

# Nora Markard

## Fortschritte im Flüchtlingsrecht? Gender Guidelines und geschlechts- spezifische Verfolgung<sup>1</sup>

*Geschlechtsspezifische Verfolgung als Fluchtgrund wird zunehmend anerkannt, auch durch die EG-Qualifikationsrichtlinie und das Zuwanderungsgesetz. Doch ergeben sich nach wie vor Schwierigkeiten bei der Rechtsanwendung. Auf Aufforderung des UN-Flüchtlingskommissars (UNHCR) im Jahr 1993 verabschiedeten verschiedene Staaten daher sogenannte »Gender Guidelines« für die Flüchtlingsanerkennung. Wie gehen solche Handreichungen zur Flüchtlingsanerkennung die bestehenden Probleme an? Wie sind diese inhaltlich und politisch zu bewerten, und wären sie ein Beispiel für Deutschland? Wie lässt sich in solchen Guidelines das feministische Dilemma vermeiden? Dieser Artikel beleuchtet vor einem vergleichenden Hintergrund theoretische und strategische Fragen.*

### 1. Geschlecht im Flüchtlingsrecht

#### a) Der Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention

Das internationale Flüchtlingsrecht basiert seit 1951 auf dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, der sogenannten Genfer Flüchtlingskonvention (GFK).<sup>2</sup> Sie wurde 1967 ergänzt durch ein Protokoll,<sup>3</sup> durch dessen Unterzeichnung die in der Konvention enthaltenen geographischen und zeitlichen Beschränkungen aufgehoben werden konnten. Mit der Überwachung der Durchführung der Konventionsbestimmungen ist der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) betraut.

In Art. 1 A (2) definiert die Konvention den Begriff des Flüchtlings. Ein Flüchtling ist demnach eine Person, die »aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, 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 ...« Die Elemente der Definition sind demnach die *begründete Furcht*, die befürchteten *Verfolgungshandlungen* und der sogenannte »Nexus« zu einem der fünf Fluchtgründe, also die Kausalität.

<sup>1</sup> Die Autorin dankt Melanie Bittner, Lamine Clausnitzer, Tillmann Löhr und dem Forschungscolloquium von Susanne Baer und Eva Kocher für intensive Diskussionen und stichhaltige Einwände und hofft, diesen ausreichend Rechnung getragen zu haben.

<sup>2</sup> BGBl. 1953 II S. 560.

<sup>3</sup> Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge v. 31.1.1967, BGBl. 1969 II S. 1294.

Die *begründete Furcht* erfordert eine Wahrscheinlichkeitsprognose, im Rahmen derer ermittelt wird, ob die Antragstellerin im Falle einer Rückkehr Verfolgung zu befürchten hat. Ob dies rein objektiv festzustellen ist oder auch ein subjektives Element erfordert,<sup>4</sup> und welcher Wahrscheinlichkeitsmaßstab zugrunde zu legen ist, ist umstritten. Im deutschen Recht gilt der Maßstab der »beachtlichen Wahrscheinlichkeit«, der bei erwiesener Vorverfolgung zur »hinreichenden Verfolgungssicherheit« herabgestuft wird.<sup>5</sup>

*Verfolgung* schließt nach der Definition des UNHCR »Menschenrechtsverletzungen oder andere schwere Nachteile [ein], die oft, aber nicht in jedem Fall durch Methode oder Wiederholung gekennzeichnet sind. Während allgemein die Auffassung besteht, dass ‚bloße‘ Diskriminierung in der Regel noch keine Verfolgung an sich bedeuten muss (obwohl besonders krasse Formen zweifellos als solche anzusehen sind), ist eine stetige und anhaltende Diskriminierung durch ihre Kumulierung in der Regel als Verfolgung zu werten, die internationalen Rechtsschutz erforderlich macht.«<sup>6</sup> Im von James Hathaway entwickelten Stufensystem sind Verstöße gegen Menschenrechte der ersten Generation stets Verfolgung, während bei den Menschenrechten zweiter und dritter Generation nur bei einer gewissen Intensität bzw. in Extremfällen Verfolgung gegeben ist.<sup>7</sup> Die Konvention schützt aber nicht vor jeglichen Beeinträchtigungen geschützter Rechtsgüter, etwa durch Naturkatastrophen oder Kriminalität, sondern diese Verletzungshandlungen müssen »wegen« eines der fünf Konventionsgründe erfolgen. Die Konvention erweist sich damit als Antidiskriminierungs-Instrument; sie zielt ab auf Verletzungshandlungen, die an ein verpöntes Merkmal anknüpfen. Der Schutz, den sie gewährt, ist allerdings subsidiär; er greift nur, wenn der Heimatstaat der verfolgten Person selbst gegen die Verfolgungshandlung keinen Schutz bietet. Dies ist der Fall, wenn der Staat selbst der Verfolger ist oder wenn er die Verfolgung durch Dritte nicht verhindert. Demnach kann das »Motiv«, also der Bezug zu dem verpönten Merkmal, entweder bei den staatlichen Stellen vorliegen, die die Verfolgung »wegen« des Merkmals selbst betreiben oder aus diesem Grund den Schutz verweigern, oder aber, bei einem gleichgültigen oder zum Schutz unfähigen Staat, beim nichtstaatlichen Verfolger.

Über die Auswahl der Fluchtgründe, die die Genfer Konvention aufzählt – »Rasse«, Nationalität (auch im Sinne von »Ethnizität«), Religion, bestimmte soziale Gruppe, politische Überzeugung –, kann nur spekuliert werden. Die Liste ist kürzer als die vieler Menschenrechtspakte; es liegt nahe, dass Gründe aufgegriffen wurden, die im Zweiten Weltkrieg und für die Massenmorde des Nationalsozialismus eine zentrale Rolle gespielt hatten – Auslöser massiver Fluchtbewegungen, die 1951 noch sehr spürbar waren. Hinzu kam der Kalte Krieg, der die politische Überzeugung in den Mittelpunkt stellte.

<sup>4</sup> Dies ist vor allem bei minderjährigen Flüchtlingen ein Problem und daher abzulehnen; ausführlich hierzu T. Lohr, Die kinderspezifische Auslegung des völkerrechtlichen Flüchtlingsbegriffs (Dissertation an der Goethe-Universität Frankfurt am Main, Veröffentl. folgt), 2007, 136–144.

<sup>5</sup> St. Rspr., vgl. BVerwG, Buchholz 402.24 § 28 AuslG Nr. 27 (10); BVerwGE 79 (83 f.); BVerfGE 54, 341 (360 f.). Der herabgestufte Maßstab wird mit der erhöhten Gefährdung und dem bereits erlittenen Trauma begründet und soll daher nicht bei Vorverfolgung von Gruppen in einem anderen Staat als dem Heimatstaat (BVerwG, Beschl. v. 24.4.2006 – 1 B 128/05, Ziff. 6) oder bei völlig anderer Verfolgung gelten (BVerwGE 126, 243–254).

<sup>6</sup> UNHCR, Auslegung von Artikel 1 des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, Genf 2001, S. 5, Abs. 17.

<sup>7</sup> J. C. Hathaway, *The Law of Refugee Status*, Toronto 1991, S. 101–110.

Ganz zuletzt wurde jedoch auf Antrag eines schwedischen Delegierten noch die Kategorie »bestimmte soziale Gruppe« aufgenommen, ohne dass dies in den *travaux préparatoires*, der Dokumentation der vorbereitenden Arbeiten zur Konvention, genauer begründet oder erläutert wird.<sup>8</sup> Dieser Konventionsgrund bietet den Anlass für die meisten Diskussionen, da er von allen am offensten ist. Inzwischen haben sich zwei Positionen zur Definition der »bestimmten sozialen Gruppe« herauskristallisiert. Die eine stellt auf die »soziale Wahrnehmung« als Gruppe ab.<sup>9</sup> Die andere zieht vor dem Hintergrund des Anti-Diskriminierungs-Charakters der Konvention eine Analogie mit den anderen Konventionsgründen und stellt auf das Vorliegen eines »geschützten Merkmales« ab.<sup>10</sup> Ein solches geschütztes Merkmal liegt vor, wenn es entweder nicht in der Macht der Personen liegt, das Merkmal zu ändern (wie dies etwa bei »Rasse« der Fall ist), oder wenn das Merkmal so zentral für ihre Persönlichkeit ist, dass von ihnen nicht verlangt werden kann, darauf zu verzichten, um der Verfolgung zu entgehen (wie im Fall der politischen Überzeugung oder der Religion). Die Positionen nähern sich inzwischen an<sup>11</sup> und wurden in der Qualifikationsrichtlinie kombiniert (Art. 10 Abs. 1 lit. d);<sup>12</sup> umstritten bleiben Fragen nach der Homogenität der Gruppe und nach ihrem inneren Zusammenhalt.<sup>13</sup> Wichtig ist, dass die Gruppe nicht durch die Verfolgung definiert sein kann, sonst wäre eine »Verfolgung wegen der Zugehörigkeit« zur Gruppe zirkelschlüssig.<sup>14</sup> All diese Erfordernisse machen die bestimmte soziale Gruppe zu einem der interessantesten Fluchtgründe, der aber auch recht schwer zu beweisen ist.

### b) Geschlecht in der Flüchtlingsdefinition

Der Begriff der geschlechtsspezifischen Verfolgung leidet an seiner Unschärfe. Er wird einheitlich verwendet für zwei Aspekte, die in der Folge oft vermischt werden (dazu unten): geschlechtsspezifische *Formen* der Misshandlung, die vor allem gegen Frauen angewandt werden, und Verfolgung *wegen* der Geschlechts-

<sup>8</sup> Die einzige Erläuterung, die sich findet, ist diese: »Die Erfahrung habe gezeigt, dass bestimmte Flüchtlinge verfolgt worden seien, weil sie einer bestimmten sozialen Gruppe angehörten. Der Entwurf der Konvention machte keine Vorkehrungen für solche Fälle, und folglich solle eine eingefügt werden, die sie abdecken würde.« (meine Übersetzung) – UN docs. A/CONF./2/SR.3, S. 14 (Herr Petren, Schweden).

<sup>9</sup> Australischer High Court, *Applicant A and another v. MIEA and another*, 190 CLR 225, genau 246 *per* Dawson J. (1997).

<sup>10</sup> Kanadischer Supreme Court, *Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689; US Board of Immigration Appeals, *Re Acosta* 1995, 19 I & N Dec. 211.

<sup>11</sup> A. T. Aleinikoff, Protected Characteristics and Social Perceptions: An Analysis of the Meaning of 'Membership of a Particular Social Group', in: E. Feller/V. Türk/F. Nicholson/Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (Hrsg.), *Refugee protection in international law: UNHCR's global consultations on international protection*, Cambridge, UK/New York 2003, S. 263–315. Vgl. a. US 2nd Circuit Court of Appeals, *Gomez v. INS* (1991), 947 F.2d 660, genau 664.

<sup>12</sup> Problematisch ist diese Kombination deswegen, weil sie die Schutzlücken beider Positionen kumuliert. Vgl. UNHCR, Kommentar des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) zur Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (OJ L 304/12 vom 30.9.2004), 2005, 20.

<sup>13</sup> Insbes. in den USA, wo sich lange die Bundesbehörde BIA mit *Acosta* (Fn. 10) und der bundesstaatliche 9th Circuit Court mit *Sanchez-Trujillo*, 801 F.2d 1571, genau 1576 (1986) gegenüberstanden; das Gericht korrigierte seine Rechtsprechung in *Hernandez-Montiel v. INS*, 225 F.3d 1084 (2000). Klarstellend auch der kanadische Supreme Court in *Chan v. Canada* (1995) 128 D.L.R. (4th) 213 at 248–249 – Absatz 87 (LaForest, dissenting).

<sup>14</sup> Vgl. nur *Applicant A v. MIEA*, 142 ALR 331, genau 242, *per* Dawson J.; *Shah & Islam*, IJRL 1999, S. 498–556, genau 509 (*per* Lord Hoffmann), 517 (*per* Lord Hope of Craighead); *Chan v. Canada* [1993] 3 F.675, 692–93 (*per* Heald J.A.).

zugehörigkeit. Der Begriff knüpft daher an zwei Definitionselemente an, den Verfolgungsbegriff und den Fluchtgrund.

Dass geschlechtsspezifische Formen von Menschenrechtsverletzungen unproblematisch unter den Verfolgungsbegriff fallen, ist inzwischen weitgehend anerkannt;<sup>15</sup> Probleme treten zumeist bei der Frage nach der Kausalität eines der Konventionsgründe auf.<sup>16</sup>

Auffällig ist dabei, dass Geschlecht als Fluchtgrund in der Liste fehlt und auch im Entstehungsprozess nicht diskutiert wurde. Im Gegenteil wird oft angeführt, dass die Konvention ein »männliches Paradigma« bedient (dazu sogleich).

Angesichts des Fehlens des Konventionsgrunds »Geschlecht« liegt die Forderung nahe, die Liste der Konventionsgründe entsprechend zu erweitern. Allerdings sind Revisionen solcher großen Konventionen – die GFK zählt 147 Unterzeichnerstaaten<sup>17</sup> – nicht nur unwahrscheinlich, sondern würden auch die Tür für Änderungen anderer Art öffnen und damit den Abbau von Schutzstandards ermöglichen. Es ist jedoch zumindest zweifelhaft, ob es tatsächlich ein Fortschritt wäre, die Flüchtlingsdefinition um die Kategorie »Geschlecht« zu erweitern. Über den Fluchtgrund »soziale Gruppe« deckt die Konvention bereits in ihrer jetzigen Formulierung Verfolgung wegen des Geschlechts ab. Demgegenüber würde eine solche Ergänzung das Signal senden, dass geschlechtsspezifische Verfolgung nicht unter die »normalen« Kategorien fällt, nicht schon dazugehört, sondern gesondert eingefügt werden muss. Im Ergebnis würden »weibliche« Erfahrungen wiederum ausgegrenzt und zu einem Spezialfall gemacht. Diese Trennung zwischen »normal« und »weiblich« zieht sich durch das gesamte Feld der geschlechtsspezifischen Verfolgung und ist daher auch für die Gender Guidelines von Bedeutung. Es wird daher darauf zurückzukommen sein.

Manche Staaten haben jedoch auf eigene Faust »Geschlecht« in ihren nationalen Gesetzen verankert. Einige Staaten nennen »Geschlecht« als zusätzlichen Fluchtgrund;<sup>18</sup> andere legen fest, dass der Begriff »soziale Gruppe« Geschlecht umfassen kann.<sup>19</sup> Der Entwurf des deutschen Aufenthaltsgesetzes (§ 60 I) enthielt zunächst ebenfalls »Geschlecht« als zusätzlichen Fluchtgrund. Im Vermittlungsausschuss wurde dies jedoch gestrichen und durch eine Formulierung ersetzt, die klarstellt, dass eine »soziale Gruppe« allein durch das Kriterium

<sup>15</sup> Dies wird nur vereinzelt bestritten, vgl. D. Indra, Gender: A Key Dimension of the Refugee Experience, *Refugee* 1987, Bd. 6, S. 3–4; klarstellend demgegenüber schon J. Greatbach, The Gender Difference: Feminist Critiques of Refugee Discourse, *International Journal of Refugee Law (IJRL)* 1989, Bd. 1, Nr. 4, S. 518–527, 524.

<sup>16</sup> Ein krasses Beispiel bildet der Fall *Campos Guardado v. INS*, 809 F.2d 285, 289 (5th Cir., 1987). Die politisch aktive Familie der Antragstellerin wurde von Rebellen heimgesucht, die mehrere männliche Familienmitglieder töteten und anschließend weibliche Familienmitglieder, darunter die Antragstellerin, vergewaltigten, während politische Slogans gerufen wurden. Das Gericht erkannte zwar die Vergewaltigung als Verfolgung an, sah jedoch keine Verbindung zu einem Konventionsgrund. Die US-Guidelines formulieren hierzu kritisch: »Reasonable minds could differ over this record.« (S. 11).

<sup>17</sup> Stand: 2007. <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b73b0d63.pdf> (inkl. Protokoll).

<sup>18</sup> Panama: Exekutiv-Dekret Nr. 23, 10. Februar 1998, Art. 5: Flüchtlingsdefinition enthält »género«. <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/rsd/rsddocview.pdf?tbl=RSDLEGAL&id=3db9712c7>; Venezuela: Dekret der Nationalversammlung vom 3. Oktober 2001, Art. 5: »sexo«. <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/rsd/rsddocview.pdf?tbl=RSDLEGAL&id=3dbeb6934>.

<sup>19</sup> Irland: Refugee Act 1996, section 1: Soziale Gruppe umfasst auch »persons whose defining characteristic is their belonging to the female or male sex or having a particular sexual orientation.« Südafrika: Refugee Act, 1998: Eine soziale Gruppe kann bestehen aus Personen, die verfolgt werden wegen »gender, sexual orientation, class or caste«; Section 1 (xxi) i.V.m. Section 3 (a); Schweden: Ausländergesetz (utlänningslagen) in der Fassung SFS 2005:1239: »kön«.

»Geschlecht« gebildet werden kann.<sup>20</sup> Diese Anerkennung geschlechtsspezifischer Verfolgung setzt einen wesentlichen Punkt der europäischen sogenannten »Qualifikationsrichtlinie« über die Mindeststandards zur Anerkennung von Flüchtlingen<sup>21</sup> um. Die Richtlinie wurde nach Auskunft des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) bereits vor Ablauf der Umsetzungsfrist<sup>22</sup> als Interpretationshilfe herangezogen.<sup>23</sup>

### c) Ein »männliches Paradigma« bei der Auslegung des Flüchtlingsbegriffs

Das eigentliche Problem ist daher nicht das Fehlen des Fluchtgrundes »Geschlecht«, sondern ein »männliches Paradigma« bei der Auslegung der Konvention.<sup>24</sup> Dieses männliche Paradigma privilegiert »öffentliches« über »privates« Handeln<sup>25</sup> und Repression in der öffentlichen Sphäre über solche in der sogenannten Privatsphäre; innerhalb dieses Paradigmas zählt die niedergeschlagene Demonstration und zählt die häusliche Gewalt nicht. Frauen sind aber, etwa wegen bestimmter Rollenzwänge oder -erwartungen, oft in Formen aktiv und in einer Weise betroffen, die (vermeintlich) aus dem Bereich des »Öffentlichen« herausfallen.

Zum einen sind Frauen eher als Männer von »privater Gewalt« betroffen, die also nicht von staatlicher Seite ausgeübt wird, sondern von einem nichtstaatlichen Verfolger. Das kann zum Beispiel die Familie sein. Die Verfolgung findet oft auch im »privaten Bereich« statt, z.B. durch Genitalverstümmelung, Zwangsheirat oder häusliche Gewalt. Auch wenn sie im öffentlichen Kontext stattfindet, etwa durch einen Staatsbediensteten ausgeübt wird, gelten Verfolgungsmaßnahmen oft als »privat« und damit vermeintlich nicht relevant, wenn sie sexualisierter Natur sind, wie Vergewaltigungen.<sup>26</sup>

Andersherum beteiligen sich Frauen in politischen Bewegungen aufgrund von Rollenmustern häufig mit *Handlungen, die normalerweise als privat gelten*, aber im Kontext der Bewegung politisch werden, etwa indem sie z.B. mit Unterkunft, Essen oder Nachrichtenüberbringung die »klassischen« (männlichen) Rebellen unterstützen. Die Anthropologin Carolyn Nordstrom schildert eindringlich, wie Rebellengruppen den Umstand ausnutzen, dass Mädchen in der Regel nicht als Rebellen wahrgenommen werden und so mit Nachrichten leichter durchkommen; allerdings werden sie unbewaffnet losgeschickt und können sich bei Entdeckung nicht verteidigen.<sup>27</sup>

<sup>20</sup> M. Wollenschläger/R. Schiedermaier, Handbuch des Ausländerrechts der Bundesrepublik Deutschland, Neuwied 1994, Losebl.-Ausg., 42. Lfg. März 2007, 3D, AufenthG S. 107–109.

<sup>21</sup> Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29.04.2004, ABl. EU L 304/12 v. 30.9.2004 (im folgenden: Qualifikationsrichtlinie oder RL).

<sup>22</sup> Die Umsetzungsfrist endete im Oktober 2006 (Art. 38 I RL).

<sup>23</sup> Auskunft des BAMF vom 07.04.2006.

<sup>24</sup> Siehe nur R. Haines, Gender-related Persecution, in: E. Feller/V. Türk/F. Nicholson/Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (Hrsg.), Refugee protection in international law: UNHCR's global consultations on international protection, Cambridge/New York 2003, S. 319–354 (327). Kritisch gegenüber dem feministischen Essentialismus des Konzepts zu Recht J. Greatbach, The Gender Difference: Feminist Critiques of Refugee Discourse, IJRL 1989, Bd. 1, Nr. 4, S. 518–527 (519 und *passim*).

<sup>25</sup> H. Crawley, Refugees and gender: law and process, Bristol 2001, S. 5, 35; N. Kelly, Gender-Related Persecution: Assessing the Asylum Claims of Women, Cornell International Law Journal 1993, Bd. 26, Nr. 3, S. 625–674, 628 f.; J. Bhabha, Legal Problems of Refugees, in: Women: A Cultural Review, 4/3 (1993), 240–49.

<sup>26</sup> Vgl. den oben (Fn. 16) zitierten Fall *Campos-Guardado*. Das Gericht befand, die Morde seien politischer, die Vergewaltigung jedoch privater Natur gewesen und damit ein Verbrechen, keine Verfolgung.

<sup>27</sup> C. Nordstrom, Towards a (Gendered) Theory of War, in: K. H. T. Karamé/L. Torunn (Hrsg.), Gender Perspectives on Peace and Conflict Studies, Oslo 2000, S. 17–40, 21.

Im Zusammenwirken dieser Aspekte wird bei Frauen oft der *Konventionsgrund* als Problem angesehen – weniger, wenn es um »Kochen-für-die-Revolution« geht, aber z.B. bei sexualisierter Gewalt, bei Verfolgung wegen Verstoßes gegen geschlechterdiskriminierende Verhaltensregeln, oder bei häuslicher Gewalt. Diese vier Aspekte haben jedoch in der Konventionsdefinition Platz, wenn das männliche Paradigma durchbrochen wird. Zu diesem Zweck wirbt das UNHCR, das Flüchtlingskommissariat der UNO, seit 1993 für den Erlass von Richtlinien für die Anerkennung von geschlechtsspezifischer Verfolgung. Solche Richtlinien sollen sicherstellen, dass auch solche Konstellationen in der Anwendung erfasst werden, die nicht der männliche »Normalfall« sind, sondern typischerweise weibliche Erfahrungen reflektieren.

## 2. Gender Guidelines zur Auslegung des Flüchtlingsbegriffs

### a) Die Initiative zum Erlass von Gender Guidelines

Die Relevanz geschlechtsspezifischer Verfolgung wurde vom Exekutivkomitee des UNHCR erstmals 1985 benannt.<sup>28</sup> Weitere Beschlüsse zu diesem Problem folgten.<sup>29</sup> 1991 erließ das UNHCR seine ersten Richtlinien zur geschlechtsspezifischen Verfolgung.<sup>30</sup> Diese Richtlinien nehmen sich einiger der erwähnten Punkte an und behandeln insbesondere drei Aspekte: Flüchtlingsstatus kann gewährt werden, wenn der Staat Frauen nicht vor Übergriffen wegen Verletzung gesellschaftlicher Normen schützen kann oder will (*nichtstaatliche Verfolgung*). *Sexuelle Gewalt* ist eine Form von Verfolgung, wenn sie zum Zweck der Einschüchterung oder Bestrafung durch öffentliche Akteure oder mit deren Zustimmung bzw. Duldung erfolgt. Frauen können als *bestimmte soziale Gruppe* angesehen werden; andere machen religiöse oder politische Statements durch Überschreitung der gesellschaftlichen Normen.

1993, im Jahr der Pekingener Weltfrauenkonferenz, empfahl das Exekutivkomitee allen Staaten die Entwicklung derartiger Richtlinien, »in Anerkennung der Tatsache, dass weibliche Flüchtlinge häufig einer anderen Art von Verfolgung ausgesetzt sind als männliche Flüchtlinge.«<sup>31</sup> Die ersten Guidelines einzelner Staaten werden bereits 1993 in Kanada<sup>32</sup> verabschiedet. Es folgen 1995 die USA<sup>33</sup>

<sup>28</sup> Nr. 39 (XXXVI) Flüchtlingsfrauen und internationaler Schutz, Dok. Nr. 12 A (A/40/12/Add.1).

<sup>29</sup> Insbesondere Nr. 73 (XLIV) Rechtsschutz für Flüchtlinge und sexuelle Gewalt (1993) und Nr. 77 (XLVI) Allgemeiner Beschluss zum internationalen Rechtsschutz (1995).

<sup>30</sup> UNHCR, Guidelines on the Protection of Refugee Women, 1991; es folgten ein Papier über die Auslegung von Art. 1 der GFK, 2001, und zwei Richtlinien zum Internationalen Schutz: Geschlechtsspezifische Verfolgung im Zusammenhang mit Artikel 1 A (2) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, 2001, und »Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe« im Zusammenhang mit Artikel 1 A (2) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, 2002 (www.unhcr.org).

<sup>31</sup> Nr. 73 (XLIV) Rechtsschutz für Flüchtlinge und sexuelle Gewalt (1993).

<sup>32</sup> Immigration and Refugee Board (IRB): Guidelines issued by the Chairperson pursuant to Section 65(3) of the Immigration Act: Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution, 1993, IJRL 1993 (Bd. 5), S. 278–298. Update 1996 ([http://www.irb-cisr.gc.ca/en/references/policy/guidelines/women\\_e.htm](http://www.irb-cisr.gc.ca/en/references/policy/guidelines/women_e.htm); Auszüge in Streit 4/1998, S. 166–169) und 2003 Compendium of Decisions ([http://www.cisr-irb.gc.ca/en/references/legal/rpd/compendium/compendium\\_e.pdf](http://www.cisr-irb.gc.ca/en/references/legal/rpd/compendium/compendium_e.pdf)).

<sup>33</sup> INS Memorandum, to INS Asylum Officers, HQASM Coordinators: Considerations for Asylum Officers Adjudicating Asylum Claims From Women, 1995 ([http://cgrs.uchastings.edu/documents/legal/guidelines\\_us.pdf](http://cgrs.uchastings.edu/documents/legal/guidelines_us.pdf)).



und 1996 Australien,<sup>34</sup> erst 2000 Großbritannien.<sup>35</sup> Auch Schweden<sup>36</sup> (2001) und einige andere Länder wie die Niederlande oder Norwegen erlassen Richtlinien.<sup>37</sup> Diese Guidelines entstehen oft auf feministische Aktivitäten und Entwürfe von Nichtregierungsorganisationen (NROs) hin, z.B. in den USA (Women Refugees Project in Harvard) und in Großbritannien (Refugee Women's Legal Group). Die Richtlinien der britischen Refugee Women's Legal Group<sup>38</sup> wurden sogar vom House of Lords zitiert (in *Shah & Islam*<sup>39</sup>), als es noch keine offiziellen Guidelines gab. Auch der südafrikanische Entwurf stammt von einer NRO.<sup>40</sup> Deutschland hat sich bisher dagegen ausgesprochen, Richtlinien zu erlassen. Eine Anmahnung der Grünen in einer Großen Anfrage 1997 blieb ohne Erfolg.<sup>41</sup> Bis zum Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes vertrat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die Position, dass wegen der Weisungsungebundenheit der Einzelentscheidenden gem. damaligem § 5 II AsylVfG die praktische Umsetzung eine Gesetzesänderung erfordern würde.<sup>42</sup> Nun ist allerdings im neuen Aufenthaltsgesetz die Anerkennung von geschlechtsspezifischer und von nichtstaatlicher Verfolgung verankert (§ 60 I). Seit dem Zuwanderungsgesetz besteht auch die Weisungsungebundenheit nicht mehr. Das Bundesamt wirkt seitdem »mit Hilfe sehr unterschiedlicher Steuerungsmaßnahmen, so z. B. durch Dienstanweisungen, länderspezifische »Leitsätze«, Texthandbücher, Fortbildungsveranstaltungen, Einzelweisungen usw. auf eine einheitliche Entscheidungspraxis« hin.<sup>43</sup> Inzwischen scheint auch beim Bundesamt Interesse an Guidelines zu bestehen und auch zunehmend die Praxis ausländischer Staaten rezipiert zu werden: »Ansonsten enthält das Aufenthaltsgesetz Neuregelungen, die als ‚entwicklungsoffen‘ angesehen werden können. Hier arbeitet das Bundesamt daran, eine eigene Entscheidungspraxis in Übereinstimmung mit den Vorstellungen des Gesetzgebers und in Abstimmung mit bzw. unter Beobachtung der sich entwickelnden Rechtsmeinungen (Gerichte, Fachliteratur, Interessenvertretungen u.ä.) zu entwickeln. Sowohl Richtlinien des UNHCR, wie der ... ‚Leitfaden zum internationalen Flüchtlingsrecht‘ von 2001, als auch die Richtlinien anderer Staaten werden, soweit sie auf die deutsche Rechtslage und das deutsche Asylverfahren übertragbar sind, als Orientierungshilfen mit herangezogen. So besteht z.B. ein intensiver Informationsaustausch mit den Partnerbehörden der anderen EU-Staaten.«<sup>44</sup>

34 Department of Immigration and Multicultural Affairs (DIMA): Refugee and Humanitarian Visa Applicants – Guidelines on Gender Issues for Decision-Makers, 1996 ([http://cgrs.uchastings.edu/documents/legal/guidelines\\_aust.pdf](http://cgrs.uchastings.edu/documents/legal/guidelines_aust.pdf)). Australien arbeitet seit 2003 an einer neuen Version.

35 Immigration Appellate Authority (IAA): Asylum Gender Guidelines, 2000 (<http://www.asylum-support.info/publications/iaa/gender.pdf>). Ergänzt vom Home Office um Verwaltungsvorschriften, sog. APIs (s.u.).

36 Migrationsverket (Swedish Migration Board): Gender-Based Persecution: Guidelines for Investigation and Evaluation of the Needs of Women for Protection, 2001 (nicht mehr im Netz; über die Autorin erhältlich).

37 Übersicht bei [http://cgrs.uchastings.edu/law/gender\\_guidelines.php](http://cgrs.uchastings.edu/law/gender_guidelines.php).

38 Refugee Women's Legal Group (RWLG): Gender Guidelines for the Determination of Asylum Claims in the UK, 1998 (<http://www.amre.fsnet.co.uk/rwlg/genderguidelines.pdf>).

39 House of Lords, *Shahana Islam v. SSHD; R v. Immigration Appeal Tribunal and SSHD ex parte Syeda Shah*, (Conjoined Appeals) 1999, IJRL 1999, Bd. 11, S. 469–527.

40 National Consortium on Refugee Affairs: Gender Guidelines for Asylum Determination, 1999 (<http://www.ccrweb.ca//safr.PDF>).

41 Anfrage vom 10.07.1997, BT-Drs. 13/8217.

42 Z.B. Einzelentscheiderin S. Ellinger, Frauen im Asylverfahren, Asylpraxis: Schriftenreihe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge 2001, Bd. 4, S. 15–43 (33).

43 Auskunft des BAMF vom 07.04.2006.

44 Auskunft des BAMF vom 07.04.2006.

Zum Aufenthaltsgesetz gibt es allerdings bisher nur »Vorläufige Anwendungshinweise« des Innenministeriums (Stand: Dezember 2004), die der Öffentlichkeit nicht zugänglich sind. Sie enthalten auch keine Ausführungen zum § 60 I AufenthG, die über eine bloße Wiedergabe des Gesetzesinhaltes zum Begriff »soziale Gruppe« und zur nichtstaatlichen Verfolgung hinausgehen. Unter Berücksichtigung der Praxiserfahrungen sollen dann mit Zustimmung des Bundesrates Allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen werden. Es ist zu erwarten, dass dies noch einige Jahre dauert; zum Ausländergesetz, dem Vorgängergesetz des Aufenthaltsgesetzes, wurden erst nach acht Jahren Anwendungshinweise erlassen.<sup>45</sup>

Dagegen sind inzwischen vom Innenministerium Anwendungshinweise zur Richtlinie ergangen,<sup>46</sup> die (jedenfalls) seit Ablauf der Umsetzungsfrist bei mangelnder Umsetzung unmittelbar anwendbar ist. Über § 60 I 5 AufenthG, der die Richtlinie in Bezug nimmt (»für die Feststellung, ob eine Verfolgung nach Satz 1 vorliegt, sind Artikel 4 Abs. 4 sowie die Artikel 7 bis 10 der Richtlinie 2004/83/EG ergänzend anzuwenden«),<sup>47</sup> sind diese Hinweise indirekt auch Anwendungshinweise zum AufenthG. Für die hier interessierenden Punkte enthalten die Hinweise einzig Ausführungen zum Begriff der »bestimmten sozialen Gruppe« (dazu unten). Zu diesem Begriff erging auch eine Dienstanweisung.<sup>48</sup>

### *b) Status und Verbindlichkeit der Guidelines*

Die recht detaillierte Qualifikationsrichtlinie kann bei reduzierter Umsetzung, wie im AufenthG, wegen des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts selbst als »Guideline« betrachtet werden, die bei der Auslegung nationalstaatlichen Rechts durch Behörden und Gerichte verbindlich ist (vgl. § 60 I 5 AufenthG). In *Deutschland* sind Anwendungshinweise zu einem Gesetz behördeninterne Verwaltungsvorschriften, die über Art. 3 GG als Verwaltungspraxis auch einklagbar sind.

Die Guidelines anderer Staaten haben eine vergleichbare Funktion. In der Regel werden sie von den jeweiligen Behörden erlassen und richten sich an die Einzelfallentscheidenden. Dadurch sind zunächst nur die Behördenangehörigen gebunden. In gewissem Umfang haben die Guidelines aber auch vor Gericht Bedeutung. In *Kanada* erwarten die Gerichte von den Entscheidenden des Immigration and Refugee Board (IRB) eine »besondere Kenntnis« in Fragen der Geschlechtsverfolgung.<sup>49</sup> Laut Federal Court sind die Guidelines von den Entscheidenden zu befolgen, es sei denn, dass eine andere Entscheidung angemessen ist.<sup>50</sup> Das zweite Update zu den Guidelines von 2003<sup>51</sup> ist schon deswegen auch

<sup>45</sup> Wollenschläger/Schiedermaier, Handbuch des Ausländerrechts der Bundesrepublik Deutschland, 36. Lfg. Nov. 2005, 3D, VwV S. 1

<sup>46</sup> Hinweise des Bundesministeriums des Innern zur Anwendung der Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. EU L 304 vom 30. September 2004, S. 12 ff.) in der Bundesrepublik Deutschland vom 13. Oktober 2006 (im folgenden: Anwendungshinweise RL), abgedruckt in M. Wollenschläger/R. Schiedermaier, Handbuch des Ausländerrechts der Bundesrepublik Deutschland, Neuwied 1994, Losebl.-Ausg., 42. Lfg. März 2007 unter 3 D 3.

<sup>47</sup> Dieser Hinweis wurde bei der Überarbeitung des Aufenthaltsgesetzes, das bereits vor Ablauf der Umsetzungsfrist ergangen war, durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union (BGBl. 2007 I 1970) eingefügt.

<sup>48</sup> Dienstanweisung »Verfolgung wegen Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe«, vgl. Anwendungshinweise RL (Fn. 46), S. 9.

<sup>49</sup> Federal Court of Canada, *Jaikaran v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FC 624 (CanLII).

<sup>50</sup> Federal Court of Canada, *Narvaez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1995] 2 F.C. 55, 1995 CanLII 3575 (F.C.), (1995) 89 F.T.R. 94.



vor Gericht verbindlich, weil es eine Sammlung von Gerichtsentscheidungen ist, also von Präzedenzfällen.

Die *australischen* Guidelines können vom Gericht herangezogen werden, um zu prüfen, ob eine Entscheidung der Behörde sachgemäß ist.<sup>52</sup> 2005 entschied der Federal Court sogar, dass auch die erste gerichtliche Berufungsinstanz in Flüchtlingssachen, das Refugee Review Tribunal, selbst an die Guidelines gebunden ist. Bei der Überprüfung einer Behördenentscheidung hat es nämlich dieselben Kompetenzen wie die Behörde (es steigt »in die Schuhe« der Behörde) und muss daher auch dieselben Behörden-Richtlinien beachten.<sup>53</sup>

In *Großbritannien* hat nach den Guidelines der Immigration Appeals Authority im Jahr 2003 das Innenministerium (Home Office) eine kürzere Fassung als Policy Instruction veröffentlicht, die 2006 aktualisiert wurde.<sup>54</sup> Wenn solche Policy Instructions missachtet werden, ist dies ein Berufungsgrund (grounds for appeal).<sup>55</sup>

In den *USA* dagegen ist die Bindungswirkung viel geringer. Die Guidelines von 1995<sup>56</sup> sind nur ein Memorandum für die Einzelfallentscheidenden, die Asylum Officers beim Immigration and Nationality Service (INS). Für die Immigration Judges oder das Board of Immigration Appeals (BIA), verwaltungsinterne Berufungsinstanzen auf Bundesebene, oder gar für die (instanzenmäßig darauf folgenden) Berufungsgerichte auf Bundesstaatsebene (Circuit Courts of Appeals) sind sie nicht bindend. Dies ist daher ein wichtiger Kritikpunkt.<sup>57</sup> Die 2000 in den US-Kongress eingebrachten »Proposed Regulations« des INS<sup>58</sup> dagegen werden, wenn sie verabschiedet sind, in einer offiziellen Sammlung von Rechtsverordnungen, dem Code of Federal Regulations, erscheinen. Damit werden sie dann für alle Instanzen rechtlich bindend, auch für die Federal Courts auf Bundesstaatsebene.<sup>59</sup>

Nicht alle Guidelines gelten dabei für alle Entscheidungen in Flüchtlingssachen. Die amerikanischen und die kanadischen Guidelines etwa sind nur für Entscheidungen im Inland anwendbar, nicht für Flüchtlinge, die ihren Antrag auf Anerkennung aus dem Ausland stellen. Die australischen Guidelines dagegen gelten für alle Entscheidungen, sogar für humanitäre Visa.

51 IRB, Update: Compendium of Decisions, 2003.

52 *Khawar v. MIMA* [1999] FCA 1529 (1999).

53 *Applicants M16 of 2004 v. MIMA* [2005] FCA 1641 (2005).

54 Home Office, Asylum Policy Instruction: Gender Issues in the Asylum Claim, 2006 (update der Version von 2003). Die API zur bestimmten sozialen Gruppe von 2004 wurde ersetzt durch eine allgemeinere Anleitung: Assessing and Deciding the Claim, 2006 (<http://www.ind.homeoffice.gov.uk/documents/asylumpolicyinstructions/>), dort Punkt 8.7. Kritische Untersuchung zur Umsetzung: Refugee Women's Resource Project, »Lip service« or Implementation? The Home Office Gender Guidance and women's asylum claims in the UK, asylum aid 2006 ([http://www.asylumaid.org.uk/New%20RWRP/RWRP%20Publications/Gender\\_GuidanceFeb06.pdf](http://www.asylumaid.org.uk/New%20RWRP/RWRP%20Publications/Gender_GuidanceFeb06.pdf)).

55 Court of Appeal, *Abdi v. SSHD* [1996] Imm AR 148.

56 INS Memorandum (Fn. 33), 1995.

57 Die fehlende Bindungswirkung für das BIA führte zur Abweisung des Falles *Matter of R-A-* (1999) 22 I&N Dec. 3403, der seitdem auf Anweisung des Attorney General (<http://www.usdoj.gov/eoir/vll/intdec/vol22/3403.pdf>) auf den Erlass der »proposed regulations« wartet, um dann neu entschieden zu werden. Die Initiative zum Erlass der »proposed regulations« ist mit diesem interessanten Fall eng verbunden; weitere Informationen dazu finden sich unter <http://cgrs.uchastings.edu>.

58 Proposed Rules: 8 CFR Part 208, Asylum and Withholding Definitions, 2000, Federal Register, Vol. 65, No. 236, 7 Dec 2000, Proposed Rules, pp. 76588–76598 ([http://cgrs.uchastings.edu/documents/legal/proposed\\_regs\\_12-00.pdf](http://cgrs.uchastings.edu/documents/legal/proposed_regs_12-00.pdf)).

59 Auskunft von Stephen Knight, Center for Gender and Refugee Studies, UC Hastings, San Francisco (26.03.2006).

Alle Guidelines behandeln sowohl Verfahrensfragen als auch materiell-rechtliche Fragen. Aus Platzgründen werden hier nur einige wichtige Punkte erwähnt. Bei den Verfahrensfragen geht es vor allem um die getrennte Anhörung durch weibliche Entscheiderinnen und mit weiblichen Dolmetscherinnen, um Trauma-Sensibilisierung u.ä.

Bei den materiellen Fragen geht es vor allem um die folgenden Aspekte:

Die Richtlinien gehen davon aus, dass Frauen auch so wie Männer verfolgt werden können, aber auch *geschlechtsspezifische Verfolgungsschicksale* haben. Manchmal wird erwähnt, dass auch Männer unter geschlechtsspezifischer Verfolgung leiden können. Im Hauptteil der Richtlinien spielt dies aber nur noch eine sehr untergeordnete Rolle. Die Richtlinien konzentrieren sich auf frauenspezifische Verfolgung.

*Geschlechtsspezifische Verfolgungsformen* werden ausführlich behandelt. Dabei wird klargestellt, dass alles, was im öffentlichen Raum als Verfolgung zählen würde, auch im privaten Raum Verfolgung darstellt. Maßstab für die Frage, was als Verfolgung zählt, sind internationale Menschenrechtsabkommen, die nur von den USA nicht explizit aufgeführt werden. Außerdem wird klargestellt, dass die Frage des Verfolgungsgrundes vom Verfolgungsbegriff getrennt werden muss.

Alle Richtlinien haben lange Abschnitte über den *Verfolgungsgrund* »bestimmte soziale Gruppe« und die Frage, ob Frauen eine soziale Gruppe sein können. Die schwedischen Richtlinien schließen das aus – das schwedische Gesetz sah zunächst für Verfolgung wegen des Geschlechts nur humanitären Schutzstatus vor.<sup>60</sup> Seit dem 31. März 2006 ist »Geschlecht« (können) nun auch ein eigenständiger regulärer Fluchtgrund.<sup>61</sup> Die anderen Verfolgungsgründe werden in den kanadischen Guidelines wesentlich kürzer behandelt, die amerikanischen beschäftigen sich ausschließlich mit der bestimmten sozialen Gruppe und der politischen Überzeugung. Beim Grund »politische Überzeugung« geht es viel um vom Verfolger zugeschriebene Meinung, also Sippenhaft für politisch aktive (männliche) Familienmitglieder. Oft wird auch erwähnt, dass Frauen andere Formen der Unterstützung wählen als Männer, z.B. »kochen für Rebellen« oder Nachrichten übermitteln. Auch Auffassungen über Rollenbilder werden als politische Überzeugungen behandelt.

Die deutschen Anwendungshinweise zur Qualifikationsrichtlinie<sup>62</sup> widmen sich allein den Fluchtgründen der Religion<sup>63</sup> und der bestimmten sozialen Gruppe. Zur bestimmten sozialen Gruppe erläutern die Hinweise die Bedeutung der beiden zu diesem Fluchtgrund vertretenen Ansätze und stellen zur geschlechtsspezifischen Verfolgung klar: »Geschlechtszugehörigkeit ist dabei nicht im rein biologischen Sinne zu verstehen; vielmehr bezieht sich der Begriff ›Geschlecht«

<sup>60</sup> Schwedisches Ausländergesetz (SFS 1989:539), geändert durch SFS 1996: 1379 Kapitel 3, Paragraph 3. Siehe dazu kritisch K. Folkelius/G. Noll, Affirmative Exclusion? Sex, Gender, Persecution and the Reformed Swedish Aliens Act, IJRL 1998, Bd. 10, Nr. 4, S. 607–636.

<sup>61</sup> Swedish Migration Board, »Important changes in the Aliens Act with effect from March 31, 2006«, [http://www.migrationsverket.se/infomaterial/om\\_verket/viktiga\\_andringar\\_en.pdf](http://www.migrationsverket.se/infomaterial/om_verket/viktiga_andringar_en.pdf) (13.03.06); Gesetz in der Fassung SFS 2005:1239: »... på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuellt läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp« (Definitioner § 1), übersetzt in etwa: »aufgrund der Rasse, der Nationalität, der religiösen oder politischen Überzeugung oder aufgrund des Geschlechts, der sexuellen Orientierung oder der sonstigen Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe« (Übersetzung d. Verfasserin).

<sup>62</sup> Hinweise des Bundesministeriums des Innern zur Anwendung der Richtlinie 2004/83/EG (oben Fn. 46).

<sup>63</sup> Hier geht es vor allem um die Rechtsprechung zum sog. »religiöse Existenzminimum«, die mit der Richtlinie nun nicht mehr vereinbar ist, ebd. S. 8 f.

### 3. Bewertung der Guidelines

#### a) Exkurs: Zum Verhältnis von »politischer Überzeugung« und »bestimmter sozialer Gruppe«

Das Verhältnis zwischen den Gründen »bestimmte soziale Gruppe« und »politische Überzeugung« ist gerade bei geschlechtsspezifischer Verfolgung von besonderer Bedeutung. Dies soll an zwei kurzen Beispielen erläutert werden.

Zum einen spielt es eine Rolle bei *diskriminierenden Gesetzen und Praktiken*, etwa in religiösen Staaten. Werden Frauen, die sich an diese Regeln nicht halten, als Gruppe verfolgt (durch die Gesetze oder durch die unverhältnismäßigen Strafen wie Auspeitschung?), oder äußern Frauen, die solche Gesetze verletzen, eine politische Überzeugung? Oder eine religiöse Überzeugung? Wie ist die Situation zu beurteilen, wenn sich die Frau nicht aktiv auflehnt, sondern ihr die Regelverletzung fälschlich vorgeworfen wird und sie daher private Rachemaßnahmen zu befürchten hat, gegen die sie keinen Schutz erlangen kann? Im Iran etwa ist die Scharia auch stark politisch aufgeladen, Ablehnung der Scharia wird auch als Ablehnung des Systems angesehen.<sup>65</sup> Alle Guidelines sprechen beides an, soziale Gruppe und politische Überzeugung bzw. Religion.

Ein anderes wichtiges Thema ist *häusliche Gewalt*. Richtet sich häusliche Gewalt gegen Frauen als Angehörige einer sozialen Gruppe? Darauf deuten die kanadischen, die australischen und die englischen Guidelines hin. Oder ist es Verfolgung wegen der politischen Überzeugung, dass Frauen nicht dem Mann untergeordnet sind? Und von wem würde die Gruppe gebildet? Von Frauen im Land X? Oder von Frauen, die mit gewalttätigen Männern zusammenleben?

Die Frage, wie diese Fälle eingeordnet werden, ist auch eine politische. Ein Widerstand gegen Frauen *diskriminierende Gesetze und Praktiken* ist als Manifestation einer politischen und/oder religiösen Überzeugung zu werten. Im Iran etwa, wo religiöse Regelverstöße als Opposition gewertet werden, wird in der Regel beides vorliegen. Wird der Regelbruch vom Staat geahndet, liegt daher Verfolgung wegen der politischen Überzeugung oder wegen der Religion vor, zunächst ohne dass das Geschlecht der Verfolgten relevant ist. Denn Männer wie Frauen unterliegen in diesem Fall der zwangsweisen Durchsetzung religiöser Vorschriften, auch wenn diese häufig Frauen strengere Regeln auferlegen. Dies ist dann anders zu bewerten, wenn Geschlecht, wie es in einigen Guidelines expliziert,<sup>66</sup> vor allem als Rollenerwartung<sup>67</sup> aufgefasst wird. Hier kann eine Überschreitung religiöser Normen, die an das Geschlecht (sex) anknüpfen, Ausdruck der Verweigerung sein, sich dem Rollenbild (gender) zu unterwerfen.<sup>68</sup> Wiederum kann dies als Verfolgung wegen des (sozialen) Geschlechts eingeord-

64 Ebd., S. 9.

65 Dazu J. Greatbach, *The Gender Difference: Feminist Critiques of Refugee Discourse*, IJRL 1989, Bd. 1, Nr. 4, S. 518–527, 520 f.

66 Hinweise des Bundesministeriums des Innern zur Anwendung der Richtlinie 2004/83/EG (Fn. 46), S. 9; UK API: *Gender Issues in the Asylum Claim* (2006), S. 2 f.

67 Eingehend L. Adamietz, *Geschlecht als Erwartung* (Veröffentl. vorauss. 2008).

68 Dies bezieht sich auf die Unterscheidung zwischen biologischem und sozialem Geschlecht (engl. »sex« bzw. »gender«).

net werden, oder als Verfolgung wegen der politischen Überzeugung, dass Frauen keinen diskriminierenden Vorschriften unterworfen werden dürfen.<sup>69</sup> Einen Unterschied macht das Geschlecht dann, wenn die Regeln etwa nur gegen Frauen durchgesetzt werden oder wenn Frauen bei der Durchsetzung religiös begründeter Gesetze wegen ihres Geschlechts unverhältnismäßigen, diskriminierenden Strafen unterliegen. Das Geschlecht kann auch eine Rolle spielen, wenn Verfolgung durch Dritte wegen (vermeintlicher) Nichteinhaltung religiöser Vorschriften droht; verweigert der Staat in diskriminierender Weise vor allem Frauen den Schutz gegenüber Misshandlungen durch Dritte, erfolgt diese Schutzverweigerung *wegen* des Geschlechts, unabhängig davon, welches Motiv der Misshandlung zugrunde liegt. Diese Konstellation lag der Entscheidung *Shah & Islam* des britischen House of Lords zugrunde.<sup>70</sup> Hier wurden Frauen in Pakistan, denen wegen vermeintlichen Ehebruchs private Gewalt drohte, wegen der diskriminierenden Praxis des pakistanischen Staates als bestimmte soziale Gruppe anerkannt.

Bei *häuslicher Gewalt* ist die Lage verwickelter. Auch hier kann die Anknüpfung an den Konventionsgrund beim privaten Dritten (z.B. dem Ehemann) oder aber auch beim schutzverweigernden Staat vorliegen. Die Einordnung als Verfolgung wegen der politischen Überzeugung ist insofern attraktiv, als sie Feminismus als politische Überzeugung (und nicht als private Auffassung von Rollenbildern) anerkennt und der misshandelten Frau insofern auch Handlungsfähigkeit (*agency*) zugesteht.<sup>71</sup> Allerdings wird hierbei unterstellt, dass die Betroffene durch anderes Verhalten der Misshandlung entgehen könnte. Gewalttätige Männer verteidigen sich oft mit der Begründung, die Frau habe die Misshandlung provoziert, und schieben damit die Verantwortung auf das Opfer. Häusliche Gewalt zeichnet sich aber dadurch aus, dass die Betroffene sich gar nicht so verhalten *kann*, dass sie auf Dauer einer Misshandlung entgeht. Es ist daher wichtig klarzustellen, dass die Misshandelte für die Misshandlung nicht verantwortlich ist. Daher ist fraglich, ob die »soziale Gruppe« einen besseren Anknüpfungspunkt bietet.

69 Für Feminismus als politische Überzeugung im Zusammenhang mit religiösen Kleidungs Vorschriften im Iran US 3rd Circuit Court of Appeals, *Fatin v. INS* (1993), 12 F.3d. 1233, 1242. Das Gericht lehnt die Anerkennung letztlich ab, da die Antragstellerin nicht bewiesen habe, dass ihr wegen ihrer Ansichten ausreichend schwere Verfolgung drohe. Das Gericht anerkennt stattdessen die Gruppe »Iranian women who refuse to conform to the government's gender-specific laws and social norms« (1241), der die Antragstellerin jedoch wegen ihrer grundsätzlichen Anpassungsbereitschaft nicht angehöre.

70 House of Lords, *Shabana Islam v. SSHD; R v. Immigration Appeal Tribunal and SSHD ex parte Syeda Shah* (1999), International Journal for Refugee Law, Bd. 11 (1999), 469–527.

71 Im Fall *Lazo-Majano* vertrat das Gericht, der Täter habe durch seine Handlungen eine Überzeugung hinsichtlich der Machtverhältnisse zwischen Männern und Frauen ausgedrückt, während die Antragstellerin durch ihre Flucht die Meinung bekundete, dass Männer nicht das Recht haben, Frauen zu dominieren: »His statement reflects a much more generalized animosity to the opposite sex, an assertion of a political aspiration and the desire to suppress opposition to it. Olimpia [Lazo-Majano] was not permitted by [the perpetrator, Mr.] Zuniga to hold an opinion to the contrary. When by flight, she asserted one, she became exposed to persecution for her assertion. Persecution threatened her because of her political opinion.« US 9th Circuit Court of Appeals, *Lazo-Majano v. INS* (1987), 813 F.2d 1432, 1435. Interessant ist, dass die Antragstellerin vom Gericht mit Vornamen, der Verfolger aber mit Nachnamen bezeichnet wird. Zu untersuchen wäre, ob solch eine paternalistisch anmutende Sprache eher bei Fällen auftaucht, in denen der Antragstellerin stattgegeben wird. T. Spijkerboer, Gender and refugee status, Aldershot, 2000, 194, weist darauf hin, dass Geschlechterstereotypen bei der Flüchtlingsanerkennung nicht unbedingt stets zum Nachteil von Frauen wirken müssen.

Erforderlich ist, wie oben angedeutet:

- dass die Verfolgung nicht die Gruppe definiert (sonst droht ein Zirkelschluss),
- dass die Gruppe ein geschütztes Merkmal teilt, das entweder nicht verändert werden kann oder das so fundamental für die Identität ist, dass eine Veränderung nicht verlangt werden kann,
- oder (die Richtlinie verknüpft mit einem »und«) dass die Gruppe in der Gesellschaft als solche wahrgenommen wird.

Besonders im Fall häuslicher Gewalt droht eine Reihe von Einwänden, mit denen sich die Guidelines auseinandersetzen.

Der Einwand, der Begriff »Gruppe« könne nicht die Hälfte der Bevölkerung erfassen, da die Konvention überschaubare Zahlen im Auge gehabt habe, lässt sich durch Verweis etwa auf die Kategorien »Rasse« und »Nationalität« leicht entkräften.<sup>72</sup> Aus feministischer Sicht drängt sich dagegen die Kritik auf, »Frauen« könnten insofern nicht als Gruppe gefasst werden, als ihre Erfahrungen viel zu heterogen seien.<sup>73</sup> Im Falle häuslicher Gewalt trifft diese Kritik allerdings insofern ausnahmsweise ins Leere, als häusliche Gewalt gegen Frauen in allen Gesellschaften und auch in allen Gesellschaftsschichten vorkommt.<sup>74</sup>

Zum einen aber ist häusliche Gewalt zwar in vielen Gesellschaften weit verbreitet und durchzieht auch alle Gesellschaftsschichten, doch fürchten dennoch nicht alle Frauen in dieser Gesellschaft Verfolgung. Fraglich ist also, ob die Gruppe zu weit gefasst ist; andererseits darf die Verfolgung nicht die Gruppe definieren, so dass die Gruppe »Ehefrauen von gewalttätigen Männern« wiederum zu eng gefasst ist.<sup>75</sup> Zum anderen schlägt der Ehemann in der Regel nicht alle Frauen, mit denen er Kontakt hat, sondern nur seine Frau und ggf. Töchter; ist dies ein Gegenbeweis für die Kausalität des Geschlechts?

Hier lässt sich die Entscheidung *Shah and Islam* des House of Lords fruchtbar machen. Wenn, wie im Fall *Shah and Islam* in Pakistan, eine verbreitete, vom Staat gestützte strukturelle und individuelle Diskriminierung von Frauen stattfindet, ist davon auszugehen, dass zwar nicht jede Frau misshandelt wird, dass aber die Frauen, die misshandelt werden, darunter leiden, dass diese Übergriffe gesellschaftlich als zulässig angesehen werden. Frauen dürfen in dieser Logik geschlagen werden, weil sie Frauen und damit Unterworfenen sind. Ein Mann schlägt nicht zufällig die weiblichen Angehörigen seiner Familie; er tut dies als Ausdruck einer Geisteshaltung, die ihm als Mann diese Macht über Frauen zuweist, und zwar konkret jedem Mann über seine weiblichen Familienangehörigen.<sup>76</sup>

72 Vgl. IRB Compendium of Decisions, 2003, S. 15; UK API Gender, 2006, S. 10; UNHCR, Richtlinie zum internationalen Schutz: Geschlecht, 2002, para. 31.

73 Dies bezieht sich auf die erstmals in den achtziger Jahren von schwarzen Frauen formulierte Kritik am universalistischen Feminismus weißer Mittelschicht-Frauen, die unter dem Schlagwort »Differenzen« diskutiert wird. Vgl. die Darstellung in B. Thiessen: Feminismus: Differenzen und Kontroversen, in: R. Becker/B. Kortendiek (Hrsg.), Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung. Theorie, Methoden, Empirie. Wiesbaden 2004, S. 35–41, ibs. 38 f.

74 Vergleichend: In-depth study on all forms of violence against women: Report of the Secretary-General, UN Doc. A/61/122/Add.1 (6. Juli 2006), S. 37–39; WHO Multi-country Study on Women's Health and Domestic Violence against Women: Initial results on prevalence, health outcomes and women's responses, 2005 ([www.who.int](http://www.who.int)); zu Deutschland: BMSFSJ, Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland: Eine repräsentative Studie zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland, 2004, S. 246 ([www.bmsfsj.de](http://www.bmsfsj.de)). Ob die ebenfalls gesellschafts- und schichtenübergreifende allgemeine Diskriminierung von Frauen ausreichen kann, sie trotz ihrer unterschiedlichen Erfahrungen und Intersektionalitäten in die bestimmte soziale Gruppe »Frauen« zusammenzufassen, muss dagegen jeweils im Einzelfall geklärt werden.

75 Diesem Einwand begegnet m.E. auch die oben in Fn. 69 zitierte Entscheidung *Fatin*.

76 Mädchen können hierbei nicht nur wegen des Geschlechts, sondern (wie manche Jungen) auch wegen des Alters verfolgt sein; zur Anwendbarkeit der Kategorie der sozialen Gruppe auf von häuslicher Gewalt betroffene Kinder ausführlich und zutreffend T. Lohr (Fn. 4), 199–205.

Diese Geisteshaltung bezieht sich also auf Frauen allgemein, äußert sich aber konkret nur gegenüber den unmittelbaren Familienangehörigen. Die betroffene Frau wird verfolgt, nicht weil sie Familienangehörige ist, sondern weil sie unter den Familienangehörigen eine Frau ist. Verfolgung wegen des Geschlechts liegt auch dann vor, wenn ihr von staatliche Stellen der Schutz gegen die häusliche Gewalt aus der genannten Haltung heraus verweigert wird.

Diese Einordnung häuslicher Gewalt als Verfolgung wegen des Geschlechts ist, wenn ein sozialer Geschlechtsbegriff im Sinne von »gender« verwendet wird, auch auf häusliche Gewalt gegen Männer anwendbar. Hier zeigt die gewalttätige Ehefrau ihrem Mann, dass er »unmännlich« und deswegen minderwertig ist, geschlagen werden darf. Gegen häusliche Gewalt durch die Ehefrau Schutz zu erlangen, wird wegen der Rollenerwartungen an Männer für das Opfer schwierig sein; von »echten Männern« wird erwartet, sich durchzusetzen. Gewalt in gleichgeschlechtlichen Beziehungen kann unter Umständen an ähnliche gesellschaftliche Stereotypen anknüpfen; nur dann aber kommt eine Verfolgung wegen des Geschlechts in Frage. Wiederum ist jedoch diese Anknüpfung bei der Täterin oder dem Täter nicht erforderlich, wenn sie bei den Schutz verweigernden staatlichen Behörden vorliegt.

#### *b) Positive Effekte der Guidelines*

Insgesamt bringen die Guidelines, wie auch die europäische Richtlinie, eine Reihe von Vorteilen. Gerade die Anerkennung nichtstaatlicher Verfolgung und sexueller Gewalt ist ein großer Fortschritt. Die Behandlung dieser Fragen in offiziellen Guidelines verleiht wichtigen Argumenten eine gewisse Autorität. Auch sind die Guidelines wichtig bei der Sensibilisierung der Entscheidenden für Fragen der geschlechtsspezifischen Verfolgung. Vor Gericht wird die Behördenentscheidung an den behördeneigenen Maßstäben der Guidelines gemessen, so dass sich die Antragstellenden in gewissem Umfang auch selbst darauf berufen können.

Der Effekt in der Praxis auf die Anerkennungszahlen und -raten ist nur schwer zu ermessen. Solche Zahlen schwanken ständig und aus verschiedenen Gründen, vor allem anhängig vom Herkunftsland. Den Einfluss der Guidelines kann man aus ihnen daher nicht direkt ablesen. Jedenfalls ist in Kanada, dem ersten Staat, der Guidelines erließ, die (von manchen) befürchtete Antragsflut ausgeblieben. 1997 berichtete Kanada auf einem UNHCR-Symposium, die Anerkennungsrate für Frauen seien seit Erlass der Guidelines leicht gestiegen seien und lägen nun etwas über denen der Männer.<sup>77</sup> Vermutlich ist aber der Effekt vor allem qualitativer Natur.<sup>78</sup> Deborah Anker vom Harvard Women's Refugee Project hat für die USA eine »spürbare Veränderung« festgestellt und zeigt dies an einzelnen Entscheidungen.<sup>79</sup> Eine quantitative Einschätzung trifft sie nicht, und ob die von ihr beschriebenen Entwicklungen parallel zu den Guidelines aus einer generell gestiegenen Sensibilität für Geschlechterfragen im Flüchtlingsrecht resultieren oder tatsächlich auf die Guidelines zurückzuführen sind, kann nur vermutet werden; Anker neigt zu letzterer Einschätzung.<sup>80</sup>

<sup>77</sup> Canada, IJRL 1997, Bd. 9, Special Issue, S. 42–45, 44, präsentiert von John Butt, Direktor für Refugee Protection Policy, Department Citizenship and Immigration Canada.

<sup>78</sup> So auch eine Vertreterin des IRB: C. Bernier, The IRB Guidelines on Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution, ebd., S. 167–173 (168).

<sup>79</sup> D. E. Anker, Law of Asylum in the United States, 3. Aufl. Boston 1999, S. 254 ff.

<sup>80</sup> Dies mag (unabhängig von der Berechtigung dieser Einschätzung) auch damit zusammenhängen, dass Anker selbst eine der wesentlichen Lobbyistinnen für die amerikanischen Guidelines war.



An den verschiedenen Guidelines sind aber auch einige Aspekte problematisch – teils sind dies grundsätzliche Probleme, teils können sie durch sensible Formulierungen vermieden werden. Vor allem an den US-amerikanischen Guidelines fällt auf, dass sie sich sehr mit zwei Staaten beschäftigen, die zu den *politischen Feinden* der USA gehören: Iran mit seinen Verhaltensregeln für Frauen und China mit seiner Ein-Kind-Politik. Die Priorisierung dieser Herkunftsstaaten – hier auch vor dem Hintergrund einer starken Pro-life-Lobby – spiegelt sich auch in einer Gesetzesänderung zugunsten von Opfern von Zwangsabtreibungen und Zwangssterilisierungen, die nunmehr als wegen ihrer politischen Überzeugung Verfolgte gelten.<sup>81</sup>

Mit dieser klaren Zuordnung verbindet sich der Vorwurf des *Kulturalismus*.<sup>82</sup> Guidelines, die sich mit Gründen für die Flucht aus dem Ausland beschäftigen, tendieren dazu, die Misshandlung und Unterdrückung von Frauen als etwas erscheinen zu lassen, das in rückständigen, »orientalischen« Kulturen passiert, während der »Westen« dagegen umso leuchtender strahlt. Unterdrückung wird so bei »den anderen« verortet. Die englischen Guidelines der IAA etwa nennen als Beispiele für Verfolgung durch häusliche Gewalt Fälle aus Nigeria und der Türkei, obwohl Geschlechterdiskriminierung und Gewalt gegen Frauen auch in Europa und Nordamerika mitnichten ausgerottet sind. Wirksamer staatlicher Schutz vor häuslicher Gewalt ist z.B. in Deutschland erst seit dem Erlass des Gewaltschutzgesetzes<sup>83</sup> 2002 zu erlangen.

Zudem suggerieren die Guidelines, dass frauenspezifische Fälle »komplexer« und schwieriger sind als »normale« Fälle, also Fälle von Männern.<sup>84</sup> Die amerikanischen Guidelines weisen darauf hin, »[that] gender-related claims can raise issues of particular complexity, and it is important that United States adjudicators understand those complexities and give proper consideration to gender-related claims.«

Alle Guidelines haben eine Einleitung, die ausführt, Frauen seien oft von Verfolgung in der gleichen Weise betroffen wie Männer, oft aber auch in geschlechtsspezifischer Weise. Durch diese Gegenüberstellung wird eine *Trennung zwischen »normalen« und geschlechtsbezogenen Fällen* gemacht, wobei die geschlechtsbezogenen als schwieriger gelten.

Gleichzeitig wird festgestellt, geschlechtsspezifische Gewalt könne auch Männer betreffen; dies beschränkt sich aber in der Regel auf einen Satz in der Einleitung, während sich der Hauptteil der Guidelines ausschließlich mit Frauen beschäftigt. Dies bedeutet im Ergebnis eine *implizite Gleichsetzung von »Geschlecht« und »Frau«*. Bei den englischen und den australischen Guidelines geht dies sogar soweit, dass durchgehend das weibliche Pronomen benutzt wird, mit dem Hinweis,

»In these guidelines, the terms ›women‹, ›woman‹, ›she‹ and ›her‹ apply equally to men. They are used to acknowledge that it is often women who have difficulties in relation to gender aspects of their asylum claims. Women, by virtue of their gender, may have specific protection needs and concerns.« (IAA, 1.5)

81 Section 601 (a) Illegal Immigration Reform and Immigration Responsibility Act (1996), zit. nach A. Macklin, Cross-Border Shopping for Ideas: A Critical Review of United States, Canadian, and Australian Approaches to Gender-related Asylum Claims, Georgetown Immigration Law Journal 1998, Bd. 13, Nr. 1, S. 25–71 (55, Fn. 159).

82 T. Spijkerboer (Fn. 71).

83 Gesetz zum zivilrechtlichen Schutz vor Gewalttaten und Nachstellungen (Gewaltschutzgesetz), Art. 1 des G v. 11.12.2001, BGBl. I 3513.

84 Zu dieser Trennung s. ebenfalls T. Spijkerboer (Fn. 71).

Das andere Geschlecht »mitzumeinen« ist eine sprachliche Form, die Ausschlüsse produziert, die durch einen Satz nicht vermieden werden können. Hier drohen die Männer zu »verschwinden«; sexualisierte Gewalt gegen Männer z.B. wird weder eingehend diskutiert noch sprachlich reflektiert.<sup>85</sup> Dies kann dazu führen, dass in von Guidelines beeinflussten Anerkennungsverfahren Männer nicht in gleicher Weise nach sexualisierter Gewalt gefragt werden wie Frauen. Die erhöhte Aufmerksamkeit für sexualisierte und geschlechtsbezogene Gewalt droht auf der anderen Seite, Frauen auf das »Frau-Sein« zu reduzieren. Zwar weisen einige Guidelines darauf hin, dass die Mehrzahl der Anträge von Frauen »normale« Fälle sind, doch droht die Sensibilisierung für die »Sonderfälle«, nicht geschlechtsbezogene Aspekte eines Antrags aus dem Blick zu drängen. Dagegen ist bei Frauen wie bei Männern eine umfassende Ermittlung und Betrachtung aller Aspekte des Fluchtschicksals geboten.

Vor allem die besondere Aufmerksamkeit für das Merkmal »*bestimmte soziale Gruppe*« ist hier von Bedeutung. Die Diskussion um die Anerkennung von Frauen (oder Untergruppen von Frauen) als soziale Gruppe ist inzwischen weit hin bekannt. Es gibt daher eine zunehmende Bereitschaft von Gerichten, diesen Grund bei geschlechtsspezifischer Verfolgung in Erwägung zu ziehen. Wie bereits angedeutet, ist dies jedoch nicht immer angemessen. Im Gegenteil kann die Einordnung als »soziale Gruppe« – die reinen Opferstatus haben kann – das Handeln von Frauen entpolitisieren. Während z.B. der Grund »politische Überzeugung« eine eigene Aktivität voraussetzt, drohen Frauen als »soziale Gruppe« viktimisiert zu werden.

Auch wo politische Überzeugung als vom Verfolger zugeschriebene behandelt wird, oder wo die Zugehörigkeit zur sozialen Gruppe »Familie« angenommen wird, kann übersehen werden, dass eine Frau unter Umständen weniger sichtbare Formen eigenen politischen Aktivismus betrieben hat.

Die Fluchtgründe müssen daher eingehend reflektiert und differenziert angewendet werden, um Kurzschlüsse zu vermeiden, die vor allem bei sexualisierter Gewalt drohen. Zwar spielt das Geschlecht bei sexualisierter Gewalt eine Rolle, aber es muss nicht der alleinige oder der vorrangige Grund der Verfolgung sein. Geschlecht als Querschnittskategorie kann mit den anderen Fluchtgründen zusammenwirken, so dass etwa eine Ethnie oder »Nationalität« bzw. »Rasse« durch Vergewaltigung der Frauen verfolgt wird, während die Männer anders misshandelt werden.<sup>86</sup> Hier spielt das Geschlecht bei der Wahl der Verfolgungsmittel eine Rolle, nicht aber unbedingt als Grund der Verfolgung. Wird dies nicht ausreichend reflektiert, droht der Kurzschluss »geschlechtsspezifische Gewalt = Verfolgung wegen des Geschlechts = soziale Gruppe«.

Aus diesem Grund scheint nicht nur der starke Fokus vor allem der amerikanischen und der kanadischen Guidelines problematisch. Auch die gesetzliche Erwähnung von Geschlecht allein im Zusammenhang mit der sozialen Gruppe, etwa im deutschen Aufenthaltsgesetz oder in den irischen, südafrikanischen und schwedischen Gesetzen, legt solche Kurzschlüsse nahe.

Diese können insbesondere zu Problemen führen, wenn der Nachweis der vielen Kriterien der »sozialen Gruppe« schwerfällt. In Deutschland allerdings ist die Dogmatik weit weniger entwickelt als im anglo-amerikanischen Raum, wo die

<sup>85</sup> Zu beachten ist allerdings, dass bei sexualisierter Gewalt gegen inhaftierte Männer selten bezweifelt wird, dass es sich hierbei um Folter handelt und nicht um »private« Übergriffe. Abu Ghraib ist hierfür ein prominentes Beispiel.

<sup>86</sup> Im bereits zitierten Fall *Campos-Guardado* ist dies besonders deutlich: Die Männer werden umgebracht, die Frauen vergewaltigt.

#### 4. *Bessere Guidelines*

Wie bereits angedeutet, lassen sich einige dieser Kritikpunkte durch sensible Formulierungen entkräften. Die UNHCR-Richtlinien von 2002 etwa sind deutlich besser formuliert als einige staatliche Guidelines. Auch die britischen Guidelines der IAA von 2000, die eng am Vorbild des NRO-Entwurfes der Refugee Women's Legal Group (RWLG) von Heaven Crawley orientiert sind, zeigen ähnliche Möglichkeiten auf. An letzteren soll kurz erläutert werden, welche Verbesserungen möglich sind.

Die Guidelines machen sehr viel ausführlicher deutlich, dass Frauen auch wie Männer verfolgt werden können: als politische Aktivistinnen, Community-Organisatorinnen, Mitglieder von Frauenorganisationen, oder weil sie Rechte einfordern. Sie erklären auch die Begriffe *gender* und *sex*. Gender bezeichnet demnach die soziale Konstruktion von Machtbeziehungen, die historisch, geographisch und kulturell spezifisch sind. Gender fließt in alle anderen sozialen Beziehungen ein und konstruiert diese zum Teil mit.

In diesem Rahmen wird auch auf Interdependenzen eingegangen (ohne dass dies so benannt wird): »Die Verfolgungserfahrungen von Frauen ... sind auch von Differenzen wie Rasse, Klasse, Sexualität, Alter, Personenstand, sexueller Geschichte usw. geprägt«. Gender »ermöglicht ein Herangehen, das Spezifität, Diversität und Heterogenität aufnehmen kann.« Auch die australischen Richtlinien erläutern dies.

Folglich wird auch auf alle fünf Fluchtgründe ausführlich eingegangen und jeweils erläutert, wie Gender dort einwirken kann. Dies tun ebenfalls die australischen, z.T. auch die kanadischen Richtlinien. Außerdem wird betont, dass die meisten Fälle die »Gruppen«-Kategorie nicht brauchen. Die australischen Guidelines warnen sogar ausdrücklich davor, sofort auf geschlechtsbezogene Aspekte einzugehen und dadurch vielleicht andere Punkte zu übersehen.

Es wird betont, wie wichtig es ist, zwischen Verfolgung *wegen* des Geschlechts und geschlechtsspezifischen *Formen* der Verfolgung zu unterscheiden. Damit soll »Kurzschlüssen« der genannten Art vorgebeugt werden. Allerdings wird hier zur Verdeutlichung das Beispiel eines Mannes gewählt: »Wenn die Genitalien eines Mannes Elektroschocks ausgesetzt werden, wird er sicherlich in geschlechtsspezifischer Weise gefoltert, aber daraus folgt nicht, dass er *wegen* seines Geschlechts verfolgt wird.«<sup>87</sup>

Der Entwurf der RWLG vermeidet Kulturalismus, indem er statt der Bezugnahme auf bestimmte Staaten, Kulturen oder Religionen allgemeine Formulierungen verwendet. Solche Referenzen sind allerdings durch die Zitierung von Gerichtsentscheidungen von der IAA wieder eingefügt worden. Das kanadische Update von 1996 hat dagegen spezifische Referenzen entfernt. So wurde »an Asian woman in an African society« ersetzt durch »a woman from a minority race in her country«, »an Islamic country« durch »a theocracy«.

87 Übersetzung d. Verfasserin.

5. »New variations on a classic theme«: das feministische Dilemma im Flüchtlingsrecht überwinden

Seit Mitte der achtziger Jahre und dann im Zuge der Peking-er Weltfrauenkonferenz geschlechtsspezifische Verfolgung von Frauen als Thema Anerkennung gewann, haben sich die Chancen von Frauen auf sachgerechte Entscheidungen ihrer Anträge auf Anerkennung als Flüchtlinge verbessert. Diese Entwicklung betrifft insbesondere die Sensibilisierung für die Problematik der Trennung zwischen »privat« und »öffentlich«. Dazu haben auch Gender Guidelines beigetragen. Allerdings ist es für die Qualität der Anerkennungsentscheidungen und zur Vermeidung von Kulturalismus und (Re-)Stigmatisierungen zentral, wie die Guidelines formuliert sind.

Das Differenzdilemma dagegen scheint unausweichlich. Auch wenn vergeschlechtliche gesellschaftliche Strukturen nicht allein Frauen betreffen, so betreffen sie Frauen in besonderer Weise, indem sie sie in ihren Handlungsmöglichkeiten einschränken und sie zu potentiellen Gewaltopfern machen. Demgegenüber besteht nach wie vor ein Mangel an ausreichender Sensibilität. Soll dies jedoch durch spezielle Mechanismen wie Guidelines angegangen werden, wird schnell suggeriert, Männer seien der Normalfall, Frauen der Sonderfall – selbst wenn darauf hingewiesen wird, dass »Frauen auch wie Männer verfolgt werden können.« Hier kann Sensibilisierung in Stigmatisierung umschlagen.

Eine Möglichkeit, dem Differenzdilemma zu entgehen, besteht darin, Gender explizit weiter zu fassen als »Frauen«. Dies würde bedeuten, durchgehend darauf einzugehen, wie vergeschlechtlichte Rollenbilder sich bei der Verfolgung auswirken – je für Männer und für Frauen. Dies würde auch die Einbeziehung von sexueller Orientierung und Genderidentitäten erfordern (feminine Männer, maskuline Frauen, Transgender-Personen).<sup>88</sup> Dies bedeutet auch eine Abhandlung aller vergeschlechtlichten Verfolgungsformen und aller Fluchtgründe in ihrer geschlechtsspezifischen Wirkungsweise. Durch eine solche differenzierte Darstellung können Schutzlücken vermieden und qualitativ hochwertige Entscheidungen erzielt werden.

Deutschland hat bisher nur sehr punktuelle Hinweise zur Rechtsanwendung erlassen, die nicht weit über eine Erläuterung der Vorschriften der Qualifikationsrichtlinie hinausgehen. Es liegt nun bei den deutschen Lobbygruppen und den Nichtregierungsorganisationen, mit Hilfe des UNHCR und mit Bezug auf bereits bestehende Guidelines den Erlass Allgemeiner Verwaltungsvorschriften zu erreichen, die die bestmögliche Anwendung des beschränkten Instruments Flüchtlingsschutz garantieren.

*Summary:*

*Trotz der zunehmenden Anerkennung geschlechtsspezifischer Verfolgung bleibt es zentral, die Elemente der Flüchtlingsdefinition in sachgerechter Weise geschlechtersensibel auszulegen. Hierzu können Gender Guidelines einen wichtigen Beitrag leisten. Auch die Qualität der deutschen Entscheidungspraxis könnte von Verwaltungsvorschriften profitieren, die die internationalen und europäischen Fortschritte sensibel umsetzen. Allerdings muss bei der Formulierung von Guidelines darauf geachtet zu werden, Re-Stigmatisierungen zu vermeiden, etwa indem ein weiterer Gender-Begriff verwendet wird und Interdependenzen thematisiert werden.*

<sup>88</sup> Hierzu ausführlich L. Adamietz, *Geschlecht als Erwartung* (Veröffentl. vorauss. 2008).