die allgemein anerkannte Terrorismusdefinition in der Terrorismusforschung, vgl. *Waldmann*, Terrorismus. Provokation der Macht, 1998, S. 12 f.

⁶⁶ *Laqueur*, Terrorismus, 1977, S. 107, nennt als Maximalzahl 10 Personen.

⁶⁷ BGH, NJW 1988, 1474 (1475).

gegen diese pauschale Betrachtungsweise beruhen darauf, dass jedenfalls zum damaligen Zeitpunkt die LTTE einerseits im Norden Sri Lankas offen gegen die srilankische Armee kämpfte und damit dort als Bürgerkriegspartei galt, andererseits insbesondere in Colombo mit terroristischen Methoden Schrecken unter der unbeteiligten singhalesischen Zivilbevölkerung verbreitete und es in der Rechtsprechung an einer differenzierenden Betrachtungsweise fehlt. Ebenso ist bei der PKK bzw. ihrer Nachfolgerorganisation Kontra Gel zu differenzieren: Unterstützungshandlungen der kurdischen Dorfbevölkerung zugunsten von Mitgliedern der kämpfenden Einheiten im Bürgerkriegsgebiet können nicht ohne weiteres als terroristische Unterstützungshandlungen bezeichnet werden. Es ist mithin zu bedenken, dass für die in Opposition zu der jeweiligen Regierung ihres Heimatstaates stehenden Organisationen häufig die Verwirklichung eines von der herrschenden Doktrin abweichenden Gesellschafts- oder Staatsmodells im Zentrum des Kampfes steht und der Einsatz militärischer Mittel dabei von lediglich untergeordneter Funktion ist. Daher bedarf es jeweils einer sorgfältigen Untersuchung, inwieweit die jeweilige Organisation bei ihrem Kampf militärische oder propagandistische Mittel verwendet, ob sie den militärischen Kampf in einer Weise führt, dass sie als Konfliktbeteiligte nach dem humanitären Völkerrecht anzusehen ist, oder ob sie sich darüber hinaus in anderen Teilen des Landes oder ausschließlich terroristischer Mittel bedient. Dabei ist die jeweilige Organisationsgliederung gesondert und anschließend die Art der strukturellen Einbindung des Betroffenen in diese zu bewerten.

4.Erfordernis der individuellen Einbindung in terroristische Organisationen

Zur Beurteilung der *individuellen Einbindung* in eine als terroristisch eingestufte Organisation hat die Rechtsprechung unter dem Gesichtspunkt des >>Terrorismusbegriffs<< eine Reihe von Kriterien entwickelt. So kann etwa die für § 54 Nr. 5 AufenthG maßgebliche Unterstützung durch eigene Gewaltbeiträge ebenso wie durch die strukturelle Einbindung in die terroristische Organisation etwa durch Ausübung einer Funktionärstätigkeit erfolgen⁶⁸. Gegen einen hiervon abweichenden ausufernden Unterstützungsbegriff und für einen möglichst nah an den strafrechtlichen Begehungsformen

⁶⁸ BVerwGE 109, 1 (7 f.) = InfAusIR 1999, 470 = NVwZ 1999, 1346.

ausgerichtetem Begriff der Förderung und Unterstützung spricht auch, dass der Sicherheitsrat in Resolution 1373 (2001) vom 28. September 2001 schutzeinschränkende Eingriffe ausdrücklich an den Begriff der *Planung, Erleichterung oder Beteiligung an terroristischen Handlungen* geknüpft hat. Engagierte Sympathisanten im Umfeld einer terroristischen Organisation, die nicht strukturell in diese eingebunden sind, erfüllen nicht den Begriff der Förderung und Unterstützung einer terroristischen Vereinigung. Dies selbst dann nicht, wenn sie sich durch Teilnahme an einer *Straßenblockade* strafbar gemacht haben⁶⁹. Dass ein „*Hungerstreik*“ noch nicht eo ipso als Handlung im Umfeld des Terrorismus angesehen werden darf, versteht sich von selbst⁷⁰. Es bedarf daher stets einer „*wertenden Gesamtschau*“ aller Aktivitäten des Betroffenen, um zu beurteilen, ob die „*terroristische Prägung*“ überwiegt⁷¹. Daran wird es regelmäßig fehlen, wenn die Betätigung sich auf „*Geldspenden, die Verteilung von Zeitungen und Flugblättern, die Teilnahme an friedlichen Demonstrationen, an Hungerstreiks und nicht gewalttätigen Besetzungsaktionen beschränkt*“⁷². Demgegenüber ist von einem Überwiegen terroristischer Aktivitäten im Einzelfall auszugehen, wenn der Betreffende aufgrund „*seiner hochrangigen Funktionärstätigkeit für die PKK eine qualifizierte Mitverantwortung für deren kriminelle und terroristische Aktivitäten in Deutschland*“ trägt⁷³.

Zwar fehlen danach dem Unterstützungsbegriff des § 54 Nr. 4 AufenthG nach wie vor hinreichend präzise materielle Kriterien und wird die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung in Anknüpfung an die strafrechtlichen Normen der §§ 129 ff. StGB den Begriff der terroristischen Vereinigung als Anknüpfungspunkt für den Unterstützungsbegriff schärfer fassen müssen. Mit dem Hinweis auf „*sicherheitsgefährdendes Handeln*“ in § 5 Abs. 4 Satz 2 AuslG hat der Gesetzgeber jedoch für die Rechtsanwendung hinreichend deutlich zum Ausdruck gebracht, dass er keinen substanzlosen Unterstützungsbegriff schaffen wollte, sondern einen an schwerwiegende Straftaten und darauf beruhender individueller Verantwortlichkeit ausgerichteten Handlungsbegriff. Die Definition des Befreiungstatbestandes ist deshalb insbesondere auch

⁶⁹ BVerwGE 109, 25 (28) = InfAuslR 1999, 371 = NVwZ1999, 1353.

⁷⁰ So wörtlich BVerfG (Kammer), InfAuslR 1991, 257 (260 f.).

⁷¹ BVerfG (Kammer), NVwZ-Beil. 2001, 41 (42) = InfAuslR 2001, 89.

⁷² BVerfG (Kammer), NVwZ-Beil. 2001, 41 (42), unter Verweis auf BVerfG (Kammer), InfAuslR 1991, 257 (261).

bei der Auslegung und Anwendung des Ausweisungsgrundes erheblich. Da der Gesetzgeber nur auf individuell zurechenbare tatsächlich sicherheitsgefährdende Handlungen abzielt, darf die Regelausweisung nur unter diesen Voraussetzungen zur Anwendung kommen. Für die Tatsachenfeststellung sind hinreichend zuverlässige und eindeutige Tatsachen und Umstände zu identifizieren⁷⁴. Die Vorschrift steht im engen Sachzusammenhang mit § 60 Abs. 8 AufenthG.

5.Erfordernis der auf Tatsachen gestützten Feststellungen

Für die auf Tatsachen gestützte Schlussfolgerung ist festzustellen, dass das BVerwG bereits für den unterhalb dieser Schwelle ansetzenden Begriff, ob „*tatsächliche Anhaltspunkte*“ den „*Verdacht*“ der Verfolgung oder Unterstützung verfassungsfeindlicher Betätigung stützen, darauf hingewiesen hat, dass die Verwaltungsgerichte aus einer Bandbreite von Möglichkeiten die zutreffenden Schlussfolgerungen zu ziehen hätten. Der Nachweis reiche von einem mit Sicherheit eintretenden Ereignis bis zur bloßen abstrakten Hypothese.⁷⁵ Dabei rechtfertige eine „*gesteigerte Gesamtgefahrenlage*“ nicht die Herabsenkung der erforderlichen Prognosekriterien. Diese verpflichte die Sicherheitsbehörden zwar zu erhöhten Anstrengungen, vermindere aber nicht die Verdachtsintensität zu Lasten des Betroffenen.⁷⁶ Diese materiellen Grundsätze müssen umso mehr gelten, wenn nicht bereits der *Verdacht* der Verfolgung oder Unterstützung terroristischer Bestrebungen ausreicht, sondern insoweit Tatsachen eine entsprechende Schlussfolgerung rechtfertigen müssen. Hierfür reicht zwar der auf Tatsachen gestützte hinreichende Tatverdacht aus. Diese Schwelle ist jedoch höher als die durch den Begriff „*Verdacht*“ aufgezeigte. Für die erforderliche Abgrenzung des Sicherheitsbegriffs des § 54 Nr. 5 AufenthG von anderen gesetzlichen Sicherheitsbegriffen ist auch darauf hinzuweisen, dass nach der Rechtsprechung des BVerwG für die Beendigung des Beamtenverhältnisses Zweifel ausreichen, die dann angenommen werden, wenn der Kläger einer Organisation angehört, von der nicht mit Sicherheit gesagt werden kann, dass sie sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung und für deren Einhaltung eintritt,

⁷³ BVerfG (Kammer), NVwZ-Beil. 2001, 41 (42).

⁷⁴ S. hierzu Marx, ZAR 2002, 127 (131 f.).

⁷⁵ BVerwG, NJW 1991, 581 (582).

⁷⁶ BVerwG, NJW 1991, 581 (582).

ohne dass eine abschließende Bewertung, ob die Organisation verfassungsfeindlich ist, erforderlich ist.⁷⁷ Da nach § 54 Nr. 5 AufenthG bloße entsprechende Zweifel nicht ausreichen, sondern tatsächliche Anhaltspunkte die Schlussfolgerung rechtfertigen müssen, dass der Antragsteller verfassungsfeindliche Ziele verfolgt oder unterstützt, kann dieser materielle Maßstab nicht ausreichen.

6. Ergebnis

Eine Ausweisung von Angehörigen der MEK allein wegen ihrer Zugehörigkeit zu dieser Organisation ist damit rechtlich unzulässig. Es fehlt insoweit an einer Beteiligung an einer konkreten terroristischen Aktion. Soweit der Charakter der Organisation selbst zu beurteilen ist, war bereits ausgeführt worden, dass die MEK nicht als Organisation eingestuft werden kann, die den internationalen Terrorismus unterstützt. Die US-Administration hat mit Schreiben vom 21. Juli 2004 – wie bereits erwähnt - alle sich im Lager Ashraf im Irak aufhaltenden Anhänger der MEK als geschützte Personen nach der Vierten Genfer Konvention anerkannt. Angesichts dessen kann der Vorwurf terroristischer Aktivitäten jedenfalls aus völkerrechtlicher Sicht kaum noch aufrecht erhalten werden.

V.....Einschränkungen des Aufenthaltsschutzes (§ 25 Abs. 3 Satz 2 3. Alt. AufenthG)

1. Zwingende Beachtung des ausländerrechtlichen Folterschutzes

Nach der am 1. Januar 2005 in Kraft tretenden Vorschrift des § 25 Abs. 1 Satz 1 AufenthG soll Personen, denen im Asylverfahren lediglich Abschiebungsschutz nach § 60 Abs. 2 – 7 AufenthG gewährt worden ist, eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Die Abschiebungshindernisse nach § 60 Abs. 2 – 7 AufenthG treten an die Stelle der Abschiebungshindernisse nach § 53 AuslG 1990. Insbesondere der zwingende Folterschutz ist insoweit zu beachten (vgl. § 60 Abs. 2, 5 und 7 Satz 1 AufenthG). Anhänger der MEK, denen der gewährte Asyl- oder Flüchtlingsstatus entzogen worden ist, oder denen wegen ihrer

⁷⁷ S. auch BVerwG, NVwZ 1999, 299 (300), zum Sicherheitsbegriff des § 5 Abs. 1 SÜG.

Zugehörigkeit zu dieser Organisation dieser Status von vornherein verweigert wird, können sich auf den ausländerrechtlichen Folterschutz berufen

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in den anhängigen Widerrufsverfahren in einem Aktenvermerk darauf hinweist, dass auch nach Einschätzung des Auswärtigen Amtes bereits die bloße Mitgliedschaft in dieser Organisation zu menschenrechtswidrigen Verfolgungsmaßnahmen führe. Gleiches gelte für Sympathisanten, da auch diese für die Organisation aktiv sein könnten und oft auch sind. Hinzu komme, dass eine klare Abgrenzung zwischen Mitgliedern und Anhängern der Volksmodjahedin Iran nicht getroffen werden könne, vielmehr sei der Übergang zwischen beiden Formen der persönlichen Organisationsverbindung fließend. Auch wenn nach Presseberichten der iranische Geheimdienstminister einzelnen Angehörigen der Organisation Straffreiheit zugesichert haben sollte, komme diesen Erklärungen keine maßgebliche Bedeutung zu. Auch die obergerichtliche Rechtsprechung geht davon aus, dass die Volksmodjahedin zu den vom iranischen Staat am stärksten und „mit allen Mitteln“ bekämpften Gruppen gehören.⁷⁸ Damit steht mit überwiegender Wahrscheinlichkeit fest, dass ein Anhänger oder Mitglied der Organisation Volksmujahedin Iran, dessen Organisationszugehörigkeit den iranischen Behörden bekannt werden wird, im Falle seiner Rückkehr mit der Anwendung von Folter und anderen unmenschlichen, grausamen oder erniedrigenden Maßnahmen rechnen muss.

Auch wenn der Flüchtlingsschutz nach Art. 1 F GFK sowie der Abschiebungsschutz nach Art. 33 Abs. 1 GFK aufgehoben wird, ist damit noch keine endgültige Entscheidung über die rechtliche Zulässigkeit der Abschiebung des Betroffenen getroffen. Vielmehr hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte insbesondere in seiner ausländerrechtlichen Rechtsprechung an seine traditionelle, bereits 1978 entwickelte Auffassung vom *notstandsfesten Charakter des Folterverbots* nach Art. 3 EMRK⁷⁹ angeknüpft und in inzwischen gefestigter Rechtsprechung festgestellt, dass der aus dieser Norm herzuleitende

⁷⁸ VGH BW, Urt. vom 26. Mai 1997 – A 12 S 1467/95, UA, S.15; OV Bremen, Urt. vom 1. Dez. 1999 – OVG 2 A 508/98.A, UA, S. 16 f.

⁷⁹ EGMR, Series A 25 = EuGRZ 1979, 149 (155) – *Nordirland*.

Abschiebungsschutz ein *absoluter* ist.⁸⁰ Er hat in diesem Zusammenhang ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der aus Art. 3 EMRK fließende Schutz weitergehend als der Refoulementschutz nach Art. 33 GFK ist.⁸¹ Dabei hat der Gerichtshof ausdrücklich die „immensen Schwierigkeiten“ hervorgehoben, mit denen „sich Staaten in modernen Zeiten beim Schutz ihrer Gemeinschaften vor *terroristischer Gewalt* konfrontiert sehen.“ Allerdings verbiete selbst unter diesen Umständen die „Konvention in *absoluten Begriffen Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, unabhängig vom Verhalten des Opfers*“.⁸² Auch das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich hervorgehoben, dass die Anwendung des Terrorismusvorbehaltes die zuständigen Behörden nicht davon befreie, die absolute Schutzwirkung von Art. 3 EMRK zu beachten.⁸³ Danach ist die Abschiebung von Angehörigen der MEK in den Iran rechtlich unzulässig.

2. Funktion des Vorbehalts der Schutzwürdigkeit (§ 25 Abs. 3 Satz 2 dritte Alt. AufenthG)

Der Sollensanspruch nach § 25 Abs. 3 Satz 1 AufenthG steht indes unter dem Vorbehalt der Schutzwürdigkeit nach § 25 Abs. 3 Satz 2 3. Alt. AufenthG. Danach darf die Aufenthaltserlaubnis nicht erteilt werden, wenn schwerwiegende Gründe die Annahme rechtfertigen, dass der Antragsteller bestimmte Verbrechen oder Straftaten begangen hat oder sich Handlungen zuschulden kommen ließ, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen, oder er eine Gefahr für die Allgemeinheit oder für die Sicherheit der Bundesrepublik darstellt. Dieser Vorbehalt setzt gemeinschaftsrechtliche Vorgaben (vgl. Art. 17 Qualifikationsrichtlinie) in innerstaatliches Recht um. Der Gesetzeswortlaut ist nahezu identisch mit Art. 1 F GFK und § 60 Abs. 8 Satz 2 AufenthG. Es handelt sich um Fälle, in denen Verfolgung im Sinne von § 60 Abs. 1 AufenthG droht, der Anspruch auf die Feststellung nach § 60 Abs. 1 AufenthG aber an § 60 Abs. 8 AufenthG gescheitert ist, gleichwohl aber Gefahren im Sinne von § 60 Abs. 2 bis 7 AufenthG drohen und das Bundesamt im Asylverfahren eine entsprechende Feststellung (vgl. § 31 Abs. 3 AsylVfG)

⁸⁰ EGMR, InfAuslR 1997, 97 = NVwZ 1997, 97 (99) – *Chahal*; EGMR, InfAuslR 1997, 279 (281) = NVwZ 1997, 1100 – *Ahmed*; EGMR, InfAuslR 2000, 321 (323) – *T.I.*

⁸¹ EGMR, InfAuslR 1997, 97 (99) – *Chahal*

⁸² EGMR, InfAuslR 1997, 97 (98) – *Chahal*; EGMR, InfAuslR 1997, 279 (281) – *Ahmed*.

⁸³ BVerfGE 81, 142 (155 f.) = EZAR 200 Nr. 26 = NVwZ 1990, 453 = InfAuslR 1990, 167.

getroffen hat. Im Allgemeinen besteht in diesem Fall der Anspruch nach § 25 Abs. 3 Satz 1 AufenthG. Dieser scheidet hier jedoch am Vorbehalt des § 25 Abs. 3 Satz 2 3. Alt. AufenthG. Folge ist, dass der Antragsteller auf unabhsehbare Zeit auf die Duldungsbescheinigung nach § 60a Abs. 4 AufenthG verwiesen wird. Eine derartige Verwaltungspraxis ist allerdings mit der gesetzgeberischen Intention, die Praxis der „Kettenduldungen“ zu beseitigen, schwerlich zu vereinbaren. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebietet deshalb, dass nach angemessener Zeit die Sperrwirkung des Vorbehaltes wegfällt. Insoweit kann die Achtzehn-Monats-Regel des § 25 Abs. 5 Satz 2 AufenthG als Orientierungshilfe dienen.

Die Ausländerbehörde ist bei der Prüfung des Aufenthaltsbegehrens an die entsprechenden Feststellungen des Bundesamtes gebunden. Diese werden ihr die eigene Entscheidung erleichtern. Regelmäßig werden die entsprechenden Feststellungen des Bundesamtes bereits durch das Verwaltungsgericht überprüft worden sein. Hat das Bundesamt Feststellungen nach § 60 Abs. 8 Satz 2 AufenthG getroffen (vgl. § 30 Abs. 4 AsylVfG), kann die Ausländerbehörde die Voraussetzungen des § 25 Abs. 3 Satz 2 3. Alt. Buchst. a) – c) AufenthG unterstellen. Ist das Bundesamt im Asylverfahren nach § 60 Abs. 8 Satz 1 AufenthG (vgl. § 30 Abs. 4 AsylVfG) vorgegangen, kann die Ausländerbehörde von der Variante Buchstabe d) ausgehen. Weitere Anwendungsfälle dieses Vorbehaltes des § 25 Abs. 3 Satz 2 AufenthG sind kaum denkbar. Vorstellbar ist allenfalls, dass die tatsächlichen Voraussetzungen der dritten Vorbehaltsvariante nach dem Zeitpunkt der Statusentscheidung entstehen. Von Bedeutung ist insoweit auch, dass in Abweichung von Art. 1 F GFK auch nach der Einreise auftretende Umstände berücksichtigt werden können. Insoweit unterscheidet sich auch Buchstabe b) des Vorbehalts des § 25 Abs. 3 Satz 2 AufenthG von § 60 Abs. 8 Satz 2 2. Alt. AufenthG, weil nach der zuletzt genannten Vorschrift das Verbrechen vor der Aufnahme begangen worden sein muss. Eine derart einschränkende Voraussetzung enthält § 25 Abs. 2 Satz 2 AufenthG nicht.

Die Anwendung von § 25 Abs. 2 Satz 2 3. Alt. AufenthG setzt keine rechtskräftige Verurteilung des Antragstellers voraus. Vielmehr wird lediglich vorausgesetzt, dass schwerwiegende Gründe die Annahme rechtfertigen, dass entsprechende Taten begangen worden sind. Auch nach dem internationalen Standard wird über die Anwendung von Art. 1 F

GFK nicht nach den Regeln eines Strafprozesses entschieden. Die Feststellung “schwerwiegender Gründe” nach dieser Norm erfordert allerdings als ein Minimum eine klare Beweislage, welche nach international üblichen Regeln für die Zulassung einer Anklage vorausgesetzt wird,⁸⁴ also einen *hinreichenden Tatverdacht*. Wegen des besonderen Ausnahmeharakters der Ausschlussgründe nach Art. 1 F GFK sind die diesem Beweismaßstab zugrunde liegenden individualbezogenen Umstände und Tatsachen allerdings besonders sorgfältig und erschöpfend auf der Grundlage zugänglicher und hinreichend zuverlässiger Informationen festzustellen. Das Verfahren muss internationalen Standards von Fairness und Rechtsstaatlichkeit entsprechen.⁸⁵ Entsprechende Maßstäbe sind auch von der Ausländerbehörde in den Ausnahmefällen zu berücksichtigen, in denen sie nicht an Feststellungen des Bundesamtes anknüpfen kann, weil die maßgeblichen Voraussetzungen erst nach der asylrechtlichen Statusentscheidung eingetreten sind.

Zu untersuchen ist, ob Anhängern der MEK wegen ihrer Zugehörigkeit zu dieser Organisation der ihnen an sich zustehende Sollensanspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis unter Hinweis auf den Vorbehalt der Schutzwürdigkeit nach § 25 Abs. 3 Satz 2 3. Alt. AufenthG versagt werden kann. Folge wäre, dass sie auf nicht absehbare Zeit auf die *Duldungsbescheinigung* nach § 60a Abs. 4 AufenthG beschränkt wären, weil rechtliche Abschiebungshindernisse (§ 60 Abs. 2, 5 und 7 Satz 1 AufenthG, Art. 3 EMRK, Art. 3 Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter, Art. 7 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte) die Abschiebung in den Iran zwingend ausschließen (vgl. § 60a Abs. 2 AufenthG).

3. *Erfordernis einer internationalen Dimension des politischen Terrorismus bei der Anwendung von § 25 Abs. 3 Satz 2 Buchstabe a) bis c) AufenthG*

Nach § 25 Abs. 3 Satz 2 Buchst. A) – c) AufenthG entfällt der Anspruch nach § 25 Abs. 3 Satz 1 AufenthG, wenn aus schwerwiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt ist, dass der

⁸⁴ UNHCR, Determination of refugee status of persons connected with organizations or groups which advocate and/or practice violence, 1 June 1998, Nr. 17.

Flüchtling ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder eine Straftat von erheblicher Bedeutung begangen hat oder sich hat Handlungen zuschulden kommen lassen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen. Der sich nach dem 11. September herausbildende Sicherheitsbegriff zielt – wie bereits ausgeführt - auf „terroristische Organisationen“, deren *Aktionsradius territorial unbegrenzt* ist und die deshalb grundsätzlich die konkreten Sicherheitsinteressen jedes Staates gefährden.

Keinesfalls ist es rechtlich zulässig, aus Art. 1 F GFK ein allgemeines Prinzip abzuleiten, die dort bezeichneten Ausschlussgründe seien derart schwerwiegend, dass sie die Sicherheitsinteressen aller Vertragsstaaten und somit auch die des Status gewährenden Vertragsstaates gefährdeten, der deshalb nach Art. 33 Abs. 2 GFK vorgehen könnte. Eine derartige Auslegung würde die klare rechtliche Trennung zwischen den Ausschlussgründen des Art. 1 F GFK und der Ausnahme vom Abschiebungsverbot nach Art. 33 Abs. 2 GFK verwischen und eine mit dem konventionsrechtlichen Schutzsystem unvereinbare Schwächung des Flüchtlingsschutzes zur Folge haben. Vielmehr müssen „terroristische Aktivitäten“ zugleich auch die Voraussetzungen von Art. 1 F Buchst. a) GFK erfüllen, damit der Vertragsstaat strafrechtlich gegen sie vorgehen kann. Auch in diesem Fall kann er allerdings den Statusbescheid nicht aufheben. Da die Ausschlussgründe des § 25 Abs. 3 Satz 2 3. Alt. AufenthG, wenn auch unausgesprochen, auf das in Art. 1 F und Art. 33 Abs. 2 GFK vorgezeichnete Muster zurück gehen, sind auch die zur Auslegung und Anwendung dieser Normen entwickelten Grundsätze insoweit zu berücksichtigen. Die US-Administration hat mit Schreiben vom 21. Juli 2004 – wie erwähnt - alle sich im Lager Ashraf im Irak aufhaltenden Anhänger der MEK als geschützte Personen nach der Vierten Genfer Konvention anerkannt. Damit ist den Angehörigen der MEK, die vom Irak aus den bewaffneten Kampf gegen das iranische Regime geführt haben, ein Status nach dem humanitären Völkerrecht zuerkannt. Vorangegangen waren nach offiziellen Angaben intensive Sicherheitsüberprüfungen der etwa 3.800 Insassen des Lagers durch das US-Außenministerium und das FBI.⁸⁶ Angesichts der Anerkennung der Angehörigen der MEK nach der Vierten Genfer Konvention, kann der

⁸⁵ UNHCR, Addressing Security Concerns without Undermining Refugee Protection, November 2001, Nr.

16.

⁸⁶ New York Times v. 27. 7. 2004

Vorwurf terroristischer Aktivitäten jedenfalls aus völkerrechtlicher Sicht kaum noch aufrecht erhalten werden.

4. *Verbrechen gegen den Frieden, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit (§ 25 Abs. 3 Satz 2 Buchstabe a) AufenthG)*

Dieser Ausschlussgrund orientiert sich an Art. 1 F Buchst. a) GFK und § 60 Abs. 8 Satz 2 1. Alt. AufenthG, verzichtet indes auf die einschränkende Voraussetzung, dass das Verbrechen vor der Aufnahme begangen worden sein muss. Die bloße Zugehörigkeit zur MEK kann unter keinem denkbaren rechtlichem Gesichtspunkt unter diese Norm subsumiert werden.

5. *Straftaten von erheblicher Bedeutung (§ 25 Abs. 3 Satz 2 Buchstabe b) AufenthG)*

Dieser Vorbehalt lehnt sich an Art. 1 F Buchst. b) GFK, § 60 Abs. 8 Satz 2 AufenthG an, geht indes in seiner Reichweite weit darüber hinaus. Für die Verwaltungspraxis ist insbesondere der Begriff der *“Straftat von erheblicher Bedeutung”* relevant. Die Behörde muss insoweit „schwerwiegende Gründe“ anführen können, dass die entsprechende Annahme gerechtfertigt ist. *“Schwerwiegende Gründe”* für die Annahme einer Straftat von erheblicher Bedeutung können danach nur angenommen werden, wenn die zugrunde liegende Handlung eine langjährige Freiheitsstrafe nach sich zieht und diese durch eine *“unmittelbare und persönliche Beteiligung des Asylsuchenden”* geprägt ist.⁸⁷ Ebenso fordert Art. 17 Abs. 2 der EU-Qualifikationsrichtlinie, dass die entsprechenden Voraussetzungen ausschließlich aufgrund des individuellen und bekannten Verhaltens des Antragstellers festgestellt werden dürfen.

Bei der *Mitgliedschaft in einer Gewalt befürwortenden oder anwendenden Organisationen* ist vorauszusetzen, dass *zusätzlich* zur Mitgliedschaft schwerwiegende Gründe die Annahme begründen müssen, dass der Antragsteller eine *“unmittelbare Verantwortung”* für die Tat hat

⁸⁷ Vgl. auch Nr. 11 der Summary Conclusions – Exclusion from Refugee Status, Lisbon Expert Roundtable, Global Consultations on International protection, 3-4 May 2000.

oder an der von anderen begangenen Handlung selbst *“aktiv beteiligt”* war.⁸⁸ Im Blick auf die *Förderung oder Unterstützung terroristischer Handlungen* sind also konkrete Anzeichen für eine unmittelbare Beteiligung des Asylsuchenden erforderlich. Ein Anwendung von Buchst. b) der dritten Vorbehaltsvariante des § 25 Abs. 3 Satz 2 AufenthG ist unter keinen Umständen erlaubt, wenn er sich in einer konkreten Situation an einer derartigen Handlung beteiligt haben könnte, sein Beitrag aber in keinem unmittelbaren Zusammenhang zu dieser steht.⁸⁹ Mit diesem internationalen Standard steht die deutsche Rechtsprechung grundsätzlich in Übereinstimmung. Danach ist die Schutzversagung nicht erlaubt, wenn konkrete Aktivitäten zur Umsetzung der Einsicht, dass die kurdischen Provinzen mit Gewalt losgelöst werden müssten, nicht festgestellt werden können⁹⁰ Soweit allerdings ohne die Feststellung einer konkreten Beteiligung an der Tat allein aus der Funktionärstätigkeit oder der Unterstützung einer als terroristisch bezeichneten Organisation.⁹¹ durch den Antragsteller der Terrorismusvorbehalt gegen diesen angewendet wird, bleibt sie unterhalb der hohen, für die Anwendung der Ausschlussgründe nach Art. 1 F GFK anzusetzenden Schwelle. Gegen eine derartige Rechtsprechung ergeben sich darüber hinaus Bedenken aus Art. 25 der UN-Charta. Denn mit danach für die Bundesrepublik Deutschland verbindlicher Wirkung hat der Sicherheitsrat in Resolution 1373 (2001) vom 28. September 2001 unter Nr. 3 f. den Ausschluss vom Flüchtlingsstatus ausdrücklich auf die *“Planung, Erleichterung oder Beteiligung an terroristischen Handlungen”* bezogen, also eine an äußere Handlungsformen anknüpfende individuelle Zurechnungskategorie vorausgesetzt. Eine Zugehörigkeit zu einer nicht näher bestimmten *“terroristischen Vereinigung”* oder gar nur deren *“Unterstützung”* erfüllt diese strengen Voraussetzungen nicht.

Nach der Rechtsprechung des BVerwG ist die Zugehörigkeit zu einer Organisation, die vorrangig der *“Unterstützung von Gewalt durch die Mitgliedschaft”* gilt, erheblich.⁹² Dem hält das BVerfG einschränkend entgegen, dass die Gleichsetzung von Terrorismus und Gewalt

⁸⁸ UNHCR, Determination of refugee status of persons connected with organizations or groups which advocate and/or practice violence, 1 June 1998, Nr. 16.

⁸⁹ Vgl. UNHCR, Determination of refugee status of persons connected with organizations or groups which advocate and/or practice violence, 1 June 1998, Nr. 15: The exclusion provisions *“do not in any way refer to a situation in which a person may have contributed towards the commission of the act in a less direct or more remote manner.”*

⁹⁰ BVerfG (Kammer), InfAuslR 1991, 257 (260) = EZAR 201 Nr. 23 = NVwZ 1992, 261.

⁹¹ BVerwGE 109, 1 (7 f.) = EZAR 200 Nr. 35 = InfAuslR 1999, 470 = NVwZ 1999, 1346; BVerwGE 109, 12 (19) = InfAuslR 1999, 366 = NVwZ 1999, 1349.

unzulässig sei, wenn konkrete Aktivitäten zur Umsetzung der Einsicht, dass die kurdischen Provinzen mit Gewalt losgelöst werden müssten, nicht festgestellt werden könnten.⁹³ Nach dem BVerwG kommt es jedoch zunächst darauf an, ob der Antragsteller die *innere Sicherheit der Bundesrepublik* gefährdet, weil er einer Organisation angehört, die nach vereinsrechtlichen Vorschriften verboten ist.⁹⁴ Entsprechende behördliche Feststellungen rechtfertigen jedoch nicht ohne weiteres die Anwendung von Buchstabe b), sondern allenfalls von Buchstabe d der Vorschrift des § 25 Abs. 3 Satz 2 AufenthG. Allein durch die bloße Mitgliedschaft werden die entsprechenden Voraussetzungen indes weder im einen noch im anderen Falle erfüllt. Vielmehr muss sich die von dieser ausgehende Gefährdung in der Person des Betroffenen konkretisieren. Eine Straftat von *erheblicher Bedeutung* liegt danach regelmäßig nicht schon dann vor, wenn dieser sich für die Organisation etwa durch *Teilnahme an deren Aktivitäten* oder durch *finanzielle Zuwendungen* eingesetzt hat. Im Allgemeinen reicht es nach der Rechtsprechung jedoch aus, wenn der Antragsteller eine die Sicherheit des Staates gefährdende Organisation in *qualifizierter Weise*, insbesondere durch *eigene Gewaltbeiträge* oder als *Funktionär* unterstützt. Durch eigene *erhebliche Gewalttätigkeit oder -bereitschaft* tritt er für die Ziele der Organisation ebenso ein wie durch die *strukturelle Einbindung in die Organisation*, etwa durch *Ausübung einer aktiven Funktionärstätigkeit*.⁹⁵

Eine derartige Auslegung von § 25 Abs. 2 Satz 2 3. Alt. Buchst. b) AufenthG würde jedoch nicht mit Art. 17 Abs. 2 der Qualifikationsrichtlinie übereinstimmen. Danach finden die Ausschlussregelungen nur auf Antragsteller Anwendung, die zu einer (konkreten) erheblichen Straftat anstiften oder auf andere Weise an dieser beteiligt sind. Mit dieser auf die konkrete Tat abstellenden Betrachtungsweise des Gemeinschaftsrechts ist der deutsche "*Terrorismusbereich*" nicht vereinbar. Dieser findet namentlich schon dann Anwendung, wenn der Antragsteller durch eine *geradezu typische Vorfeldtätigkeit* als Funktionär in der Exilorganisation den von dieser ausgeübten Terrorismus maßgeblich unterstützt. Erst recht

⁹² BVerwGE 67, 195 (201) = EZAR 201 Nr. 5 = NVwZ 1983, 678.

⁹³ BVerfG (Kammer), InfAuslR 1991, 257 (260) = EZAR 201 Nr. 23 = NVwZ 1992, 261; s. auch Nieders. OVG, InfAuslR 1998, 196 (199).

⁹⁴ BVerwGE 109, 1 (5) = EZAR 200 Nr. 35 = InfAuslR 1999, 470 = NVwZ 1999, 1346 = AuAS 1999, 187; ausdrücklich dagegen Hess. VGH, NVwZ-Beil. 2000, 102 (106); a. A. OVG Rh-Pf, AuAS 2000, 102, für PKK; s. auch BVerfG (Kammer), NVwZ 2002, 709, BVerfG (Kammer), NVwZ 2002, 712; BVerfG (Kammer), NVwZ 2002, 711, alle zum vereinsrechtlichen, auf die PKK/ERNK bezogenen Betätigungsverbot.

⁹⁵ BVerwGE 109, 1 (7 f.) = EZAR 200 Nr. 35 = InfAuslR 1999, 470 = NVwZ 1999, 1346 = AuAS 1999, 187.

gelte dies, wenn die Exilorganisation ihrerseits ihre Ziele als im strafrechtlichen Sinne kriminelle oder terroristische Vereinigung verfolgt und der Asylsuchende hierfür Mitverantwortung trägt.⁹⁶

Danach kann nach § 25 Abs. 3 Satz 2 Buchst. b) AufenthG nicht allein unter Hinweis auf die Zugehörigkeit zur MEK die begehrte Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 Satz 1 AufenthG verweigert werden. Die Sicherheit der Bundesrepublik ist nicht Schutzgut dieser Vorschrift. Straftaten von erheblicher Bedeutung sind nur solche, die geeignet sind, den internationalen Terrorismus zu fördern. Da die MEK ihren bewaffneten Kampf auf das Territorium des Iran beschränkt, kann auch eine Unterstützung der MEK in *qualifizierter Weise*, insbesondere durch *eigene Gewaltbeiträge* oder als *Funktionär*, nicht das Schutzgut von § 25 Abs. 3 Satz 2 Buchst. b) AufenthG beeinträchtigen. Im Übrigen fehlt es bei der bloßen Zugehörigkeit zur MEK an dem nach Art. 17 Abs. 2 der Qualifikationsrichtlinie vorausgesetzten Erfordernis, dass zu einer (konkreten) erheblichen Straftat angestiftet worden sein oder eine Beteiligung auf andere Weise an dieser nachgewiesen werden muss.

6.....Handlungen gegen die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen (§ 25 Abs. 3 Satz 2 Buchstabe c) AufenthG

Dieser Vorbehalt ist Art. 1 F Buchst. c) GFK nachgebildet und kommt deshalb nur unter „extremen Umständen“ im Falle von Handlungen zur Anwendung, die einen Angriff auf die Grundlagen der Koexistenz der internationalen Staatengemeinschaft darstellen. Solche Handlungen müssen eine *internationale Dimension* haben. In diese Kategorie fallen Verbrechen, die den Weltfrieden, die internationale Sicherheit und die friedlichen Beziehungen zwischen den Staaten erschüttern könnten, sowie schwere, anhaltende Menschenrechtsverletzungen.⁹⁷ Diese Bestimmung enthält eine Aufzählung von fundamentalen Grundsätzen, von denen sich die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen im Verhältnis zueinander und im Verhältnis zur Völkergemeinschaft insgesamt leiten lassen

⁹⁶ BVerwGE 109, 12 (19) = EZAR 200 Nr. 34 = InfAuslR 1999, 366 = NVwZ 1999, 1349 = AuAS 1999, 184.

sollten. Auf eine Einzelperson können deshalb diese Bestimmungen keine Anwendung finden.⁹⁸ Der Entstehungsgeschichte der Konvention ist zu entnehmen, dass nach Auffassung der Delegierten der Bevollmächtigtenkonferenz Art. 1 F Buchst. c) GFK nur selten und nur auf Personen angewendet werden sollte, die in einem Staat eine Machtposition innehaben oder Einfluss ausüben und maßgeblich für Verstöße dieses Staates gegen die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen verantwortlich zu machen sind. Hier kann es darüber hinaus zu Überschneidungen mit Art. 1 F Buchst. a) GFK kommen.⁹⁹ Danach kann § 25 Abs. 3 Satz 2 Buchst. c) AufenthG auf Anhänger der MEK keine Anwendung finden.

7 Gefahr für die Allgemeinheit oder für die Sicherheit der Bundesrepublik (§ 25 Abs. 3 Satz 2 Buchstabe d) AufenthG

Dieser Ausschlussgrund lehnt sich an Art. 33 Abs. 2 GFK und § 60 Abs. 8 Satz 1 AufenthG an, setzt die Eingriffsschwelle indes deutlich herab. Im Blick auf die tatbestandlichen Voraussetzungen nach Art. 33 Abs. 2 GFK wird auf den *ultima ratio*-Charakter dieser Norm hingewiesen.¹⁰⁰ Dies hat das BVerwG auch für das verfassungsrechtliche Abschiebungsverbot festgestellt.¹⁰¹ Zentral für die Anwendung von Art. 33 Abs. 2 GFK wie auch von § 60 Abs. 8 Satz 1 AufenthG ist der dort verankerte *spezifische Gefahrenbegriff*. Dieser ist auch für die Auslegung und Anwendung von § 25 Abs. 3 Satz 2 Buchst. d) AufenthG maßgebend. Danach muss der Antragsteller eine „Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland“ darstellen. Die Behörden müssen nicht lediglich darlegen, dass der Flüchtling ein schwerwiegendes Verbrechen verübt hat, sondern darüber hinaus auch, dass sich hieraus eine Gefahr für die Sicherheit des Staates ergibt.¹⁰²

Auch die deutsche Rechtsprechung hat diesen *Konnex* zwischen dem *individuellen Verhalten*

⁹⁷ UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz: Anwendung der Ausschlussklauseln: Art. 1 F GFK, 2003, S. 6.

⁹⁸ UNHCR, Handbuch, Rdn. 163; UNHCR, Auslegung von Artikel 1 GFK, April 2001, S. 14.

⁹⁹ UNHCR, Handbuch, Rdn. 163; UNHCR, Auslegung von Artikel 1 GFK, April 2001, S. 14.

¹⁰⁰ Stenberg, Non-Expulsion and Non-Refoulement, 1989, S. 227.

¹⁰¹ BVerwGE 49, 202 (209 f.) = EZAR 201 Nr. 2 = NJW 1976, 490; BVerwGE 109, 1 (4) = EZAR 200 Nr. 35 = NVwZ 1999, 1346 = InfAuslR 1999, 470.

¹⁰² Goodwin-Gill, The Refugee in International Law, 2. Auflage, 1996, S. 140; Stenberg, Non-Expulsion and Non-Refoulement, 1989, S. 227 ff.

und den *Interessen des Aufenthaltsstaates* hervorgehoben. Danach ist unter der Sicherheit der Bundesrepublik nicht der – weitere - Begriff der öffentlichen Sicherheit im Sinne des allgemeinen Polizeirechts zu verstehen, sondern die *innere und äußere Sicherheit des Staates*. Diese umfasst den *Bestand und die Funktionstüchtigkeit des Staates und seiner Einrichtungen*. Das schließt den Schutz vor Einwirkungen durch Gewalt oder Drohung mit Gewalt auf die Wahrnehmung staatlicher Funktionen ein.¹⁰³ Es geht dabei insbesondere darum, mit den Mitteln des Polizeirechts zu verhindern, dass „*gewalttätige Auseinandersetzungen* zwischen verfeindeten Volksgruppen *in die Bundesrepublik Deutschland verlagert* und hier ausgetragen werden.“¹⁰⁴

Soweit mit dem präventiven Sicherheitsbegriff „*terroristischen*“ *Bedrohungen* vorgebeugt werden soll, müssen diese *auf den Bestand und die Funktionsfähigkeit der Institutionen der Bundesrepublik* zielen. Aus Anlass des Verbotes eines exilkroatischen Vereins hob das BVerwG hervor, dass die Annahme gerechtfertigt gewesen sein müsse, dass der Verein bei gegebener Möglichkeit und Gelegenheit *im Bundesgebiet* entweder selbst Terroranschläge organisiert und den Tätern durch seine Funktionäre oder durch Mitglieder tatkräftig Hilfe geleistet oder sie nach vollbrachter Tat begünstigt hätte. Darüber hinaus hatten in dem entschiedenen Fall die Erkenntnisse über die Aktivitäten des Vereins die Annahme gerechtfertigt, dass dieser auch Terroranschläge gegen jugoslawische Einrichtungen oder Organe *im Bundesgebiet*, die zwar nicht von diesem organisiert gewesen, aber von kroatischen Nationalisten verübt worden waren, mit allen mobilisierbaren Kräften unterstützt hatte und auch dadurch die innere Sicherheit der Bundesrepublik gefährdet gewesen war.¹⁰⁵ Beim Verbot der palästinensischen Organisation GUPS hatte das BVerwG festgestellt, dass sich Anschläge arabischer Terrororganisationen gehäuft hätten und insbesondere nach dem Anschlag während der Olympischen Spiele in München 1972 mit weiteren Gewaltaktionen *auf deutschem Boden* hätte gerechnet werden müssen. Die GUPS habe die Gewalttaten palästinensischer Terroristen verherrlicht und ihre im Bundesgebiet lebenden Mitglieder zur

¹⁰³ BVerwGE 109, 1 (4) = EZAR 200 Nr. 35 = NVwZ 1999, 1346 = InfAuslR 1999, 470; so schon BVerwGE 62, 36 (38) = EZAR 121 Nr. 3; BVerwG, InfAuslR 1981, 173 (174); BVerwGE 96, 86 (91) = NVwZ 1995, 1127 = InfAuslR 1994, 405; BVerwG, NVwZ 1995, 587.

¹⁰⁴ BVerwGE 109, 1 (7) = EZAR 200 Nr. 35 = NVwZ 1999, 1346 = InfAuslR 1999, 470; BVerwGE 49, 36 (42) = EZAR 103 Nr. 1 = NJW 1975, 2158, Verbot der politischen Betätigung gegen einen iranischen Studenten aus Anlass des Schah-Besuchs im Juni 1967; BVerwG, NVwZ 1995, 587 (590), PKK-Verbot.

¹⁰⁵ BVerwGE 55, 175 (184).

Nachahmung solcher Taten aufgefordert und deshalb für die Bundesrepublik ein erhebliches Sicherheitsrisiko bedeutet. Die *politische Tätigkeit* der GUPS auch *in der Bundesrepublik* sei auf die Unterstützung der Tätigkeit der bewaffneten palästinensischen Organisationen einschließlich ihrer Terrorhandlungen nach Maßgabe der vorhandenen Möglichkeiten sowie auf Herstellung, Erhaltung und Steigerung der Fähigkeit und Bereitschaft ihrer Mitglieder zur Leistung einer solchen Unterstützung gerichtet gewesen.¹⁰⁶

Nach dieser Rechtsprechung wird mit dem präventiven Sicherheitsbegriff, der auch für die Anwendung von § 60 Abs. 8 Satz 1 AufenthG und Art. 33 Abs. 2 GFK maßgebend ist, ein *enger Konnex* zwischen *terroristischen Aktionen im Ausland* und terroristischen Aktivitäten *im Bundesgebiet* hergestellt. Sofern etwa Geldsammlungen, Kurierdienste oder die Unterkunftsgewährung zu beurteilen sind, müssen diese einen logistischen Bezug zu konkreten terroristischen Aktivitäten im Ausland aufweisen, etwa derart, dass nach einer durchgeführten terroristischen Aktion im Ausland den Tätern im Bundesgebiet Unterschlupf gewährt wird. Darüber hinaus müssen derartige logistische Unterstützungshandlungen im Rahmen einer Organisation ausgeführt werden, die im Bundesgebiet selbst terroristische Aktionen durchführt. Für das Asylrecht hat das BVerfG den erforderlichen Zusammenhang zwischen Aktivitäten im Ausland und denen im Bundesgebiet dadurch hervorgehoben, dass es darauf abstellt, ob im Heimatland begonnene Aktivitäten im Bundesgebiet in den hier möglichen Formen fortgesetzt werden sollen.¹⁰⁷ Beschränkt sich hingegen der bewaffnete Kampf der Organisation auf die heimatliche Region, mag nach der Rechtsprechung zwar die logistische Mitwirkung des auch im Bundesgebiet tätigen Zweigs der Organisation innerstaatliche Auswirkungen haben und möglicherweise Belange der Bundesrepublik berühren. Eine Gefährdung der inneren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland ist darin jedoch nicht zu sehen.¹⁰⁸

Weil die MEK – wie bereits mehrfach ausgeführt – ihren bewaffneten Kampf auf das Territorium des Iran beschränkt, kann darin keine Gefahr für die Sicherheit der

¹⁰⁶ BVerwGE 62, 36 (39 f.) = EZAR 121 Nr. 3; BVerwG, InfAuslR 1981, 173 (174)

¹⁰⁷ BVerfGE 81, 142 (152) = EZAR 200 Nr. 26 = NVwZ 1990, 453 = InfAuslR 1990, 167.

Bundesrepublik Deutschland erkannt werden. Danach kann allein die bloße Zugehörigkeit zur MEK nicht die Anwendung von § 25 Abs. 3 Satz 2 Buchst. d) AufenthG rechtfertigen.

VI. Einschränkungen der Rechtsstellung nach der Genfer Flüchtlingskonvention

1. Vorbemerkung

In Übereinstimmung mit der früheren Rechtsprechung¹⁰⁹ sowie mit allgemeinen verfahrensrechtlichen Grundsätzen ordnet § 73 Abs. 6 AsylVfG an, dass die auf den internationalen Reiseausweis bezogene Herausgabepflicht erst nach der *Unanfechtbarkeit* der Widerrufs- oder Rücknahmeentscheidung entsteht. Nach dem Gesetzeswortlaut von § 73 Abs. 6 AsylVfG darf damit der Betroffene erst nach Eintritt der Unanfechtbarkeit des Aufhebungsbescheides so behandelt werden wie ein normaler Ausländer. Bis zu diesem Zeitpunkt wirkt nach § 4 AsylVfG die Bindungswirkung der asyl- und flüchtlingsrechtlichen Statusentscheidung für alle Behörden fort und genießt der Asylberechtigte und Flüchtling die vollen Rechte aus der GFK, insbesondere die aus seinem internationalen Rechtsstatus wie er im Anhang zur GFK ausgestaltet ist. Hierzu zählt insbesondere der Rechtsanspruch auf Erteilung eines internationalen Reiseausweises nach Art. 28 GFK. Widerruf und Rücknahme wirken *ex nunc*, und zwar erst im Zeitpunkt des Eintritts der Unanfechtbarkeit. Im Umkehrschluss ergibt sich daraus, dass die Rechtsstellung solange nicht entzogen werden darf, wie über den Fortbestand oder den Wegfall der Verfolgungsgefahr keine unanfechtbare Entscheidung vorliegt. Erst mit Unanfechtbarkeit treten die Verlustfolgen ein,¹¹⁰ sodass der Betroffene während des anhängigen Verwaltungsstreitverfahrens im Besitz seiner Rechtsstellung bleibt.

Allerdings weigern sich die Ausländerbehörden, die Geltungsdauer des Internationalen Reiseausweises zu verlängern oder diesen herauszugeben, wenn das zuständige Bundesamt

¹⁰⁸ BVerwGE 96, 86 (94) = NVwZ 1995, 1127 = InfAuslR 1994, 405.

¹⁰⁹ BayVGh, DÖV 1980, 51.

¹¹⁰ BayVGh, BayVGh, DÖV 1980, 51; VGh BW, InfAuslR 2001, 410 (411); Renner, Ausländerrecht, 7. Auflage, 1999, § 73 AsylVfG Rdn. 26; Hailbronner, Ausländerrecht, B 2, § 73 AsylVfG Rdn. 52; Marx, Kommentar zum AsylVfG, 5. Auflage, 2003, § 73 Rdn. 196 ff.

ein Widerrufsverfahren eingeleitet hat, obwohl dieses noch nicht unanfechtbar abgeschlossen ist. Zu untersuchen ist deshalb, ob diese Verwaltungspraxis rechtmäßig ist.

2. *Einwand der „zwingenden Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung“ (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz GFK)*

Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz GFK kann die zuständige Behörde die beantragte Ausstellung eines Reiseausweises verweigern, wenn „zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung“ dem entgegenstehen. Die GFK will den von ihr erfassten Flüchtlingen einen internationalen Rechtsstatus verschaffen und ihnen neben Rechten in ihrem gewöhnlichen Aufenthaltsstaat auch Rechte auf Reisen in andere Länder gewährleisten.¹¹¹ Auf diesen Fall ist die in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz GFK eingeräumte Eingriffsbefugnis des Vertragsstaates gemünzt. Dies belegt auch die Entstehungsgeschichte der Konvention. Danach wurde darüber diskutiert, dass die Konvention eine staatliche Verpflichtung festlegen sollte, den Flüchtlingen Auslandsreisen zu ermöglichen.¹¹² Der Vertragsstaat darf indes bei „zwingenden Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ dieses grundsätzlich gewährte Recht auf grenzüberschreitende Freizügigkeit einschränken und dadurch den Aufenthalt des Flüchtlings auf sein Staatsgebiet beschränken.

Der Begriff „zwingende Gründe“ ist *eng* auszulegen und als deutliche Einschränkung des Konzepts der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu verstehen und darf nicht für eine allgemeine Glaubwürdigkeitsprüfung missbraucht werden. Vielmehr muss nachgewiesen werden, dass der Erteilung eines Reiseausweises im konkreten Einzelfall eine zwingende Gefahr für die Sicherheit und Ordnung entgegensteht. Nach der Entstehungsgeschichte der Konvention handelt es sich um ein *Regel-Ausnahme-Verhältnis*. Danach soll die ursprünglich nicht vorgesehene Ausnahme nur für bestimmte wenige Ausnahmefälle Geltung erlangen, etwa um die Ausreise straffällig gewordener Flüchtlinge zu unterbinden. Durch die temporäre

¹¹¹ BVerfGE 52, 391 (403) = JZ 1980, 24 = NJW 1980, 516 = DVBl. 1980, 191 = DÖV 1980, 79 = EZAR 150 Nr. 1

¹¹² *Robinson*, Convention relating to the Status of Refugees, 1953, S. 115.

Verweigerung oder Einziehung des Reiseausweises soll verhindert werden, dass der Flüchtling sich dem anhängigen Strafverfahren entzieht oder sich weiterhin am grenzüberschreitenden illegalen Handel beteiligt.¹¹³ Allein die Zugehörigkeit zur Organisation Volksmujahedin Iran erfüllt danach unabhängig vom individuellen Profil in dieser Organisation nicht die Voraussetzungen der „zwingenden Gründe“, sofern nicht zusätzliche Umstände von der Behörde dargelegt werden können.

VII. Einbürgerung nach § 10 StAG

I. Vorbemerkung

Nach den am 1. Januar 2005 in Kraft tretenden Vorschriften der §§ 10 ff. StAG, die insoweit die Regelungen in §§ 85 f. AuslG 1990 ablöst, ist ein Ausländer, der sich seit acht Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet aufhält, auf Antrag einzubürgern, wenn er sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennt und erklärt, dass er keine Bestrebungen verfolgt oder unterstützt oder verfolgt oder unterstützt hat, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziele haben oder die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik gefährden. In § 11 Nr. 2 StAG wird unter Verwendung dieses Wortlautes geregelt, dass ein Einbürgerungsanspruch nicht besteht, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen. Darüber hinaus ist die Einbürgerung bei Vorliegen eines Regelausweisungsgrundes nach § 54 Nr. 5 und Nr. 5a AufenthG zu versagen und müssen weitere in § 10 StAG bezeichnete Voraussetzungen, wie der Besitz eines bestimmten Aufenthaltstitels, die Sicherung des Lebensunterhaltes und der Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit nachgewiesen werden.

Die zuständigen Einbürgerungsbehörden haben Einbürgerungsanträge von Angehörigen der MEK mit der Begründung abgelehnt, die Zugehörigkeit zur MEK begründe die Annahme,

¹¹³ UNHCR, Stellungnahme zu Art. 28 GFK, NVwZ-Beil. 2004, 1 (3).

dass der oder die Betroffene Bestrebungen verfolgt oder unterstützt oder verfolgt oder unterstützt hat, die gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung gerichtet seien. Darüber hinaus lägen die Voraussetzungen des Regelausweisungstatbestandes der Unterstützung des internationalen Terrorismus vor. Soweit die Berufung auf den bezeichneten Regelausweisungsgrund erfolgt, wird auf die oben stehenden entsprechenden Ausführungen verwiesen. Danach rechtfertigt allein die Zugehörigkeit zur MEK nicht die Anwendung des Regelausweisungsgrundes nach § 47 Abs. 2 Nr. 4 AuslG 1990 bzw. § 54 Nr. 5 AufenthG. Zu untersuchen ist deshalb, ob die Zugehörigkeit zur MEK eine auf Tatsachen gestützte Annahme rechtfertigt, dass der oder die Betreffende verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt.

2. *Einwand der Verfolgung oder Unterstützung verfassungsfeindlicher Bestrebungen*

a) *Tatsachen gestützte Annahme*

Wird eine Organisation - wie hier die MEK – von Verfassungsschutzämtern beobachtet, so reicht dies zwar nach der Rechtsprechung bei entsprechenden Feststellungen aus, um für die Behörde Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit einer unter Beobachtung stehenden Organisation zu begründen. Zweifel allein reichen nach § 86 Nr. 2 AuslG 1990, § 11 Nr. 2 StAG indes nicht aus, sondern nur eine auf Tatsachen gestützte hinreichende *Annahme*. Darüber hinaus darf die Behörde nicht ohne weiteres aus dem festgestellten Charakter einer Organisation den Schluss ziehen, dass in der Person eines jeden Einbürgerungsbewerbers, der Mitglied dieser Organisation ist, gleichsam zwangsläufig die Annahme gerechtfertigt ist, er biete nicht die Gewähr, sich glaubhaft zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu bekennen.¹¹⁴

Als Mindestvoraussetzung der Tatsachenermittlungen in Ansehung der Organisation als solcher sind deshalb jedenfalls die Grenzen zu beachten, welche dem Verfassungsschutz für die Erfüllung seiner Aufgabe gesetzt sind, Daten über Bestrebungen zu sammeln, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sind. Danach müssen zumindest *Anhaltspunkte* für derartige Bestrebungen festgestellt werden können. *Bloße Mutmaßungen*

oder Hypothesen, die sich nicht auf tatsächliche Anhaltspunkte stützen können, reichen danach nicht aus. Andererseits bedarf es nicht der Gewissheit, dass die freiheitliche demokratische Grundordnung beseitigt werden soll. Vielmehr ist notwendig, aber auch ausreichend, dass Umstände vorliegen, die bei vernünftiger Betrachtungsweise auf derartige Bestrebungen hindeuten.¹¹⁵ In diesem Zusammenhang ist jedoch hervorzuheben, dass der Umstand, dass eine bestimmte Organisation von den Ämtern für Verfassungsschutz beobachtet wird, für sich allein nicht die Annahme rechtfertigt, diese verfolge oder unterstütze gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtete Ziele.¹¹⁶ Dieser Umstand mag objektive Anhaltspunkte dafür begründen, dass der Einbürgerungsbewerber verfassungsfeindliche Ziele verfolgt oder unterstützt und rechtfertigt auf die Ausräumung entsprechender Zweifel gerichtete behördliche Ermittlungen. Allein die Zugehörigkeit zu einer vom Verfassungsschutz beobachteten Organisation begründet jedoch nicht „gleichsam zwangsläufig ein Sicherheitsrisiko“.¹¹⁷

Behördliche Ermittlungen in Einbürgerungsverfahren sind demnach zweispurig anzulegen: Die Behörden haben, erstens, auf Tatsachen gestützte Feststellungen zu treffen, ob die Organisation, welche der Einbürgerungsbewerber angehört, verfassungsfeindliche Ziele im Sinne des § 86 Nr. 2 AuslG 1990, § 11 Nr. 2 StAG verfolgt. Zweitens, haben sie darüber hinaus Feststellungen dahin zu treffen, ob anhand der persönlichen Umstände des Einbürgerungsbewerbers tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass dieser gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtete Bestrebungen unterstützt oder verfolgt oder verfolgt oder unterstützt hat. Ist die Organisation nach § 14 Abs. 2 VereinsG verboten worden, wird diese Annahme regelmäßig gerechtfertigt sein. Ist das – wie im Falle der MEK – nicht der Fall, hat die Behörde sowohl die Ziele der Organisation und deren Umsetzungsaktionen zu untersuchen sowie das Verhalten des Einbürgerungsbewerbers in dieser Organisation. Insoweit fällt insbesondere das Verhalten des Einbürgerungsbewerbers innerhalb der Organisation dann zu seinen Gunsten ins Gewicht, wenn es darauf gerichtet ist, diese auf eine an der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ausgerichtete Vereinspolitik zu orientieren.

¹¹⁴ Vgl. BVerwG, NVwZ 1999, 299 (300).

¹¹⁵ OVG NW, NVwZ 1994, 588 (589).

¹¹⁶ Vgl. Hess.VGH, NVwZ 1999, 904 (906), mit Nachweisen.

¹¹⁷ BVerwG, NVwZ 1999, 299 (300).

b) *Materielle Kriterien*

Die Einbürgerung ist – wie ausgeführt - zu versagen, wenn anhand der persönlichen Umstände des Einbürgerungsbewerbers tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass dieser gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtete Bestrebungen unterstützt oder verfolgt oder verfolgt oder unterstützt hat. Vom Einbürgerungsbewerber wird insoweit eine Loyalitätserklärung gefordert, dass er sich zu den die freiheitliche demokratische Grundordnung bildenden Grundsätzen bekennt (vgl. § 11 Abs. 1 Nr. 1 StAG)

Die geforderte Loyalitätserklärung nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 StAG darf nicht in einen Gesinnungsdruck entarten. Vom Einbürgerungsbewerber kann erwartet werden, dass er sich zu den verfassungsrechtlich maßgebenden Grundwerten bekennt. Soweit die Behörde aus einer bestimmten Organisationszugehörigkeit Zweifel an diesem Bekenntnis herleiten will, greifen diese nur unter den Voraussetzungen des § 11 Nr. 2 StAG durch. Liegen keine tatsächlichen Anhaltspunkte für das Verfolgen oder Unterstützen verfassungsfeindlicher Bestrebungen vor, können deshalb Zweifel gegen die Loyalitätserklärung nicht begründet werden. Für die tatsächengestützten Annahme, dass verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt oder unterstützt werden, ist von Bedeutung, dass das Bundesverwaltungsgericht bereits für den unterhalb der Schwelle des § 11 Nr. 2 StAG ansetzenden Begriff, ob „*tatsächliche Anhaltspunkte*“ den „*Verdacht*“ der Verfolgung oder Unterstützung verfassungsfeindlicher Betätigung stützen, darauf hingewiesen hat, dass die Verwaltungsgerichte aus einer Bandbreite von Möglichkeiten die zutreffenden Schlussfolgerungen zu ziehen hätten. Der Nachweis reiche von einem mit Sicherheit eintretenden Ereignis bis zur bloßen abstrakten Hypothese.¹¹⁸ Dabei rechtfertige eine „*gesteigerte Gesamtgefahrenlage*“ nicht die Herabsenkung der erforderlichen Prognosekriterien. Diese verpflichte die Sicherheitsbehörden zwar zu erhöhten Anstrengungen, vermindere aber nicht die Verdachtsintensität zu Lasten des Betroffenen.¹¹⁹

¹¹⁸ BVerwG, NJW 1991, 581 (582).

¹¹⁹ BVerwG, NJW 1991, 581 (582).

Diese materiellen Grundsätze müssen umso mehr gelten, wenn nicht bereits der *Verdacht* der Verfolgung oder Unterstützung verfassungsfeindlicher Betätigung ausreicht, sondern insoweit die „*Annahme*“ (vgl. § 11 Nr. 2 StAG) derartiger Bestrebungen gefordert wird. Hierfür reicht zwar der Tatsachen gestützte hinreichende Tatverdacht aus. Diese Schwelle ist jedoch höher als die durch den Begriff „Verdacht“ aufgezeigte.

Der Einbürgerungsbewerber darf keine Bestrebungen unterstützen oder verfolgen oder unterstützt oder verfolgt haben, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden (§ 10 Abs.1 Nr. 1, § 11 Nr. 2 StAG). Der Gewaltbegriff ist eng gefasst. Zwar wird in der Kommentarliteratur auch die im Herkunftsstaat ausgeübte Gewalt erfasst, wenn sie im Bundesgebiet durch organisatorische oder logistische Unterstützung gefördert wird.¹²⁰ Um dem eng gefassten Begriff der Gefährdung der auswärtigen Belange der Bundesrepublik gerecht zu werden, muss jedoch ein enger Konnex zwischen den gewaltförmigen Aktionen im Herkunftsland des Einbürgerungsbewerbers und hierauf bezogenen konkreten Aktionen im Bundesgebiet hergestellt werden. Insoweit ist erneut auf die Einschätzung des Generalbundesanwaltes beim Bundesgerichtshof hinzuweisen, der zufolge die Aktivitäten der MEK nicht einmal geeignet seien, innen- und außenpolitische Belange der Bundesrepublik in nennenswerter Weise zu *berühren*.¹²¹ Von einer *Gefährdung* der auswärtigen Belange kann danach keine Rede sein.

Für die erforderliche Abgrenzung des Sicherheitsbegriffs des § 11 Nr. 2 StAG von anderen gesetzlichen Sicherheitsbegriffen ist auch darauf hinzuweisen, dass nach der beamtenrechtlichen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes für die Beendigung des Beamtenverhältnisses Zweifel ausreichen, die dann angenommen werden, wenn der Kläger einer Organisation angehört, von der nicht mit Sicherheit gesagt werden kann, dass sie sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung und für deren Einhaltung eintritt, ohne dass eine abschließende Bewertung, ob die Organisation verfassungsfeindlich ist, erforderlich

¹²⁰ *Berlit*, in: GK-StAR, IV-3 § 86 AuslG Rdn. 121

¹²¹ *Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof*, Betrifft Aktivitäten der Volksmodjahedin Iran (MEK) in Deutschland, 18. Mai 1998, 2 ARP 117/98.3

ist.¹²² Da nach § 11 Nr. 2 StAG bloße entsprechende Zweifel nicht ausreichen, sondern tatsächliche Anhaltspunkte die *Annahme* rechtfertigen müssen, dass der Einbürgerungsbewerber verfassungsfeindliche Ziele verfolgt oder unterstützt, kann dieser materielle Maßstab im Einbürgerungsprozess nicht ausreichen.¹²³

Zwar hat der Gesetzgeber nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz auch die Übergangsregelung des § 102a AuslG geändert und damit zu erkennen gegeben, dass er die geltenden Voraussetzungen der Einbürgerung nunmehr auch auf Altfälle angewendet wissen will. Er hat indes nicht die materiellen Kriterien des § 86 Nr. 2 AuslG 1990 bzw. § 11 Nr. 2 StAG herabgesetzt, insbesondere nicht anstelle der erforderlichen positiven Feststellung, dass tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme der Verfolgung oder Unterstützung verfassungsfeindlicher Bestrebungen rechtfertigen müssen, für die entsprechende Prognose „verdachtgestützte Tatsachen“ ausreichen lassen. „*Verdachtsintensität*“ und „*Verdachtsgrad*“¹²⁴ in Ansehung der Verfolgung oder Unterstützung verfassungsfeindlicher Bestrebungen erfordern daher hinreichend zuverlässige und in methodisch unangreifbarer Weise getroffene Feststellungen, dass der *individuelle* Einbürgerungsbewerber durch seine Mitarbeit in einer Organisation, die von den Verfassungsschutzämtern beobachtet wird, konkret und in einer diesem zurechenbaren Weise „Bestrebungen verfolgt oder unterstützt“, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sind. Aber selbst dann, wenn gegen den verfassungsfeindlichen Charakter einer Organisation keine Zweifel sprechen, rechtfertigt dies nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes nicht ohne weiteres den zwingenden Schluss, dass ein Mitglied dieser Organisation ein „Sicherheitsrisiko“ darstellt.¹²⁵ Wenn damit bereits in Ansehung unvergleichlich tiefer liegender Eingriffsvoraussetzungen nicht allein aus der Mitarbeit in einer Organisation zwingend auf die individuelle Verfolgung oder Unterstützung verfassungsfeindlicher Bestrebungen geschlossen werden kann, muss dies aus den bezeichneten Gründen erst recht bei der Anwendung des § 86 Nr. 2 AuslG gelten.

¹²² S. auch BVerwG, NVwZ 1999, 299 (300), zum Sicherheitsbegriff des § 5 Abs. 1 SÜG

¹²³ So auch *Berlit*, in: GK-StAGR, IV – 3 § 86 Rdn. 64.

¹²⁴ Vgl. BVerwG, NJW 1991, 581 (582).

¹²⁵ BVerwG, NVwZ 1999, 581 (582).

Soweit es um die innere Sicherheit der Bundesrepublik geht, wird mit dem darauf bezogenem Versagungsgrund auf gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen verfeindeten Volksgruppen im Bundesgebiet reagiert. Danach braucht es die Bundesrepublik nicht zu dulden, dass Ausländervereine mit gewalttätigen Auseinandersetzungen auf ihrem Territorium nicht nur sich und Dritte, sondern auch die Funktionsfähigkeit der zur Gewährleistung des inneren Friedens berufenen Staatsorgane gefährden. Dementsprechend gefährdet es die innere Sicherheit, wenn ein Verein im Bundesgebiet entweder selbst Terroranschläge organisiert und den Tätern z. B. durch Geldspenden, Gewährung von Unterkunft oder Kurierdienst Hilfe leistet oder wenn er Terroranschläge gegen Einrichtungen eines fremden Staates, die von dritter Seite verübt werden, unterstützt.¹²⁶ Wie ausgeführt, beschränkt die MEK ihren gewaltförmigen Kampf auf das Territorium des Iran. Es sind auch keine der MEK zuzurechnenden gewaltförmigen Auseinandersetzungen im Bundesgebiet bekannt geworden. Soweit das Bundesverwaltungsgericht auch Geldspenden, Gewährung von Unterkunft oder Kurierdienste bezeichnet, werden diese Aktionsformen als Beispiele für das Organisieren von konkreten Terroranschlägen genannt. Die ausschließlich propagandistische und ideologische Unterstützung des oppositionellen Kampfes gegen das herrschende Regime im Iran ist nicht geeignet, einen derart engen, auf einzelne Aktionen im Iran bezogenen Zusammenhang herzustellen. Auch insoweit kommt der Einschätzung der Strafverfolgungsbehörden, dass durch die Aktionen der MEK innen- und außenpolitische Belange der Bundesrepublik nicht in nennenswerter Weise berührt werden, maßgebende Bedeutung zu.¹²⁷

VIII. Zusammenfassung

1. Allein die Zugehörigkeit zur MEK, in welcher Form auch immer, ohne das Hinzutreten zusätzlicher erschwerender, auf das individuelle Verhalten des Statusberechtigten bezogener Umstände rechtfertigt weder die Anwendung von § 60 Abs. 8 Satz 1 AufenthG noch von § 60 Abs. 8 Satz 2 AufenthG und damit *nicht* den *Widerruf* des Asyl- oder Flüchtlingsstatus, ganz abgesehen davon, dass der Widerruf

¹²⁶ BVerwG, NVwZ 1995, 587.

einer asylrechtlichen Statusentscheidung nur beim nachträglichen Wegfall der tatsächlichen Anerkennungsvoraussetzungen erlaubt ist.

2. Die bloße Zugehörigkeit zur MEK rechtfertigt aus diesen Gründen auch nicht die *Ablehnung eines Asylbegehrens*.
3. Eine *Ausweisung* von Angehörigen der MEK nach § 54 Nr. 5 AufenthG allein wegen ihrer Zugehörigkeit zu dieser Organisation ist rechtlich unzulässig, weil es insoweit an einer Beteiligung an einer konkreten terroristischen Aktion fehlt. Soweit der Charakter der Organisation selbst zu beurteilen ist, kann die MEK nicht als Organisation eingestuft werden, die den internationalen Terrorismus unterstützt. Angesichts der Einstufung der Kämpfer der MEK im Lager Ashraf im Irak als schützwürdige Gruppe nach der Vierten Genfer Konvention kann der Vorwurf terroristischer Aktivitäten jedenfalls aus völkerrechtlicher Sicht kaum nicht aufrecht erhalten werden.
4. Die bloße Zugehörigkeit zur MEK rechtfertigt nicht eine Einschränkung des *aufenthaltsrechtlichen Schutzes* nach § 25 Abs. 3 Satz 2 dritte Alt. AufenthG.
5. Allein die Zugehörigkeit zur Organisation Volksmujahedin Iran erfüllt unabhängig vom individuellen Profil in dieser Organisation nicht die Voraussetzungen der „*zwingenden Gründe*“ nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 zweiter Halbsatz GFK, sofern nicht zusätzliche Umstände von der Behörde dargelegt werden können. Deshalb dürfen die Behörden gegenüber Statusberechtigten nach Art. 16a Abs. 1 GG oder § 51 Abs. 1 AuslG 1990 (§ 60 Abs. 1 AufenthG) nicht die *Herausgabe des Reiseausweises* versagen.
6. Die *Einbürgerung* nach §§ 10 und 11 StAG kann nicht allein mit dem Hinweis auf die Zugehörigkeit des Einbürgerungsbewerbers zur MEK versagt werden. Sofern der Einbürgerungsbewerber eine Loyalitätserklärung nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 StAG abgibt,

¹²⁷ *Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof, Betrifft Aktivitäten der Volksmodjahedin Iran (MEK) in Deutschland, 18. Mai 1998, 2 ARP 117/98.3*

rechtfertigt allein die Zugehörigkeit zur MEK nicht die Annahme von Zweifeln gegen die Richtigkeit dieser Erklärung.

Dr. Reinhard M a r x
Rechtsanwalt