

Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Harald Dörig, Leipzig\*

## Flüchtlingsschutz in Großbritannien

*Der nachfolgende Beitrag entstand im Rahmen eines Forschungsaufenthalts beim britischen Asylum and Immigration Tribunal (AIT) im Mai 2006. Er stellt dar, welche Rechtsgrundlagen für das Flüchtlingsrecht in Großbritannien gelten und wie das Asylverfahren und der gerichtliche Rechtsschutz ausgestaltet sind. Wertvolle Hinweise gaben der Präsident des AIT, Justice Hodge, die Richterin am House of Lords, Baroness Hale of Richmond, der Richter am Court of Appeal, Lord Justice Sedley und der Richter am High Court, Justice Collins.*

### 1. Einleitung

Großbritannien ist aufgrund seiner kolonialen Vergangenheit seit Ende des 2. Weltkrieges ein Einwanderungsland. Kamen Einwanderer zunächst vorwiegend aus karibischen Staaten, flohen in den sechziger und siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts Asiaten aus Kenia, Tansania und Uganda nach England, nachdem sie in ihren afrikanischen Herkunftsstaaten einer ethnischen Vertreibung im Rahmen der dortigen Afrikanisierungspolitik ausgesetzt waren. Ein weiteres wichtiges Herkunftsgebiet von Einwanderern bildete der indische Subkontinent. Großbritannien verzeichnet mittlerweile einen Netto-Migrationszuwachs, der seit 1998 jährlich deutlich über 100 000 liegt und im Jahr 2004 mit 223 000 seinen Höchststand erreichte. Die Zahl der Asylbewerber überschritt im Jahr 2000 erstmals 100 000, um seit 2002 steil und kontinuierlich zuletzt auf 30 460 im Jahr 2005 abzufallen.<sup>1</sup> Hauptherkunftsländer sind derzeit Simbabwe, Eritrea und Iran.<sup>2</sup> Die Regierung Blair steht unter erheblichem politischen Druck, weil das Innenministerium (Home Office) seit dem Versagen eines Datenverarbeitungsprogramms vor mehreren Jahren keinen Überblick mehr darüber hat, wie viele Ausländer eine Ausweisungsverfügung erhalten haben, sich aber weiter illegal im Land aufhalten.<sup>3</sup>

### 2. Rechtsgrundlagen

Die Asylgesetzgebung reicht in Großbritannien nicht weiter als in das Jahr 1993 zurück. Mit der steigenden Zahl von Asylbewerbern verabschiedete die damalige konservative Mehrheit das erste Asylgesetz, das die Genfer Flüchtlingskonvention in das ausländerrrechtliche Regelwerk, die »Immigration Rules«, integrierte und es Asylsuchenden ermöglichte, Rechtsschutz gegen negative Entscheidungen des Home Office zu erlangen. Der »Asylum and Immigration Appeals Act 1993« führte auch – ähnlich wie die Gesetzgebung in Deutschland – das System der sicheren Drittstaaten und die Klassifizierung bestimmter Anträge als offensichtlich unbegründet ein. Es folgten weitere Gesetze im Abstand von jeweils zwei bis drei Jahren, zuletzt der Immigration, Asylum and Nationality Act 2006<sup>4</sup>, wobei in Großbritannien die neuen Asyl- und Ausländergesetze zu den alten hinzutrat. Der Gesetzesanwender muss also jeweils herausfinden, welche Vorschrift für sein Anliegen Gültigkeit besitzt. Daher sind die »Immigration Rules« von umso größerer praktischer Bedeutung, weil sie die Rechtslage jeweils fortschreiben und damit aus sich her-

aus verständlich sind. Die »Immigration Rules« sind einer deutschen Rechtsverordnung vergleichbar.<sup>5</sup> Sie beruhen auf den Parlamentsgesetzen, werden vom Innenministerium entsprechend der sich ändernden Rechtslage mehrmals jährlich fortgeschrieben, zugleich immer aber auch dem Parlament vorgelegt, das ihnen zustimmen muss, die jeweilige Änderung also auch ablehnen, nicht aber selbst inhaltlich gestalten kann. Sie tragen jeweils eine Drucksachen-Nummer des House of Commons (HC), also z.B. »HC 395«, und sind für Behörden und Gerichte verbindlich.<sup>6</sup>

Entscheidende Bedeutung für das materielle Asylrecht kommt § 84 I lit. g des »Nationality, Immigration and Asylum Act 2002« zu, welcher bestimmt:

*»Ein Asylsuchender kann eine ablehnende Entscheidung der Einwanderungsbehörde anfechten, wenn seine Abschiebung aus dem Vereinigten Königreich dessen Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention verletzen oder gegen Section 6 des Human Rights Act 1998 verstoßen würde, weil sie mit der Rechtsstellung des Asylsuchenden nach der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht vereinbar wäre.«*

Daraus ergibt sich, dass ein Asylsuchender Abschiebungsschutz auf der Grundlage zweier völkerrechtlicher Verträge erlangen kann, nämlich der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Den britischen Behörden und Gerichten kommt somit die Aufgabe zu, diese völkerrechtlichen Verträge unmittelbar anzuwenden und auszulegen, ohne dass hierzu nähere Präzisierungen in der nationalen Asylgesetzgebung erfolgen.

In Nr. 334 der »Immigration Rules« wird der asylrechtliche Schutz näher präzisiert und zugleich verdeutlicht, dass er nur einem Flüchtling im Sinne der GFK zukommt und nicht mit dem Abschiebungsschutz nach der EMRK gleichzusetzen ist. Die Vorschrift lautet wie folgt:

*»Einem Asylbewerber ist Asyl im Vereinigten Königreich zu gewähren, wenn der Secretary of State feststellen konnte, dass*

- (1) er im Vereinigten Königreich ist oder an der Grenze (port of entry) des Vereinigten Königreichs angekommen ist, und*
- (2) er ein Flüchtling ist, wie er durch die Genfer Konvention und das Protokoll definiert wird, und*
- (3) die Ablehnung seines Antrags und seine daraus folgende Pflicht zum Verlassen des Landes eine Verletzung der Konvention und des Protokolls darstellen würde, weil in dem Zielstaat der Abschie-*

\* Der Autor ist Richter an dem für das Ausländer- und Asylrecht zuständigen 1. Revisionssenat des Bundesverwaltungsgerichts.

1 UNHCR-Statistik vom 17.3.2006; The Times, 18.5.2006, S. 6 f.

2 Vgl. Presseerklärung des Home Office vom 26.5.2006.

3 The Times, 18.5.2006, S. 11; zur Einwanderungspolitik der britischen Regierung vgl. auch Thym, ZAR 2006, 184.

4 Britische Gesetze sind auffindbar unter: <http://www.opsi.gov.uk>.

5 Veröffentlicht u.a. auf der Homepage des Home Office unter: <http://www.ind.homeoffice.gov.uk>.

6 Die h.M. rechnet die Immigration Rules zur »secondary legislation«, vgl. Rawlings, Länderbericht Großbritannien, in Riedel, Neuere Entwicklungen im Einwanderungs- und Asylrecht, 2004, S. 149 ff (163 f.).

*bung sein Leben oder seine Freiheit aus Gründen der Rasse, Religion, Nationalität, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe bedroht wäre.«*

Große Bedeutung kommt nach dem englischen Case Law der Rechtsprechung zu, die bei der Auslegung der GFK auch die Rechtsprechung anderer nationaler Gerichte – meist aus dem angloamerikanischen Rechtskreis – und bei der Auslegung der EMRK die Rechtsprechung des EGMR in ihre Entscheidungsfindung einbezieht.

Die EG-Richtlinie 2004/83/EG zur Flüchtlingsanerkennung (Qualifikationsrichtlinie) vom 29. April 2004 und die Richtlinie 2005/85/EG zum Asylverfahren vom 1. Dezember 2005 sind noch nicht in britisches Recht umgesetzt. An der Umsetzung wird in Fachkreisen aber gearbeitet, die englische Richterschaft ist daran aktiv beteiligt. Demgegenüber hat die EG-Richtlinie 2003/9/EG über Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern vom 27. Januar 2003 zu einer Änderung der »Immigration Rules« geführt.

### 3. Asylverfahren und gerichtlicher Rechtsschutz

Über einen Asylantrag entscheidet das Innenministerium. Gegen eine ablehnende Entscheidung steht dem Betroffenen Rechtsschutz zum »Asylum and Immigration Tribunal« (AIT) zu. Das AIT ist ein landeseinheitliches unabhängiges Ausländer- und Asylgericht mit Außenstellen in allen Regionen des Landes. Es wurde in seiner gegenwärtigen Struktur durch den Asylum and Immigration Act 2004 geschaffen. Alle ausländer- und asylrechtlichen Klageverfahren werden erstinstanzlich durch einen der 650 Einzelrichter des AIT entschieden. Etwa 450 dieser Richter arbeiten nur während einer gewissen Periode des Jahres am AIT und sind im Übrigen als Anwälte oder Richter an einem anderen Tribunal tätig. Sie werden jeweils für die Dauer von fünf Jahren ernannt. Die übrigen 200 erstinstanzlichen Richter am AIT haben Vollzeitstellen. Die in Deutschland nur für bestimmte Berufsgruppen (z.B. Rechtslehrer an Universitäten) bekannte Praxis des Teilzeit-Richters findet in Großbritannien in allen Gerichtszweigen Anwendung, auch in der ordentlichen Gerichtsbarkeit.

Der Einzelrichter hat innerhalb von 28 Tagen nach Eingang der Klage die mündliche Verhandlung anzusetzen. In dieser hört er die Parteien und erhebt die erforderlichen Beweise. Innerhalb von 10 Tagen nach Schluss der Verhandlung muss er sein Urteil absetzen und zustellen. Dieses kann das Innenministerium zur Anerkennung des Asylberechtigten oder zur Neubewertung des Asylantrags verpflichten oder die Klage abweisen. Im Jahr 2005 wurden von den 650 Richterinnen und Richtern des AIT 26.169 Asylklagen und 73.094 ausländerrechtliche Klagen einschließlich Visaklagen entschieden. Es wird erwartet, dass ein Richter pro Woche fünf bis zehn Klageverfahren vorbereitet, verhandelt und seine Entscheidungen dazu absetzt.

Sind der Asylbewerber oder das Home Office mit der erstinstanzlichen Entscheidung nicht einverstanden, können sie – ähnlich wie in Deutschland – Antrag auf Zulassung der Berufung stellen. Über die Zulassung entscheidet einer der 25 Berufungsrichter (»Senior Immigration Judges«) des AIT. Unter dem Dach des AIT sind also die erst- und zweitinstanzliche Gerichtsbarkeit vereint, Sitz des Berufungsgerichts ist London. Die Berufungsrichter sind

angesehene, erfahrene Berufsrichter. Einzelne von ihnen waren zuvor Hochschullehrer, der Präsident des AIT, Henry Hodge, ist Richter am High Court. Die Berufung darf nur zugelassen werden, wenn das erstinstanzliche Urteil auf einem Rechtsfehler beruht (»error of law« – vgl. § 103 A I Asylum and Immigration Act 2004). Ein solcher Rechtsfehler kann in der Verletzung materiellen Rechts oder von Verfahrensrecht liegen, Tatsachenfeststellungen werden nur dann als fehlerhaft zustande gekommen angesehen, wenn sie irrational oder unvernünftig sind oder in keiner Weise auf die erhobenen Beweise gestützt werden können.<sup>7</sup> Die Gründe für die Zulassung der Berufung wegen eines Verfahrensmangels entsprechen weitgehend denen des § 124 II Nr. 5 VwGO. Die Rechtsfehler müssen von Einfluss auf die Entscheidung des Falles sein (»material error of law«).

Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird zunächst einem der Berufungsrichter vorgelegt. Votiert er für die Zulassung (»reconsideration«), beraumt das AIT als Berufungsgericht eine mündliche Verhandlung an und entscheidet in dieser in aller Regel sowohl über die Zulassung wie auch über die Hauptsache. Lehnt der einzelne Berufungsrichter die Zulassung ab (»I make no order for reconsideration«), kann die unterlegene Partei Rechtsmittel hiergegen beim High Court einlegen. Dieser entscheidet abschließend, ob die erstinstanzliche Entscheidung einen entscheidungserheblichen Rechtsfehler aufweist und daher einer Überprüfung durch das AIT zu unterziehen ist. Am High Court sind 110 Richterinnen und Richter tätig, sie entscheiden als Einzelrichter bedeutsame Fragen des Zivil-, Straf- und Verwaltungsrechts (z.B. Zuständigkeit für Kapitalverbrechen im Strafrecht). Leiter der verwaltungsrechtlichen Spruchkörper ist Justice Collins. Die Entscheidungen des High Court über die Berufungszulassung werden in der Regel nicht näher begründet. Ordnet der High Court die Zulassung der Berufung an (»It is ordered that the Tribunal reconsider its decision on the appeal«), führt das AIT das Berufungsverfahren durch und entscheidet den Fall, wenn erforderlich auch unter Berücksichtigung neuer Tatsachen. Die Verhandlung wird häufig in einer Besetzung mit zwei Berufungsrichtern durchgeführt, wobei neben den 25 Berufsrichtern auch auf einen Kreis erfahrener ehrenamtlicher Richter (z.B. ehemalige Diplomaten) zurückgegriffen werden kann. Die Entscheidung wird dann von diesen Richtern gefällt. In Grundsatzfragen entscheidet das AIT in einer Besetzung mit drei Richtern. Das AIT hat 17 Außenstellen (»hearing centres«) – von Belfast bis London-Hatton Cross, in denen nicht nur die erstinstanzlichen Gerichtsverfahren durchgeführt werden, sondern in denen die Parteien auch zur Durchführung des Berufungsverfahrens erscheinen können. Ich selbst habe mehreren Berufungsverfahren am Hauptsitz in London-Field House beigewohnt, in denen die Richter in London verhandelten und die Parteien per Video von einer der Außenstellen zugeschaltet waren. Die Berufungsurteile sind innerhalb von 10 Tagen nach Abschluss der mündlichen Verhandlung abzusetzen und zuzustellen.

Gegen Berufungsentscheidungen des AIT ist Revision zum Court of Appeal möglich. Sie bedarf – ähnlich wie in Deutschland – der Zulassung durch das Berufungs- oder das Revisionsgericht. Die Revisionszulassungsgründe entsprechen den oben näher dargelegten Gründen für die Zulassung der Berufung. Es muss

<sup>7</sup> Vgl. Court of Appeal, Urt. v. 27.7.2005, R. (Iran) & Others v Secretary of State of the Home Department [2005] EWCA Civ 982 Rn. 90-93.

sich also um einen Rechtsfehler handeln, der von Bedeutung für die Entscheidung des Falles ist (»material error of law«). Hierunter können auch Verfahrensfehler fallen (entsprechend § 132 II Nr. 3 VwGO).<sup>8</sup> Am Court of Appeal, Civil Division sind 36 Richterinnen und Richter tätig. Sie entscheiden über Revisionen u.a. in Verwaltungs-, Zivil-, Familien-, Sozialversicherungs- und Arbeitsrechtsstreitigkeiten. Spruchkörper ist jeweils ein Senat von drei Berufsrichtern (Lord Justices). Im Geschäftsjahr 2005 wurden 2.415 Revisionszulassungsverfahren und 1.115 Revisionsverfahren erledigt, etwa 17 % davon betrafen das Ausländer- und Asylrecht.<sup>9</sup> Der angesehene Lord Justice Sedley hat – gemeinsam mit Prof. Dr. Kay Hailbronner – als Sachverständiger an den Vorarbeiten zur EG-Qualifikationsrichtlinie 2004/83/EG mitgewirkt und ist Gründungsmitglied der Internationalen Asylrichtervereinigung IARLJ.

Weitere Revision ist zum House of Lords möglich. Allerdings entscheiden die 12 Lordrichter (darunter eine weibliche Richterin) nur Fälle von grundsätzlicher Bedeutung, das sind insgesamt etwa 50 pro Jahr für alle Rechtsgebiete. Hierunter findet man auch für das Asylrecht wichtige Grundsatzurteile, so etwa vom 15. Februar 2006 zur inländischen Fluchtalternative im Asylrecht und vom 5. Mai 2005 zum Abschiebungsschutz nach Art. 3 EMRK bei schwerer Aids-Erkrankung.<sup>10</sup> Die Lordrichter entscheiden selbst, ob sie eine Grundsatzrevision zulassen oder nicht.

#### 4. Asylrechtliche Schnellverfahren und Haftzentren

In Großbritannien gibt es asylrechtliche Schnellverfahren (fast-track procedures), die mit den beschleunigten Verfahren nach §§ 29 a, 30, 36, 37 des deutschen AsylVfG vergleichbar sind. Ob ein Asylantrag im regulären oder beschleunigten Verfahren behandelt wird, legt zunächst das Home Office fest, indem es einen Bescheid erlässt, dass der Asylantrag offensichtlich unbegründet ist (»clearly unfounded« – vgl. § 94 Nationality, Immigration and Asylum Act 2002). Gründe für eine solche Einstufung sind u.a. die Herkunft des Asylsuchenden aus einem als sicher anzusehenden Staat, aus einem Staat mit zumutbarer interner Fluchtalternative oder bei einem Vorbringen des Asylsuchenden, das keine objektiv begründete Verfolgungsgefahr erkennen lässt.<sup>11</sup> Die Folge dieser Einstufung ist, dass die Klage gegen die Versagung des asylrechtlichen Schutzes keine aufschiebende Wirkung hat (»non-suspensive appeals« – NSA) und der Asylsuchende abgeschoben werden kann, es sei denn er erlangt hiergegen Rechtsschutz.

Um die schnelle Abschiebung sicher zu stellen, werden Asylbewerber, deren Asylantrag dem Home Office als offensichtlich unbegründet erscheint, in der Regel in Abschiebungshaft genommen (»detention«).<sup>12</sup> Andere Gründe für Abschiebungshaft sind illegaler Grenzübertritt, Ablauf der Aufenthaltsgenehmigung, Nichterfüllung von Auflagen, Widerruf der Aufenthaltsgenehmigung wegen Wegfalls der Asylgründe und Nichtbefolgung einer Ausreiseaufforderung. Zur Einweisung in ein Haftzentrum genügt es aber auch, dass dem Home Office der konkrete Fall zur Entscheidung im Schnellverfahren geeignet erscheint, z.B. weil der Asylbewerber aus einem als sicher anzusehenden Staat stammt. Das Home Office gibt in gewissen Abständen eine »Fast Track Processes Suitability List« heraus, die die maßgeblichen Kriterien für seine Zuordnung in das Schnellverfahren be-

schreibt.<sup>13</sup> Die Einweisung in ein Haftzentrum erfolgt durch das Home Office ohne richterliche Anordnung. Der Betroffene kann aber seinerseits Haftprüfung beantragen. Haftzentren zur Durchführung von Schnellverfahren sind das Oakington Reception Centre (schließt voraussichtlich im November 2006), das Harmondsworth Immigration Removal Centre und das Yarls Wood Immigration Removal Centre. Harmondsworth liegt in London in unmittelbarer Nähe des Flughafens Heathrow und führt Verfahren für Männer durch, während Yarls Wood in Bedfordshire liegt und für ausländische Frauen zuständig ist. Ich selbst konnte mir vor Ort ein Bild vom 2004 errichteten Haftzentrum in Harmondsworth machen, das einer modernen deutschen Haftanstalt entspricht und – wie die meisten britischen Gefängnisse – von einer privaten Sicherheitsfirma betrieben wird.

Die Regeln für das Schnellverfahren für inhaftierte Ausländer richtet sich nach »The Asylum and Immigration Tribunal (Fast Track) Rules 2005«.<sup>14</sup> Am Tag nach der Hafteinweisung hat der Ausländer vormittags Gelegenheit, sich mit einem Rechtsanwalt zu beraten, am Nachmittag führt das Home Office dann die Anhörung zu seinen Asylgründen durch. Am dritten Tag wird ihm die Entscheidung des Home Office ausgehändigt, danach hat er zwei Tage Zeit zur Klageerhebung. Spätestens zwei Tage später muss das Home Office der vor Ort befindlichen Außenstelle des Asylum and Immigration Tribunal (AIT) die Akten übergeben. Innerhalb weiterer zwei Tage ist die mündliche Verhandlung durchzuführen. Zur Absetzung seines Urteils hat der Einzelrichter am AIT zwei weitere Tage Zeit. Danach kann Antrag auf Zulassung der Berufung gestellt werden, alle weiteren Schritte bis hin zu einer eventuellen Revision beim Court of Appeal sind ebenfalls im 2-Tages-Rhythmus durchzuführen. Ich habe einem Verfahren der Haftprüfung bei der für Harmondsworth zuständigen Außenstelle des AIT beigewohnt. Anders als in Deutschland liegt die Zuständigkeit für Entscheidungen über die Fortdauer von Abschiebungshaft nicht beim ordentlichen Gericht, sondern bei dem für ausländerrechtliche Entscheidungen zuständigen Verwaltungsgericht – dem AIT. Ich war beeindruckt, mit welcher Sorgfalt dort über die Haftverschonung (»bail«) entschieden wurde, mehrere Zeugen wurden gehört und mussten für den im Ergebnis auf freien Fuß gesetzten Ausländer bürgen. Wird das Verfahren vom Gericht als ungeeignet für eine Schnellentscheidung angesehen, überführt es dieses in das reguläre Verfahren und entlässt dann in aller Regel den Ausländer aus der Haft (§§ 30 ff. Fast Track Rules).

#### 5. Länderbezogene Leitentscheidungen

Das britische Asylverfahren kennt ein System der länderbezogenen Leitentscheidungen (»country guidance determinations«). Der Präsident des AIT kann bestimmte asylrechtliche Berufungsverfahren als geeignet einstufen, als Leitentscheidung für

<sup>8</sup> Vgl. für Großbritannien: Court of Appeal, aAO, Rn. 90-93.

<sup>9</sup> The Court of Appeal, Civil Division: Review of the Legal Year 2004 – 2005 (1.10.2004 bis 30.9.2005), S. 26-29.

<sup>10</sup> Vgl. unten unter 6.

<sup>11</sup> Vgl. im Einzelnen JCWI, Immigration, Nationality and Refugee Law Handbook, London 2006, S. 1073-1078. Ungeeignet hierfür sind Fälle mit Auslegungsfragen zur EMRK, vgl. House of Lords, Urt. v. 17.6.2004, SSHD v. Razgar [2004] UKHL 27.

<sup>12</sup> Vgl. Rawlings, (o.Fn. 5), S. 167 f.

<sup>13</sup> Vgl. JCWI, (o.Fn. 11), S. 675 f.

<sup>14</sup> Statutory Instrument 2005 No. 560 (L. 12).

die Verfolgungslage in einem bestimmten Land – u.U. für eine bestimmte Gruppe in diesem Land – zu dienen. Dann sind alle Tatsachengerichte an diese Lageeinschätzung gebunden, es sei denn, der Fall weist beachtliche Besonderheiten auf oder dem Richter liegen relevante neue Erkenntnisse vor. Dieses System der länderbezogenen Leitentscheidungen wird vom Court of Appeals anerkannt.<sup>15</sup> Konkret gestaltet sich das Verfahren der Autorisierung bestimmter Entscheidungen als Country-Guidance-Entscheidungen wie folgt: Der Präsident des AIT hat nach § 107 III Nationality, Immigration and Asylum Act 2002 die Befugnis, seinem Gericht die Direktive (practise direction) zu geben, eine »bestimmte Entscheidung des Gerichts als verbindlich in Bezug auf eine bestimmte Frage zu behandeln«. Am 4. April 2005 erteilte er die Direktive, dass Entscheidungen des AIT, die die Buchstaben »CG« (für »Country Guidance«) tragen, von den Richtern als bindend anzusehen sind, soweit es die ermittelten Tatsachen in Bezug auf das konkrete Land und die konkrete Fragestellung in dem Land betrifft (z.B. Verfolgungsgefahr für christliche Apostaten im Iran). CG-Urteile werden in der Regel von drei Berufungsrichtern des AIT gefällt. Eine Liste der gültigen CG-Entscheidungen wird auf der Website des AIT bereitgehalten.<sup>16</sup>

Weicht ein Gericht von den Feststellungen einer CG-Entscheidung ab, ohne einen besonderen Grund hierfür aufzuzeigen, stellt dieses einen »error of law« dar, der die Zulassung im Berufungs- oder Revisionsverfahren rechtfertigt. Der Court of Appeal hat dies u.a. damit begründet, dass es eine Ungleichbehandlung gleichartiger Fälle darstellt, wenn ein Gericht trotz gleichgelagerten Sachverhalts von einer Leitentscheidung des AIT abweicht.<sup>17</sup> Das AIT hat sich beispielsweise in einem Urteil vom 17. November 2004 anhand von drei ihm vorliegenden Fällen mit den Gefahren auseinandergesetzt, denen Konvertiten vom Islam zum Christentum im Iran ausgesetzt sind.<sup>18</sup> Dabei hat es eingehend die vorliegenden Erkenntnisse staatlicher und nicht-staatlicher Quellen aus sieben Ländern sowie verschiedener UN-Gremien und Menschenrechtsorganisationen ausgewertet. Die Leitentscheidung kommt zu dem Ergebnis, dass ein Apostat keiner beachtlichen Verfolgungsgefahr im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention und keiner Gefährdung im Sinne von Art. 3 EMRK im Iran ausgesetzt ist, es sei denn, er tritt als Pastor, Kirchenführer oder Missionierer in Erscheinung. Die einfachen Apostaten könnten ihren Glauben ausüben, wenn erforderlich zeitweise auch mit der gebotenen Zurückhaltung. Den drei Iranern der dem AIT vorliegenden Verfahren glaubte das Gericht nicht, dass sie aktiv im Iran missionieren würden. Zwei behaupteten das selbst nicht, bei dem dritten, der einer missionierenden Glaubensgemeinschaft angehörte, ging das Gericht davon aus, er werde im täglichen Leben zwar auch gegenüber Moslems Zeugnis über seinen Glauben ablegen, aber doch vorsichtig agieren und nicht aktiv missionieren.<sup>19</sup> So gewähren die britische Gerichte in aller Regel keinen Abschiebungsschutz für Apostaten aus dem Iran, ohne sich auf die Rechtsfigur des religiösen Existenzminimums zu stützen, wie sie vom Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgericht entwickelt wurde.<sup>20</sup>

## 6. Neuere Rechtsprechung des House of Lords

Abschließend möchte ich auf zwei neuere Entscheidungen des House of Lords hinweisen.

### 6.1. Urteil vom 15.2.2006

In seinem Urteil vom 15.2.2006 setzt sich das House of Lords mit der Frage auseinander, unter welchen Voraussetzungen ein Asylsuchender auf eine inländische Fluchtalternative verwiesen werden kann.<sup>21</sup> Ihm lagen vier Revisionen zur Entscheidung vor. Davon betraf eine einen Asylbewerber aus dem Kosovo, der 1998 als Albaner in seiner Heimatstadt Mitrovica, die ganz überwiegend von Serben bewohnt war, verfolgt worden war. Das Home Office verwies ihn auf eine inländische Fluchtalternative im 35 km entfernten Pristina, wo er keine Verfolgung zu befürchten habe. Hiergegen wandte sich der Kosovare unter Hinweis auf eine ihm von einem Psychiater attestierte psychosomatische Erkrankung, die im Kosovo nicht adäquat behandelt werden könne. Die drei anderen Revisionen betrafen Flüchtlinge aus der Region um Darfur im Süden Sudans, die dort von arabischen Milizen verfolgt worden waren und auf eine Fluchtalternative in der Hauptstadt Khartoum verwiesen wurden. Das House of Lords wies die Revision des Kosovaren zurück, während es die drei Fälle aus dem Sudan an das Asylum and Immigration Tribunal zur erneuten Verhandlung und Entscheidung zurückverwies.

Das Gericht setzt sich in seinem Urteil vom 15. Februar 2006 mit der Frage auseinander, welche Bedeutung es für die Zumutbarkeit einer inländischen Fluchtalternative hat, dass dort die bürgerlichen und politischen Rechte nach den einschlägigen UN-Konventionen nicht gewährleistet und die allgemeinen Lebensbedingungen in wirtschaftlicher und gesundheitlicher Hinsicht wesentlich schlechter sind als im Zufluchtsland Großbritannien.<sup>22</sup> Es hebt hervor, dass es bei der Frage der Zumutbarkeit einer inländischen Fluchtalternative auf den Vergleich zwischen dem Herkunftsort und dem in Betracht kommenden Ort der inländischen Fluchtalternative ankommt, nicht hingegen auf die Lebensbedingungen am ausländischen Zufluchtsort. Das House of Lords wendet sich ausdrücklich gegen die vom Court of Appeal in Neu-Seeland und von Hathaway<sup>23</sup> vertretene Auffassung, am Ort der inländischen Fluchtalternative müssten die grundlegenden Normen der bürgerlichen, politischen und sozio-ökonomischen Rechte gewährleistet sein.<sup>24</sup> Vielmehr sei eine inländische Fluchtalternative zumutbar, wenn der Zuflucht Suchende dort ein relativ normales Leben führen kann, gemessen an den Standards, die allgemein in seinem Heimatland vorherrschen, und wenn er diesen Ort ohne unzumutbare Erschwernisse erreichen kann.<sup>25</sup>

<sup>15</sup> Vgl. Ur. v. 27.7.2005, R. (Iran) v SSHD [2005] EWCA Civ 982 para 21-27, 90.

<sup>16</sup> <http://www.ait.gov.uk>.

<sup>17</sup> Vgl. Ur. v. 27.7.2005, R. (Iran) v SSHD [2005] EWCA Civ 982 Rn. 22; Court of Appeal [2003] EWCA Civ 1562.

<sup>18</sup> FS and others (Iran – Christian Converts) Iran CG [2004] UKIAT 00303.

<sup>19</sup> FS and others (Iran – Christian Converts) Iran CG [2004] UKIAT 00303, Rn. 161, 187-189.

<sup>20</sup> Vgl. BVerfGE 76, 143 (158 f.); BVerwGE 120, 16.

<sup>21</sup> The House of Lords, Ur. v. 15.2.2006, *Januzi v Secretary of State for the Home Department & Others* [2006] UKHL 5.

<sup>22</sup> Anzumerken ist, dass Urteile von Spruchkörpern des Court of Appeal und des House of Lords keine einheitliche Begründung aufweisen, sondern die einzelnen Richter jeweils gesondert ihre Begründung für das gefällte Urteil geben. Häufig ergeben sich aus den Einzelbegründungen aber gemeinsame Begründungsstränge.

<sup>23</sup> *Hathaway*, *The Law of Refugee Status*, 1991, S. 134.

<sup>24</sup> The House of Lords, Ur. v. 15.2.2006, *Januzi v Secretary of State for the Home Department & Others* [2006] UKHL 5, Rn. 15.

<sup>25</sup> House of Lords, aaO, Rn. 20 und 47.

Es begründet die Ablehnung der Auffassung von Hathaway u.a. wie folgt: Diese würde zu Konsequenzen führen, die von der Genfer Flüchtlingskonvention nicht beabsichtigt sind. Das Gericht unterstellt den Fall, dass jemand aus Konventionsgründen in seinem Herkunftsland verfolgt wird. Es ist ein armes Land. Die sozialen Standards sind niedrig. Es herrscht Armut und Not. Die Achtung der Menschenrechte ist beklagenswert. Er flieht in ein reiches Land, in dem er – falls anerkannt – alle Rechte genießt, die einem Flüchtling in diesem Land zustehen. Er könnte in einem anderen Teil seines Landes ohne Furcht vor Verfolgung leben, würde dort aber alle Nachteile eines Lebens in einem armen und unterentwickelten Land erleiden. Es wäre falsch, wenn die Tatsache seiner Verfolgung in einem Landesteil ihm gestatten würde, nicht nur vor der Verfolgung zu fliehen, sondern auch vor den Mangelerscheinungen, die sein Heimatland kennzeichnen. Anders wäre es hingegen, wenn die mangelnde Beachtung der Menschenrechte ihn der Gefahr für sein Leben oder dem Risiko einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Bestrafung aussetzte.<sup>26</sup> Diese Auslegung steht aus Sicht des Gerichts auch im Einklang mit den Regelungen zur internen Fluchtalternative in Art. 8 der EG-Qualifikationsrichtlinie vom 29. April 2004.<sup>27</sup>

Das höchste britische Gericht kommt unter Zugrundelegung dieser Kriterien zu dem Ergebnis, dass dem Kosovaren die Rückkehr in den Kosovo zugemutet werden kann. Die Probleme der gesundheitlichen Versorgung, der Unterkünfte, der bürgerlichen, politischen und sozioökonomischen Rechte seien im ganzen Kosovo die gleichen. Es sei nicht ersichtlich, dass die grundlegendsten Menschenrechte – das Recht auf Leben und das Recht, nicht einer grausamen oder unmenschlichen Behandlung unterworfen zu werden – im Kosovo allgemein nicht gewahrt würden. Deshalb sei ihm die Rückkehr zumutbar, auch wenn sich seine Gesundheit verschlechtere.<sup>28</sup>

Anders sei die Situation für die drei aus Darfur geflohenen Sudanesen zu beurteilen. Zwar komme es nicht darauf an, dass ihnen in den Lagern in Khartoum ihre bürgerlichen, politischen und sozio-ökonomischen Rechte nahezu vollständig vorenthalten würden. Die mögliche Fluchtalternative in Khartoum erscheint dem Gericht aber so instabil, dass nicht vorhergesagt werden könne, ob die Flüchtlinge nicht doch zur Rückkehr in das Gebiet ihrer Verfolgung gezwungen wären. Außerdem bestehe das Risiko, dass ihre Rechte aus Art. 3 EMRK verletzt würden. Hierzu bedurfte es noch näherer Feststellungen, weshalb die Fälle an das Tatsachengericht zurück verwiesen wurden.<sup>29</sup>

## 6.2. Urteil vom 5.5.2005

Bereits in einem vorausgegangenem Urteil vom 5.5.2005 – betreffend die Grenzen des staatlichen Abschiebungsrechts nach Art. 3 EMRK bei schwerer Aids-Erkrankung – hat das House of Lords darauf abgestellt, dass eine Abschiebung nicht schon deshalb unzulässig ist, weil den Ausländer in seinem Heimatstaat eine deutlich schlechtere medizinische Versorgung und sonstige nachteilige Lebensverhältnisse erwarten.<sup>30</sup> Konkret ging es um eine 30-jährige Klägerin aus Uganda, die ohne Erlaubnis nach Großbritannien eingereist und deren Asylantrag auch erfolglos geblieben war, die aber schon bei Einreise unter Aids im fortgeschrittenen Stadium litt. Die hoch entwickelte medizinische

Therapie stabilisierte ihren Gesundheitszustand in einer Weise, dass sie nach den ärztlichen Gutachten noch Jahrzehnte in Großbritannien hätte leben können. Ohne eine derartige Behandlung, die etwa 7.000 Pfund pro Jahr kostete, würde sich ihr gesundheitlicher Zustand drastisch verschlechtern und sie hätte nur noch eine Lebenserwartung von einem bis maximal zwei Jahren. Das Gericht ging von den im Verfahren getroffenen Feststellungen aus, dass eine medikamentöse Aids-Behandlung in Uganda möglich war, jedoch zu erheblichen Kosten, die die Klägerin aller Wahrscheinlichkeit nach nicht würde aufbringen können. Auch waren ihre dortigen Verwandten nicht bereit, sie zu pflegen oder sich in anderer Weise um sie zu kümmern. Obwohl das House of Lords als Konsequenz der Abschiebung den nahen Tod der Klägerin für wahrscheinlich hielt, wies es ihre Revision zurück, da sie hierin keine unmenschliche Behandlung im Sinne von Art. 3 EMRK sah.

Die Lordrichter setzen sich ausführlich mit der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 3 EMRK im Falle der Abschiebung von Aids-Kranken auseinander<sup>31</sup> und sehen sich durch sie nicht an der von ihnen getroffenen ablehnenden Entscheidung gehindert. Sie verweisen darauf, dass auch nach der Rechtsprechung des EGMR ausreisepflichtige Ausländer kein Recht zum Verbleib im Einreisestaat haben, um weiterhin die dortige medizinische oder soziale Versorgung oder andere Formen der Unterstützung zu erhalten.<sup>32</sup> Das habe auch in den Fällen zu gelten, in denen das Leben des Ausländers als Folge der Ausweisung deutlich verkürzt werde. Denn es sei nicht richtig, wenn die humane Behandlung eines Aids-Kranken während des Verfahrens der Entscheidung über sein Aufenthaltsbegehren ihn in eine bessere Position hinsichtlich Art. 3 EMRK bringen würde als einen Ausländer, der das Land niemals erreicht habe.<sup>33</sup> Der menschlich höchst anerkennenswerte Wunsch des Ausländers nach Behandlung seiner Aids-Erkrankung begründe keine Konventionsrechte nach der EMRK. Der vom EGMR im Jahr 1997 entschiedene Fall D. gegen Vereinigtes Königreich habe eine Ausweitung der Ausweitung der Konventionsrechte nach Art. 3 EMRK dargestellt (»extension of an extension«) und habe keine Fortsetzung in der Rechtsprechung des Gerichtshofs in den Folgejahren gefunden.<sup>34</sup> Man könne sie eingrenzen auf die besondere Fallgestaltung, in der der Ausländer bereits im Aufnahmestaat todkrank sei und die Unmenschlichkeit in seiner Abschiebung in dieser Todesphase liege. Der EGMR habe die damalige Fallgestaltung selbst als »außergewöhnlich« bezeichnet.<sup>35</sup> Die Konstellation des vorliegenden Falles sei hingegen nicht außergewöhnlich, denn die weltweite Aus-

26 House of Lords, aaO, Rn. 19.

27 House of Lords, aaO, Rn. 17.

28 House of Lords, aaO, Rn. 54.

29 House of Lords, aaO, Rn. 55-60.

30 House of Lords, Ur. v. 5.5.2005, N. v. Secretary of State for the Home Department [2005] UKHL 31.

31 Unter anderem mit dem Urteil des EGMR vom 2.5.1997 – Nr. 146/1996/767/964 – D. J. Vereinigtes Königreich – EZAR 933 Nr. 7; Ent. vom 15.2.2000 – Nr. 46553/99 – SCC J. Schweden; Ur. v. 6.2.2001 – Nr. 44599/98 – *Bensaid J.* Vereinigtes Königreich – EZAR 933 Nr. 11; Ent. v. 24.6.2003 – Nr. 13669/03 – *Henao J.* Niederlande; Ent. v. 22.6.2004 – Nr. 17868/03 – *Ndangoya J.* Schweden; Entscheidung vom 25.11.2004 – Nr. 25629/04 – *Amegnigan J.* Niederlande.

32 House of Lords, (o.Fn. 30), Rn. 15, 60 und 62; EGMR Ur. v. 2.5.1997, aaO, Rn. 54.

33 House of Lords, aaO, Rn. 17.

34 House of Lords, aaO, Rn. 23, 36, 68 und 93.

35 Vgl. EGMR, Ur. v. 2.5.1997, aaO, Rn. 53; House of Lords, (o. Fn. 30), Rn. 81.

breitung von Aids, insbesondere im südlichen Afrika, sei eine menschliche Tragödie von immensem Ausmaß. Ein Abschiebungsverbot nach Art. 3 EMRK sei hierauf keine geeignete Antwort.<sup>36</sup> Gleichzeitig weisen die Lordrichter darauf hin, dass das Innenministerium die Möglichkeit habe, im konkreten Fall eine

gerichtlich nicht überprüfbare Härtefallentscheidung zugunsten der Ausländerin zu treffen.

<sup>36</sup> House of Lords, aaO, Rn. 9, 18, 53, 67, 72.

Dr. med. Hans Wolfgang Gierlichs, Aachen\*

## Zur psychiatrischen Versorgung im Kosovo

*Der nachfolgende Beitrag untersucht die Frage, ob traumatisierte Menschen eine psychiatrische Behandlung im Kosovo erhalten können, die zur Vermeidung einer konkreten Gefährdung entsprechend § 60 VII AufenthG ausreicht. Er legt hierbei die Angaben des Verbindungsbüros in Priština zugrunde. Der Autor kommt zu einem negativen Ergebnis und weist darauf hin, dass einige wichtige Beschlüssen des OVG Münster daher von fachlich unzutreffenden Voraussetzungen ausgehen.*

### 1. Ausgangspunkt

Die Frage, ob traumatisierte Menschen eine psychiatrische Behandlung im Kosovo erhalten können, die zur Vermeidung einer konkreten Gefährdung entsprechend § 60 VII AufenthG ausreicht, wird seit längerem kontrovers diskutiert. Psychiatrische und psychotherapeutische Fachleute, Pro Asyl, der Schweizerische Flüchtlingsrat, UNMIK, UNHCR und vor Ort tätige Hilfsorganisationen verneinen diese Möglichkeit. Das Bundesamt für Migration und die Verwaltungsgerichtsbarkeit äußern sich unterschiedlich.

Aus fachlicher Sicht ist die Frage, ob Traumastörungen von Flüchtlingen, die im Kosovo traumatisiert wurden, dort behandelt werden können, nicht überwiegend oder gar ausschließlich von der dortigen psychiatrischen Infrastruktur abhängig. Traumatisierungen lassen sich auch bei vorhandener Versorgung infolge krankheitspezifischer Reaktionsweisen nur sehr eingeschränkt in dem Land behandeln, in dem die Traumatisierungen stattgefunden haben.

Behörden und Verwaltungsgerichte beachten dies oft nicht. Sie sehen auch – entgegen dem veröffentlichten Stand der Wissenschaft<sup>1</sup> – eine rein medikamentöse Behandlung von Traumastörungen für ausreichend an und überprüfen dementsprechend nur, ob die psychiatrische Infrastruktur ihrer Ansicht nach eine solche zulässt. In den letzten 1 ½ Jahren bejahen sie diese Frage bezüglich des Kosovo zunehmend.

Sie berufen sich hierbei meist auf Berichte des Verbindungsbüros in Priština über die medizinischen Versorgungsmöglichkeiten im Kosovo, die von anderen Stellen als zu positiv eingestuft werden, aber bisher nicht genauer daraufhin überprüft wurden, was sie über die tatsächliche Versorgungskapazität des Kosovo aussagen.

Im Folgenden soll daher – zunächst unabhängig von den oben skizzierten erheblichen krankheitspezifischen fachlichen Be-

denken – die Frage untersucht werden, ob die in den Berichten des deutschen Verbindungsbüros genannten, im Vergleich zu anderen Berichten eher optimistischen Zahlen über Ärzte und Einrichtungen im Kosovo ausreichen, um eine zur Vermeidung konkreter Gefährdung ausreichende basale Versorgung von Traumatisierten seriös als möglich erscheinen zu lassen.

### 2. Behandlungsmöglichkeiten für psychische Erkrankungen im Kosovo

Das deutsche Verbindungsbüro listet in mehreren Berichten aus den ersten drei Monaten des Jahres 2006, die an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und die Ausländerbehörden gerichtet sind, unter der Überschrift »medizinische Versorgung im Kosovo« angeblich vorhandene Behandlungsmöglichkeiten für psychische Erkrankungen, speziell Traumastörungen auf. Es geht in diesen Berichten nicht, wie der Titel vorgibt, um die allgemeine medizinische Versorgung, sondern speziell um die psychiatrischen Behandlungsmöglichkeiten im Kosovo.

Die Angaben in diesen Berichten über das vorhandene Fachpersonal sind etwas unklar. So wird ausgeführt, »insgesamt« arbeiteten im öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGD) 37 spezialisierte Neuropsychiatern und 22 Psychiater. Es wird nicht näher erläutert, wo die insgesamt 59 Fachärzte arbeiten, sondern nur mitgeteilt, es ständen sieben Mental Health Care Center (MHC) mit je einem Facharzt und fünf psychiatrischen Abteilungen (ohne Arztangabe) im Kosovo bereit. In den NGO-Einrichtungen Kosovo Rehabilitation Center for Torture Victims (KRCT) und Kosovo Institut for Mental Health Recovery (KIMHR) ständen weitere zehn Fachärzte zur Verfügung. Darüber hinaus gäbe es noch Allgemeinärzte, drei Psychologen im öffentlichen Gesundheitsdienst und zwei in den NGO Einrichtungen. Medica verfüge über elf spezialisierte Beraterinnen. Über die Zahl frei praktizierender Fachärzte oder Diplom-Psychologen sei nichts Genaueres bekannt. Es ergeben sich folgende Zahlen:

\* Der Verfasser ist Arzt für Innere Medizin, Arzt für Psychotherapeutische Medizin, Psychoanalytiker DGPT/DGIP, Koordinator der Arbeitsgruppe SBPM Standards zur Begutachtung psychotraumatisierter Menschen, Beauftragter für Flüchtlingsfragen und Koordinator des AK Trauma und Migration der Deutschsprachigen Gesellschaft für Psychotraumatologie DeGPT.

<sup>1</sup> Vgl. Flatten u.a.: Posttraumatische Belastungsstörung, Leitlinie und Quellentext, Schattauer 2005.