

Anna Bozena Hartung

## Geschlechtsspezifische Verfolgung und das Recht auf Asyl

Nach Angabe des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) sind 75% aller Flüchtlinge weltweit Frauen und Kinder.<sup>1</sup> Sie fliehen vor Kriegen, Armut und Verfolgung aufgrund politischer Betätigung und sind ebenso wie politisch aktive Männer mit Gefängnis und Folter konfrontiert. In Deutschland haben im ersten Halbjahr 2004 insgesamt 18.682 Menschen einen Asylerstantrag gestellt, 69,2% davon waren Männer und 30,8% Frauen.<sup>2</sup> Ein erstaunliches Resultat, wenn die Mehrheit der weltweiten Flüchtlinge Frauen und Kinder sind. Wie kommt es zu solch einem Missverhältnis?

Als eine Ursache kann die rechtliche Grundlage des deutschen Asylrechtsverständnisses angesehen werden. Zwar hat sich das langjährige Engagement von Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen für die gesetzliche Anerkennung geschlechtsspezifischer Fluchtgründe in der UNHCR Richtlinie vom 07. Mai 2002<sup>3</sup> und im neuen Zuwanderungsgesetzes vom 30. Juli 2004<sup>4</sup> niedergeschlagen, doch hat sich die Rechtsprechung bis dato an einem Flüchtlingsbegriff orientiert, mit dem primär eine männliche Person assoziiert wurde. Frauenspezifische Fluchtgründe wurden im Vergleich zu „traditionellen“ Fluchtgründen selten als Asylgrund anerkannt. Frauen aber werden neben der politischen Verfolgung seitens des Staates verfolgt, wenn sie den Verhaltenscodes der ihnen gesellschaftlich zugewiesenen Rolle als Frau nicht entsprechen, sie werden mit Unterdrückungsmaßnahmen innerhalb der Gesellschaft oder durch ihr privates Umfeld konfrontiert. Sie fliehen größtenteils vor nichtstaatlichen Repressionen wie z.B. Zwangsverheiratung, Arbeits- und Bildungsverbot, vor Vergewaltigung, sexualisierter Folter, Verfolgung aufgrund ihrer sexuellen Orientierung und vor genitaler Beschneidung.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> UNHCR – The UN Refugee Agency. <http://www.unhcr.ch/> [14.07.2004].

<sup>2</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Statistik des Bundesamtes. [http://www.bafl.de/template/index\\_statistik.htm](http://www.bafl.de/template/index_statistik.htm) [22.02.2005].

<sup>3</sup> UNHCR: Richtlinien zum Internationalen Schutz. Geschlechtsspezifische Verfolgung. <http://unhcr.de/pdf/153.pdf> [13.09.2004].

<sup>4</sup> In § 60 des Gesetzes heißt es: „[...] darf ein Ausländer nicht in einen Staat abgeschoben werden, in dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht ist. [...] Eine Verfolgung wegen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe kann auch dann vorliegen, wenn die Bedrohung des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit oder der Freiheit allein an das Geschlecht anknüpft.“

<sup>5</sup> Die Begriffsbezeichnung „weibliche Genitalverstümmelung“ bzw. „FGM“ verwende ich, um den rechtlichen Terminus wiederzugeben. Ich persönlich bevorzuge die Bezeichnung „weibliche Genitalbeschneidung“ bzw. „FGC“, da die betroffenen Frauen sich selbst nicht als verstümmelt betrachten und diese Beschreibung als herabwürdigend empfinden.

Da eine Verfolgung aufgrund des Geschlechts bislang nach dem deutschen Asylrecht nicht als asylerbliches Merkmal verstanden wurde, ist nachzuvollziehen, weshalb in deutschen Gerichten kaum Asylanträge mit geschlechtsspezifischen Verfolgungsgründen verhandelt wurden.<sup>6</sup> Warum fanden frauenspezifische Verfolgungsgründe so lange keinen Einzug in das deutsche Asylrechtsverständnis? Bei näherer Betrachtung der Grundlagen des deutschen Asylrechts und deren Entstehungshintergründe wird einiges deutlicher.

### **Der Begriff des „Politisch Verfolgten“ im deutschen Asylrechtsverständnis**

Das deutsche Asylrecht fußt auf dem Art. 16a Abs.1 des Grundgesetzes (GG) sowie auf der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK). Des Weiteren enthält § 51 des Ausländergesetzes (AuslG) ein Verbot der Abschiebung politisch Verfolgter und in § 53 verschiedene Abschiebungshindernisse. Im Folgenden möchte ich mich auf die Regelungen im GG und in der GFK konzentrieren.

#### *Art. 16a Abs. 1 GG*

Das Recht auf Asyl wurde 1949 unter dem Eindruck der Erlebnisse des Dritten Reiches im Grundgesetz verankert. Als Betroffene hatten die Begründer des Gesetzes vornehmlich die politisch aktiven männlichen Flüchtlinge im Auge – frauenspezifische Belange spielten noch keine Rolle. Zwar wurde 1950 die Gleichberechtigung der Geschlechter menschenrechtlich verankert,<sup>7</sup> frauenspezifische Verfolgung fand jedoch keine Aufnahme ins Flüchtlingsrecht oder in spezifische Menschenrechtsnormen. Der ganz wesentliche Bereich von Menschenrechtsverletzungen an Frauen, die häufig im „Bereich des Privaten“ stattfinden, wurde ausgeklammert.<sup>8</sup>

In Art. 16 a Abs. 1 GG heißt es: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.“ Mit dem Begriff des „Politisch Verfolgten“ verweist Art. 16 auf die Verfolgungsgründe der Genfer Flüchtlingskonvention, die 1951 durch den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen beschlossen wurde.<sup>9</sup> Darin heißt es:

#### *Art. 1 GFK*

Jede Person, die infolge von Ereignissen, die vor dem 01. Januar 1951<sup>10</sup> eingetreten sind, und aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationa-

<sup>6</sup> Hailbronner, Kay, 1997: Geschlechtsspezifische Fluchtgründe, die Genfer Flüchtlingskonvention und das deutsche Asylrecht. In: Frauen auf der Flucht – ihre Rechte im Asylverfahren. Dokumentation des juristischen Symposiums am 25. Februar 1997 in Hamburg. Hamburg: Senatsamt für Gleichstellung, S. 6-31.

<sup>7</sup> Vgl. Art. 2 der Allgemeinen Menschenrechtserklärung von 1948.

<sup>8</sup> Jensen, Inke, 2003: Frauen im Asyl- und Flüchtlingsrecht. Baden-Baden: Nomos, S. 98.

<sup>9</sup> Hailbronner 1997, S. 6.

<sup>10</sup> Diese temporäre Einschränkung wurde durch das Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967 aufgehoben (Art. 1 Abs. 2 des Protokolls über die Rechtsstellung der Flüchtlinge).

lität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will.

Nach der Genfer Flüchtlingskonvention gilt also als Flüchtling diejenige Person, die aufgrund der asylerblichen Merkmale „Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe oder wegen politischer Überzeugung“ von staatlicher Seite verfolgt wird. Das Geschlecht als solches ist in der Genfer Flüchtlingskonvention als asylerbliches Merkmal nicht aufgeführt. Frauenspezifische Fluchtgründe werden gelegentlich den asylerblichen Merkmalen, wie z.B. der politischen Überzeugung, der „Rasse“ oder der sozialen Gruppe zugeordnet. Neben der Zurechnung zu einem der asylerblichen Merkmale, muss die Art der Verfolgung bestimmten Kriterien entsprechen.

#### 1. Die Verfolgung muss gezielt sein.

Menschen, die auf der Flucht sind, müssen im Asylrechtsverfahren beweisen, dass ihnen gezielt intensive Rechtsverletzungen, wie z.B. Einschränkungen in der persönlichen Freiheit, zugefügt wurden, um das Asylrecht in Anspruch nehmen zu können. Die Rechtsverletzungen müssen ihrer Intensität und Schwere nach zugleich die Menschenwürde verletzen und über das hinausgehen, was die Bewohner des Herkunftsstaates allgemein hinzunehmen haben.<sup>11</sup>

#### 2. Die Verfolgung muss vom Staat ausgehen oder diesem zurechenbar sein.

Damit eine Verfolgung als politische Verfolgung bezeichnet werden kann, muss sie im Zusammenhang um die Gestaltung der allgemeinen Ordnung des Zusammenlebens von Menschen und Menschengruppen stehen, d.h. einen öffentlichen Bezug haben und von dem Träger überlegener Macht, also dem Staat, ausgehen. Politische Verfolgung ist also grundsätzlich staatliche Verfolgung.<sup>12</sup> Ebenso liegt staatliche Verfolgung vor, wenn die Verfolgung durch private Handlungen vollzogen wird und der Staat dazu ermuntert oder den Schutz davor versagt. Auch ist der Staat verantwortlich, wenn er wissentlich Maßnahmen gegen Übergriffe unterlässt.<sup>13</sup>

Zusammengefasst können also drei Kriterien genannt werden, die nach der Genfer Flüchtlingskonvention für die Akzeptanz einer politischen Verfolgung erfüllt sein müssen:

---

<sup>11</sup> Hailbronner 1997, S. 21.

<sup>12</sup> Hailbronner 1997, S. 25.

<sup>13</sup> Hailbronner 1997, S. 25.

1. Die Zuordnung zu einem der traditionellen Verfolgungsgründe der Genfer Flüchtlingskonvention muss gegeben sein.
2. Den Verfolgten müssen gezielte Nachteile zugefügt werden. Entweder sie sind in Leib und Leben gefährdet oder sie werden in ihrer persönlichen Freiheit eingeschränkt. Diese Einschränkung muss in ihrer Schwere und Intensität zugleich die Menschenwürde verletzen und über das hinausgehen, was die Bewohner des Herkunftsstaates allgemein hinzunehmen haben.
3. Die Verfolgung muss eine staatliche sein.

### **Frauenspezifische Verfolgungsgründe**

Viele Frauen verbringen ihr Leben überwiegend im häuslichen Umfeld. Die meisten Rechtsverletzungen gegenüber Frauen entspringen somit nicht dem öffentlichen Bereich, auf den sich das Asylrechtsverständnis bezog, sondern dem privaten Bereich. Private Gewalt ist folglich eine wichtige Manifestation frauenspezifischer Verfolgung. Der Flüchtlingsstatus wurde aber traditionell nicht durch Gewalt an Privatpersonen begründet, sondern durch eine staatliche Verfolgung. Dieser Tatbestand stellte eine erhebliche Problematik für Frauen dar, die aus anderen Gründen flüchteten.<sup>14</sup> Die am häufigsten auftretenden frauenspezifischen Verfolgungsgründe und asylrechtlichen Probleme lassen sich wie folgt beschreiben:

1. Als Erstes zu nennen sind Verfolgungsmaßnahmen, die speziell gegen Frauen gerichtet sind. Dazu gehört insbesondere sexuelle Gewalt, die sich aber nicht gegen Frauen wegen ihres Geschlechts richtet, sondern wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer nach anderen Merkmalen der Genfer Konvention bestimmten Gruppe wie „Rasse“, Religion oder politische Überzeugung. Das asylrechtliche Problem hierbei bestand in der Prüfung der asylrelevanten Intensität der Verfolgungsmaßnahmen und des Nachweises konkreter Gefährdung. Opfer von Kriegen und Bürgerkriegen hatten aus diesem Grund so gut wie keine Anerkennungschancen im Asylverfahren. Politische Verfolgung ist dann gegeben, wenn den Betroffenen Nachteile in Form von Einschränkungen der persönlichen Freiheit zugefügt werden. Wie schon oben erläutert, waren diese Einschränkungen aber nur dann asylrelevant, wenn sie nach ihrer Intensität und Schwere zugleich die Menschenwürde verletzen und über das hinausgehen, was die Bewohner des Herkunftsstaates allgemein hinzunehmen haben.<sup>15</sup>

Ebenso wird hierbei die Messung der erforderlichen Intensität problematisch. Wie lässt sich ein Maß an erforderlicher Intensität allgemein festlegen? Der EU-Rat z. B. legt fest, dass eine Häufung von Ereignissen, von denen jedes für sich allein genommen nicht den Tatbestand der Verfolgung erfüllt, nach den Umständen zu einer tatsächlichen Verfolgung führen oder als ein wesentlicher Grund für die Furcht vor Verfolgung i.S.d. Genfer Konvention angesehen werden kann.<sup>16</sup> Ein besonderes Problem für

---

<sup>14</sup> Hailbronner 1997, S. 16-17.

<sup>15</sup> Hailbronner 1997, S. 25.

<sup>16</sup> Hailbronner 1997, S. 16.

frauenspezifische Verfolgungsmaßnahmen besteht darin, dass es sich bei Frauen häufig um ein allgemeines System ständiger Benachteiligungen im beruflichen und gesellschaftlichen Leben handelt, die Benachteiligung also dem entspricht, was alle Frauen ständig hinzunehmen haben. Wie kann gemessen werden, was aufgrund des allgemeinen Lebensschicksals noch hinnehmbar ist und was nicht?

2. Des Weiteren flüchten Frauen vor staatlichen oder staatlich sanktionierten Verfolgungsmaßnahmen, die speziell gegen sie angewandt werden, um herrschende Moralvorstellungen durchzusetzen, die den Frauen in Staat, Religion und Gesellschaft eine gewisse Funktion zuweisen. Hier fällt die Zuordnung zu einem der traditionellen Verfolgungsgründe der Genfer Konvention schwer, insbesondere wenn es nicht um die Durchsetzung staatsreligiöser, sondern „nur“ traditioneller Sozialnormen geht, die Frauen eine bestimmte Rolle zuweisen. Auch hier entstehen asylrechtlich Probleme, wenn Frauen vor Verfolgungsmaßnahmen fliehen, bei denen es sich nicht um gezielte individuelle Nachteile handelt, sondern um ein allgemeines System ständiger Benachteiligungen im beruflichen und gesellschaftlichen Leben überhaupt. So werden Asylanträge von Frauen, die gegen Regeln der islamischen Rechtsordnung verstoßen, häufig mit dem Argument der fehlenden Zielgerichtetheit der Verfolgung abgelehnt. Dies betraf bspw. Asylanträge von afghanischen Frauen, die vor dem Taliban - Regime flohen. Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge lehnte den Asylantrag einer Afghanin sowie Abschiebungshindernisse mit folgender Begründung ab:

Ebenso ist die von der Antragstellerin [...] vorgebrachte Unterdrückung der Frauen durch die Taleban nicht geeignet, Abschiebungshindernisse [...] zu begründen. Dies insbesondere, da es sich hierbei nicht um eine gegen einzelne Personen gerichtete Maßnahme handelt. Vielmehr besteht diesbezüglich ein Zusammenhang mit der von den Taleban beabsichtigten Islamisierung Afghanistans. Dies kann nicht eine konkrete und individuelle Gefahr für die Antragstellerin begründen, weil es an der erforderlichen Zielgerichtetheit fehlt. Soweit die Rechte der Frauen und dementsprechend auch die der Antragstellerin [...] und ihrer Tochter im Zuge der Islamisierung Afghanistans betroffen werden, geht dies nicht über das hinaus, was in Afghanistan alle Frauen zu erwarten haben [...].<sup>17</sup>

3. Auch private Verfolgungsmaßnahmen als Bestandteil eines gesellschaftlichen, alten Verständnisses über eine untergeordnete Rolle der Frauen mit ausdrücklicher oder stillschweigender Duldung des Staates, können als frauenspezifische Fluchtgründe angesehen werden. Darunter fallen Verfolgungs- und Unterdrückungsmaßnahmen wie die Zwangsverheiratung, die Praxis der weiblichen Genitalbeschneidung oder das Züchtigungsrecht des Ehemannes.

Hierbei traten erhebliche rechtliche Schwierigkeiten auf, da weder eine Verbindung mit asylerblichen Verfolgungsmerkmalen noch eine Staatlichkeit der Verfolgungsmaßnahme auf den ersten Blick nachweisbar waren. Eine besondere Problematik ergibt

---

<sup>17</sup> Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Bescheid v. 06.04.1997, 2 157 638423.

sich, wenn der Staat durchaus Bemühungen anstellt Übergriffe zu verhindern, diese aber nicht greifen, weil die Maßnahmen von der Bevölkerung ignoriert werden oder diese nicht erreichen. So heißt es in einer Entscheidung des Verwaltungsgerichts München zu einem Asylantrag wegen Genitalverstümmelung, der Staat Togo habe derzeit alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel ausgeschöpft, um die Praxis der Genitalverstümmelung einzudämmen und letztendlich zu beseitigen. Der Staat habe u.a. im Jahre 1998 ein Verbotsgesetz erlassen und arbeite seit 1984 mit der WHO und Nichtregierungsorganisationen zusammen. Trotzdem konnte die Genitalverstümmelung nicht zurückgedrängt werden. Das Problem sei – nach Auffassung aller Auskunft gebenden Stellen – darin zu sehen, dass die Akzeptanz der Genitalverstümmelung in bestimmten Ethnien Togos weiter bestehe und ein gewaltiger sozialer Druck auf den betroffenen Mädchen und Frauen und ihren Familien laste, derartige Maßnahmen durchzuführen, und dass das Unterlassen der Genitalverstümmelung die betroffenen Frauen zumindest in ihrer Ethnie ins soziale Abseits dränge und deshalb kein Sinn darin gesehen werde, bei staatlichen Stellen um Schutz nachzusuchen.<sup>18</sup>

Selbst Verfolgungshandlungen, die direkt von staatlichen Bediensteten ausgehen, wurden häufig als nicht asylrelevant abgelehnt. Wenn Polizisten, Beamte, Soldaten etc. vergewaltigen, wird häufig die staatliche Zurechenbarkeit der Verfolgung verneint. In einer Entscheidung über die zahllosen Vergewaltigungen im Rahmen der militärischen Einsätze der Regierungstruppen Sri Lankas gegen die tamilische Minderheit heißt es bspw.:

Die vorwiegend bei der Großoffensive [...] verübten Vergewaltigungen sind [...] nicht dem Tatbestand einer dem Staat zuzurechnenden Verfolgung, sondern dem Bereich der Exzesse Einzelner zuzuweisen. Auch wenn die Kampfführung der Truppen insbesondere bei der Großoffensive allgemein durch Rücksichtslosigkeit und Brutalität gegenüber der Zivilbevölkerung bestimmt war, werden die Vergewaltigungen nach den übereinstimmenden Auskünften den unteren Rängen der Streitkräfte zugeschrieben und mit - auch alkoholbedingter - Disziplinlosigkeit in Zusammenhang gebracht.<sup>19</sup>

1996 erkannte als erstes deutsches Gericht das VG Magdeburg eine Frau aus der Elfenbeinküste als Asylberechtigte an, die ihren Asylantrag auf die ihr drohende Genitalverstümmelung stützte.<sup>20</sup> Das Gericht macht zur staatlichen Zurechenbarkeit drohender Verfolgung durch Dritte folgende Ausführungen:

Eine von privaten Dritten betriebene Verfolgung wird dem Staat dann zugerechnet, wenn der Staat dem Betroffenen nicht mit den ihm an sich zur Verfügung stehenden Mitteln Schutz gewährt. Die Mittel, deren Einsatz geboten ist, sind ihrer Art nach die

<sup>18</sup> VG München, Urteil v. 06.03.2001, M 21 K 98.51167; das Gericht nimmt allerdings unter Verzicht auf das Staatlichkeitserfordernis ein Abschiebungsverbot nach § 51 Abs. 1 AuslG an.

<sup>19</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil v. 14.06.1996, 21 A 5046/94.A.

<sup>20</sup> Siehe dazu auch den Beitrag von Patricia Baum in diesem Heft: Weibliche Genitalbeschneidung vor Gericht: Die erste Anerkennung von FGC als Asylgrund in der Bundesrepublik Deutschland.

Instrumente strafrechtlichen, polizeirechtlichen und ordnungsrechtlichen Handelns. In gleicher Weise wie die unmittelbare staatliche Verfolgung grundsätzlich durch den missbräuchlichen Einsatz der genannten Machtmittel gekennzeichnet ist, besteht die mittelbare Verfolgung im Nichtgebrauch eben dieser Machtmittel zum Schutze eines von Dritten verfolgten Staatsbürgers.<sup>21</sup>

Wie gezeigt wurde, entsprechen die traditionellen Lesarten der Genfer Flüchtlingskommission von Flüchtlingen als politisch Verfolgten nicht mehr der Realität. Frauen und Kinder stellen den mehrheitlichen Anteil der weltweiten Flüchtlinge aus Gründen, die in der Genfer Flüchtlingskonvention nicht erfasst wurden. Dementsprechend unterlagen Frauen seither im Asylrechtsverfahren einer strukturellen Benachteiligung und hatten weniger Chancen, Asyl gewährt zu bekommen als heterosexuelle Männer.<sup>22</sup>

Die UNHCR-Richtlinien zur geschlechtsspezifischen Verfolgung und der § 60 im Zuwanderungsgesetz bedeuten eine Erweiterung des Flüchtlingsverständnisses und lassen hoffen, dass frauenspezifische Fluchtgründe mehr Beachtung im Asylrechtsverfahren und der Öffentlichkeit bekommen. So bleibt nun zu beobachten, wie effizient die neue Regelung in der Praxis umgesetzt wird und ob Frauen tatsächlich mehrheitlich Schutz gewährt wird. Grundsätzlich unklar bleibt, wie vielen Menschen in Deutschland überhaupt noch Asyl gewährt wird, denn nach Ansicht von amnesty international wird die derzeit geplante EU-Asylgesetzgebung dazu führen, dass „viele Flüchtlinge in Europa gar kein Asyl mehr erhalten“.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> VG Magdeburg, Urteil v. 20.06.1996, 1 A 185/95.

<sup>22</sup> Dies gilt nicht für homosexuelle Männer, die aufgrund ihrer sexuellen Orientierung verfolgt werden.

<sup>23</sup> Duchow, Julia, 2004: Europas neue Grenzen. Mit ihrer neuen Richtlinie für ein gemeinsames Asylverfahren entledigt sich die EU ihrer völkerrechtlichen Verpflichtung. ai-journal Juni 2004. <http://www2.amnesty.de/internet/deall.nsf/AlleDok/C42990411189F7C9C1256EA10043FBE4?Open> [13.09.2004].