

## JAAC 65.3

Auszug aus einem Entscheid der Schweizerischen Asylrekurskommission vom 12. Juli 2000 i. S. M. O., Irak, auch erschienen in Entscheidungen und Mitteilungen der Schweizerischen Asylrekurskommission [EMARK] 2000 Nr. 15

---

*Art. 3 LAsi. Art. 1 A Conv. sur le statut des réfugiés. Deux quasi-Etats dans le nord de l'Irak. Absence de possibilité de refuge interne[64].*

*1. La jurisprudence appliquée jusqu'ici concernant les entités dites quasi-étatiques (groupes ou organisations qui exercent un pouvoir de fait sur une région non contrôlée par le gouvernement) est confirmée (cf. JAAC 62.2 et JICRA 1997 n° 4; JICRA 1996 n° 6 et 42; JAAC 60.30).*

*Les zones contrôlées par les deux partis kurdes du Nord de l'Irak «Kurdistan Democratic Party» (KDP) et «Patriotic Union of Kurdistan» (PUK) sont considérées comme des quasi-Etats au sens de cette jurisprudence (consid. 9b).*

*2. En raison d'une possibilité de refuge interne, un requérant ne remplit pas les conditions de la qualité de réfugié s'il peut se réclamer de la protection de son pays d'origine contre des persécutions (confirmation de jurisprudence, cf. JAAC 61.6). Si, en principe, la protection est assurée par l'Etat, cette situation n'exclut toutefois pas qu'un quasi-Etat accorde dite protection (confirmation de jurisprudence; cf. JAAC 64.86 relative aux entités étatiques bosniaques); quoi qu'il en soit, cette capacité de protection doit satisfaire à des exigences élevées, notamment quant à la stabilité de ce quasi-Etat dans le temps et à la garantie internationale de son statut. Or, ces exigences ne sont pas remplies s'agissant des deux partis kurdes; les zones contrôlées par le KDP et le PUK au Nord de l'Irak ne peuvent donc pas constituer une possibilité de refuge interne pour des personnes victimes de persécutions ciblées de la part du gouvernement central ou des autorités de l'autre quasi-Etat (consid. 10-12).*

---

**Art. 3 AsylG. Art. 1 A FK. Zwei Quasi-Staaten im Nordirak. Frage der innerstaatlichen Fluchtalternative[63].**

**1. Die bisherige Rechtsprechung über sogenannte Quasi-Staaten wird bestätigt (vgl. VPB 62.2 und EMARK 1997 Nr. 14; EMARK 1996 Nr. 6 und 42; VPB 60.30). Die von den beiden Kurdenparteien «Kurdistan Democratic Party» (KDP) und «Patriotic Union of Kurdistan» (PUK) kontrollierten Gebiete im Nordirak werden als Quasi-Staaten im Sinne dieser Rechtsprechung qualifiziert (E. 9b).**

**2. Nach dem Prinzip der innerstaatlichen Fluchtalternative erfüllt die Flüchtlingseigenschaft nicht, wer gegen Verfolgungen den Schutz seines Heimatlandes in Anspruch nehmen kann (Bestätigung der Rechtsprechung, vgl. VPB 61.6). Damit ist zwar grundsätzlich Schutz durch den Staat gemeint, was aber nicht völlig ausschliesst, dass ein Quasistaat solchen Schutz bieten kann (Bestätigung der Rechtsprechung; vgl. VPB 64.86 betreffend die bosnischen Teilstaaten); allerdings setzt dies ein hohes Mass an Schutzfähigkeit, insb. aufgrund der Dauerhaftigkeit oder internationalen Absicherung des Bestandes dieses Quasistaates voraus. Dies wird für die beiden nordirakischen Quasi-Staaten verneint. Das unter Kontrolle der KDP und der PUK stehende Gebiet im Norden des Irak kann deshalb keine innerstaatliche Fluchtalternative für Personen darstellen, welche durch die Zentralregierung oder durch eine quasistaatliche Gruppierung gezielt verfolgt werden (E. 10-12).**

---

**Art. 3 LAsi. Art. 1 A Conv. sullo statuto dei rifugiati. Esistenza di due quasi-Stati nell'Iraq settentrionale. Questione della possibilità di rifugio interna[65].**

**1. È confermata la giurisprudenza relativa ai cosiddetti quasi-Stati (cfr. GAAC 62.2 e GICRA 1997 n. 14; GICRA 1996 n. 6 e 42; GAAC 60.30). Le entità dell'Iraq settentrionale controllate dai due partiti curdi «Kurdistan Democratic Party» (KDP) e «Patriotic Union of Kurdistan» (PUK) sono considerate come quasi-Stati ai sensi di detta giurisprudenza (consid. 9b).**

**2. Coloro che possono domandare la protezione del loro Paese d'origine contro le persecuzioni, poiché sussiste un'alternativa di rifugio interna, non adempiono le condizioni per il riconoscimento della qualità di rifugiato (conferma della giurisprudenza; cfr. GAAC 61.6). Se, di regola, la protezione va accordata dallo Stato, non è escluso che siffatta protezione possa essere concessa anche da un quasi-Stato (conferma della giurisprudenza; cfr. GAAC 64.86 concernente le entità che compongono la Bosnia-Erzegovina); le esigenze per ammettere una capacità di protezione sono elevate, segnatamente per quanto attiene alla stabilità del quasi-Stato nel tempo e alla garanzia internazionale del suo statuto. Nel caso delle entità controllate dai due partiti curdi, la capacità di fornire protezione dalle persecuzioni va negata. Le**

***entità dell'Iraq settentrionale rette dal KDP e dalla PUK non possono pertanto rappresentare valide alternative di rifugio interne per le persone che sono perseguitate dal Governo centrale o da un quasi-Stato (consid. 10-12).***

---

Der Beschwerdeführer, ein aus Erbil stammender Kurde, verliess den Irak nach eigenen Angaben am 10. November 1997 und reiste illegal in die Türkei aus, wo er sich etwa einen Monat lang aufhielt; am 18. Dezember 1997 gelangte er unter Umgehung der Grenzkontrolle in die Schweiz und stellte gleichentags ein Asylgesuch, zu dem er am 22. Dezember 1997 in der Empfangsstelle Kreuzlingen summarisch befragt wurde. Die kantonale Behörde hörte ihn am 5. Februar 1998 und 11. März 1998 zu seinen Asylgründen an.

Zur Begründung seines Asylgesuches machte der Rekurrent im Wesentlichen geltend, er stamme aus Erbil, wo heute auch seine Ehefrau und seine fünf Kinder lebten. Seit 1985 habe er sich zunächst als Sympathisant, später als Peshmerga für die PUK engagiert. Auch sein Vater und sein Bruder S. hätten der PUK angehört; sein Vater sei ursprünglich, in befehlshabender Stellung, Peshmerga der KDP gewesen, habe sich aber 1984 der PUK angeschlossen; 1985 sei der Vater vom irakischen Geheimdienst umgebracht worden, wobei auch ein kurdischer Kollaborateur mitbeteiligt gewesen sei. Sein Bruder S. sei im Jahr 1986 in Kämpfen mit proirakischen Milizen ums Leben gekommen. Ab 1988 habe der Rekurrent bei der Familie eines Onkels gelebt; während der Anfal-Kampagne habe er geholfen, flüchtende Familien in den Iran zu bringen; 1990 sei er selber mit seiner Familie in den Iran geflüchtet; in dieser Zeit sei er Peshmerga der PUK geworden. Nach Beginn des kurdischen Aufstandes im Nordirak im März 1991 sei er in den Irak zurückgekehrt und habe sich an den Kämpfen beteiligt; seine Familie sei später nachgekommen. In der Folge sei er bis August 1996, im Rang eines Unteroffiziers, im Dienst der PUK in Erbil aktiv gewesen. An den 1994 ausgebrochenen Kämpfen zwischen der KDP und der PUK habe er auf Seiten der PUK teilgenommen. Als die KDP mit Hilfe des irakischen Zentralstaates am 31. August 1996 Erbil eingenommen habe, sei er von der KDP festgenommen worden; man habe ihn während zweier Monate in Haft behalten, verhört und misshandelt; im Rahmen eines Gefangenenaustausches und dank der Bürgschaft, die ein Verwandter für ihn geleistet habe, sei er freigekommen, habe sich danach aber an eine Meldepflicht bei der KDP halten müssen. Nach dieser Haft habe er mit seinen Aktivitäten als PUK-Peshmerga aufgehört, ohne allerdings aus der PUK auszutreten; er sei in Erbil geblieben und habe ein Lebensmittelgeschäft geführt. Die KDP habe auf ehemalige PUK-Kämpfer und deren Familien Druck ausgeübt; die Spannungen hätten sich im Oktober 1997 verschärft, als erneut Kämpfe zwischen der KDP und der PUK ausgebrochen seien. Die KDP, dieses Mal mit Unterstützung der in Nordirak einmarschierten türkischen Truppen, habe erneut mit Verhaftungen ehemaliger PUK-Angehöriger und PUK-Peshmergas begonnen; auch der Rekurrent sei in seiner Abwesenheit zweimal zu Hause von bewaffneten Unbekannten gesucht worden. In dieser Lage habe er sich zur Flucht entschlossen. Am 7. November 1997 sei er von zu Hause weggegangen und habe sich zunächst drei Tage bei seiner Schwester

aufgehalten, um schliesslich in die Türkei auszureisen. Seit die KDP am 31. August 1996 in Erbil mit Hilfe der zentralirakischen Truppen die Kontrolle übernommen habe, habe sich im Übrigen auch jener Kurde, der am Tod des Vaters des Rekurrenten mitbeteiligt gewesen sei, wieder vermehrt in Erbil aufgehalten und eine führende Rolle im Geheimdienst übernommen; der Beschwerdeführer habe befürchtet, auch er könnte umgebracht werden.

Mit Verfügung vom 5. November 1999 lehnte das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) das Asylgesuch ohne weitere Abklärungen ab, da die Vorbringen des Beschwerdeführers den Voraussetzungen von Art. 3 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG, SR 142.31) an die Flüchtlingseigenschaft nicht zu genügen vermöchten. Das BFF zog namentlich in Erwägung, dass der Rekurrent im Wesentlichen eine drohende Verfolgung durch die KDP oder durch KDP-Mitglieder geltend mache, der er sich indessen durch einen Wegzug in das von der PUK kontrollierte Gebiet - wo ihm mithin eine innerstaatliche Fluchialternative offenstehe - entziehen könne. Gleichzeitig ordnete das BFF die Wegweisung des Beschwerdeführers aus der Schweiz und den Wegweisungsvollzug an, hielt indessen fest, eine Wegweisung sowohl in den zentralstaatlich kontrollierten Teil des Irak als auch in ein von der KDP kontrolliertes Gebiet werde ausgeschlossen. Schliesslich entzog das BFF einer allfälligen Beschwerde gegen diese Verfügung - ohne nähere Begründung - die aufschiebende Wirkung und setzte dem Rekurrenten eine Ausreisefrist bis zum 15. Januar 2000 an.

Gegen diese Verfügung erhebt der Beschwerdeführer durch seinen Vertreter Beschwerde bei der Schweizerischen Asylrekurskommission (ARK). Er beantragt die Aufhebung der angefochtenen Verfügung. Es sei ihm Asyl zu gewähren, eventuell sei er als Flüchtling anzuerkennen, subeventuell sei die Unzulässigkeit, Unzumutbarkeit und Unmöglichkeit eines Wegweisungsvollzuges festzustellen. Sodann sei die aufschiebende Wirkung der Beschwerde wieder herzustellen, und dem Beschwerdeführer sei die unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverteistandung zu gewähren. Mit der Beschwerde werden mehrere Dokumentationen zur Lage im Heimatland des Rekurrenten eingereicht.

Mit Verfügung vom 9. Dezember 1999 stellt der Instruktionsrichter der ARK fest, dass die Beschwerde aufschiebende Wirkung hat.

Mit Verfügung vom 20. Dezember 1999 hat der Instruktionsrichter das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege gutgeheissen und den Rechtsvertreter des Beschwerdeführers als amtlichen Anwalt eingesetzt.

Mit Vernehmlassung vom 15. Februar 2000 schliesst das BFF auf Abweisung der Beschwerde.

Die ARK heisst die Beschwerde gut und weist das BFF an, dem Beschwerdeführer Asyl zu erteilen.

Aus den Erwägungen:

6. In seiner Ende 1999 eingeführten Praxis betreffend die Asylgesuche kurdischer Gesuchsteller aus dem Irak geht das BFF davon aus, diesen Personen stehe im Nordirak eine innerstaatliche Fluchialternative zur Verfügung. In den autonomen kurdischen Gebieten im Nordirak, kontrolliert einerseits durch die KDP, andererseits durch die PUK, hätten

sich quasistaatliche Gebilde im Sinne der diesbezüglichen Rechtsprechung etabliert, welche als valable Fluchtalternativen gegen Verfolgungen sowohl durch den irakischen Zentralstaat als auch durch das jeweils andere quasistaatliche Gebilde betrachtet werden dürften. Zur dogmatischen Begründung dieser neuen Praxis äussert sich das BFF ausführlich in seiner Vernehmlassung vom 15. Februar 2000.

Die nachfolgenden Erwägungen konzentrieren sich mithin auf Fragen des Instituts der innerstaatlichen Fluchtalternative einerseits sowie auf Fragen im Zusammenhang mit der im Asylrecht entwickelten Konzeption des Quasistaates andererseits.

In den nachstehenden Erwägungen wird vorwiegend vom Flüchtlingsbegriff, wie er in Art. 1 A Ziff. 2 des Abk. vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (FK, SR 0.142.30) steht, ausgegangen. Dies ist vor allem darin begründet, dass das Verhältnis von Verfolgung und Schutz anhand der Konventionsbestimmungen klarer aufgezeigt werden kann und dass die internationale Doktrin zum Thema der internen Fluchtalternative sich mit dem Wortlaut der Flüchtlingskonvention befasst. Rechtlich ist das direkte Anwenden der einschlägigen Konventionsbestimmung unbedenklich, da die Umschreibung des Flüchtlingsbegriffs nach Schweizer Recht in Art. 3 AsylG gemäss Praxis und Lehre allenfalls über die konventionsrechtliche Definition hinausgeht, jedenfalls nicht hinter deren Bedeutung zurückfallen darf (vgl. *W. Kälin*, Grundriss des Asylverfahrens, Basel/Frankfurt a.M. 1990, S. 26 ff.; Botschaft zum Asylgesetz BBl 1983 III 783 Ziff. 113.2).

**7.a.** Mit dogmatischen Fragen im Zusammenhang mit dem Institut der Fluchtalternative hat sich die ARK in ihrem Grundsatzurteil vom 28. November 1995 (VPB 61.6) ausführlich befasst. Gemäss den Erwägungen der ARK in diesem Grundsatzurteil besteht eine innerstaatliche Fluchtalternative dann, wenn eine Verfolgungs- beziehungsweise Bedrohungssituation sich nur lokal, nicht aber im ganzen Staatsgebiet auswirkt, und wenn gleichzeitig der Heimatstaat in der Lage und willens ist, dem Betroffenen in anderen Landesteilen wirksamen Schutz vor Verfolgung - an dessen Effektivität hohe Anforderungen zu stellen sind - zu gewähren (vgl. VPB 61.6). Die ARK stützte sich in ihren Erwägungen - den in der schweizerischen Asylrechtsliteratur namentlich von Kälin dargelegten dogmatischen Überlegungen folgend (vgl. Kälin, a.a.O., S. 71 ff.) - auf die Umschreibung des Flüchtlingsbegriffes in Art. 1 A Ziff. 2 FK. Dieser Umschreibung zufolge hat als Flüchtling jene Person zu gelten, die einerseits in begründeter Weise eine Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauungen befürchten muss, und die andererseits den Schutz ihres Heimatstaates gegen derartige Verfolgung nicht beanspruchen kann oder, aufgrund dieser Befürchtungen, nicht beanspruchen will.

Damit drückt die Umschreibung des Flüchtlingsbegriffes in der FK, wie die Vorinstanz zu Recht unterstreicht, den Gedanken der Subsidiarität des flüchtlingsrechtlichen Schutzes aus: Jene Person, die gegen befürchtete Verfolgung den Schutz ihres Heimatstaates beanspruchen kann, bedarf des flüchtlingsrechtlichen Schutzes durch ein Asylland nicht; sie erfüllt gemäss Art. 1 A Ziff. 2 FK die Flüchtlingseigenschaft nicht. Wer zwar Verfolgung aus einem der flüchtlingsrechtlich relevanten Motive (Rasse, Religion,

Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder politische Anschauungen) - in gewissen Gebieten seines Heimatlandes - in begründeter Weise befürchtet, hingegen jedoch - in anderen Gebieten seines Heimatlandes - den Schutz seines Heimatstaates beanspruchen kann, verfügt über eine innerstaatliche Fluchtalternative und erfüllt aus diesem Grund die Flüchtlingseigenschaft nicht. Eine derartige Nichtanerkennung der Flüchtlingseigenschaft einer Person, die den Schutz ihres Heimatlandes in Anspruch nehmen kann, entspricht in umgekehrtem Sinne dem zentralen Schutzgedanken der gesamten Flüchtlingskonvention: Für eine Person, die den Schutz ihres Heimatlandes nicht beanspruchen kann oder aus flüchtlingsrechtlich gerechtfertigten Gründen nicht beanspruchen will, soll der flüchtlingsrechtliche Schutz des Asyllandes an die Stelle des fehlenden heimatstaatlichen Schutzes vor flüchtlingsrechtlicher relevanter Verfolgung treten.

**b.** Als zentraler Blickwinkel erweist sich bei dieser dogmatischen Verankerung der innerstaatlichen Fluchtalternative im Text von Art. 1 A Ziff. 2 FK nicht die Frage des möglichen Verfolgungspotentials des Verfolgers, sondern die Frage der Schutzfähigkeit des Heimatstaates. Freilich stellt sich die Frage der Existenz einer Fluchtalternative erst, wenn zuvor eine bestehende oder drohende Verfolgung aus einem flüchtlingsrelevanten Motiv festgestellt worden ist; wer eine derartige Verfolgung nicht begründet befürchten muss, erfüllt die Flüchtlingseigenschaft bereits aus diesem Grund nicht, und das Bestehen allfälliger Fluchtalternativen ist gar nicht zu prüfen. Falls indessen eine begründete Furcht vor Verfolgung aus flüchtlingsrelevantem Motiv besteht, basiert das Institut der innerstaatlichen Fluchtalternative - der von Art. 1 A Ziff. 2 FK vorgegebenen Dogmatik folgend - nicht darauf, dass der Verfolger nur in lokalen oder regionalen Dimensionen verfolgen kann, an anderen Orten des Staatsterritoriums hingegen machtlos und verfolgungsunfähig ist, sondern sie basiert auf der Tatsache, dass der Heimatstaat zwar nicht am Ort der Verfolgung, hingegen in anderen Gebieten seines Territoriums hinlänglichen Schutz vor Verfolgung beziehungsweise vor dem Verfolger gewährt (vgl. [VPB 61.6](#)).

**c.** Vom Ansatzpunkt, dass eine innerstaatliche Fluchtalternative sich nicht durch die Abwesenheit allfälliger Verfolgung, sondern durch das Vorhandensein hinlänglichen Schutzes begründe, geht zu Recht auch die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung aus. Sie zitiert einen Auszug aus einem Urteil des deutschen Bundesverwaltungsgerichts vom 8. Dezember 1998 (9 C 17.98), welches es für eine Fluchtalternative genügen lassen will, dass im Heimatstaat ein faktisch verfolgungsfreies Gebiet bestehe, wo dem Verfolger keine effektive Verfolgungsmacht zukomme, während es demgegenüber nicht darauf ankomme, ob an jenem verfolgungsfreien Ort irgendeine (staatliche oder staatsähnliche) Friedensordnung bestehe. Von dieser letztgenannten Erwägung - die in ihrer Konsequenz etwa auch ein Bürgerkriegsgebiet als innerstaatliche Fluchtalternative anerkennen würde, solange nur der Verfolger dort keinen Zugriff ausüben kann - distanziert sich die Vorinstanz und hält fest, ein gewisses Mindestmass an Stabilität müsse jedenfalls am Ort der Fluchtalternative vorausgesetzt werden können.

Dass von einer innerstaatlichen Fluchtalternative dann nicht gesprochen werden könne, wenn dem Betroffenen einzig eine Zuflucht im Gebiet nichtstaatlicher Sezessions- oder Widerstandsbewegungen,

Bürgerkriegsparteien oder ähnlicher offenstehe, wird in der schweizerischen Lehre unterstrichen (vgl. namentlich Kälin, a.a.O., S. 73 f.; S. *Werenfels*, *Der Flüchtlingsbegriff im schweizerischen Asylrecht*, Bern und andere 1987, S. 337).

**8.** In ihren jüngsten Lagebeurteilungen betreffend den Nordirak geht die Vorinstanz davon aus, jenes für die Bejahung einer innerstaatlichen Fluchtalternative vorauszusetzende Mindestmass an Stabilität sei im nordirakischen autonomen Kurdengebiet gegeben, nachdem jedenfalls die beiden von der KDP beziehungsweise von der PUK beherrschten nordirakischen Gebiete als Quasistaaten zu betrachten seien.

Diese Lagebeurteilung ist im Folgenden unter zwei verschiedenen Gesichtspunkten zu prüfen. Einerseits stellt sich die Frage, ob im Nordirak vom Bestehen von Quasistaaten auszugehen sei (mit dieser Betrachtungsweise befasst sich die nachstehende E. 9). Nach Bejahung dieser Frage ist zu prüfen, ob diese Quasistaaten schutzfähig sind und als Fluchtalternativen zur Verfügung stehen könnten (hiermit befassen sich die nachfolgenden E. 10 ff.).

**9.a.** Mit der Fragestellung, ob ein Quasistaat als Schutzgewährer auftreten könne, hat sich die ARK erstmals in ihrem Grundsatzurteil vom 11. Februar 2000 ([VPB 64.86](#)) im Zusammenhang mit der konkreten politischen Situation in Bosnien-Herzegowina befasst; auf dieses Urteil ist unten (in E. 10c) zurückzukommen.

Demgegenüber beschlägt die frühere, vor dem Grundsatzurteil vom 11. Februar 2000 publizierte Praxis der ARK die Frage, unter welchen Voraussetzungen überhaupt von einem Quasistaat auszugehen sei. Eine quasistaatliche - unter dem Gesichtspunkt der asylrechtlichen Relevanz der staatlichen gleichzusetzende - Verfolgung hat die ARK namentlich anerkannt im Zusammenhang mit Verfolgungen durch die kroatische HVO (Croatian Defence Council) in Mostar (vgl. [VPB 60.30](#); Entscheidungen und Mitteilungen der Schweizerischen Asylrekurskommission [EMARK] 1996 Nr. 42), durch serbische Behörden in der bosnischen Republik Srpska - nach Eroberung Srebrenicas im Juli 1995 auch im Gebiet der ehemaligen Schutzzone (vgl. EMARK 1997 Nr. 14, EMARK 1996 Nr. 6) - sowie durch die Taliban in Afghanistan (vgl. [VPB 62.2](#)).

**b.** Die zuletzt erwähnten Urteile gehen davon aus, dass eine Verfolgung durch eine quasistaatliche Körperschaft der Verfolgung durch den Heimatstaat unter flüchtlingsrechtlichen Gesichtspunkten grundsätzlich gleichgesetzt werden müsse. Erforderlich wurde die dogmatische Konstruktion eines Quasistaates deswegen, weil in der schweizerischen Asylrechtspraxis für die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft unter anderem gleichzeitig vorausgesetzt wird, dass die erlittene oder befürchtete Verfolgung dem Betroffenen unmittelbar oder mittelbar durch seinen Heimatstaat zugefügt worden sei, während demgegenüber eine von Privaten ausgehende, jedoch dem Heimatstaat weder unmittelbar noch mittelbar zurechenbare Verfolgung asylrechtlich unbeachtlich bleiben müsse. Mit der Gleichsetzung der quasistaatlichen mit der staatlichen Verfolgung wird faktischen Verfolgungskonstellationen durch nichtstaatliche, jedoch gleichzeitig nicht rein private, sondern vielmehr faktisch eine staatsähnliche Herrschaft ausübende

Organisationen - namentlich im schutzunfähigen Heimatstaat - Rechnung getragen (vgl. hierzu ausführlich [VPB 60.30](#); bestätigt in EMARK 1995 Nr. 25, S. 234 ff., [VPB 61.4](#), [VPB 62.2](#)).

c. An dieser Stelle kann auch darauf hingewiesen werden, dass auf die dogmatische Konstruktion des Quasistaates als Verfolger anstelle des (unmittelbar oder mittelbar) verfolgenden Staates verzichtet werden könnte, wenn im asylrechtlichen Kontext die Urheberschaft der Verfolgung nicht als entscheidend erachtet würde und sich die Prüfung der Flüchtlingseigenschaft auf die Tatsache der bestehenden oder drohenden Verfolgung aus flüchtlingsrechtlich relevantem Motiv einerseits - unabhängig von der staatlichen, quasistaatlichen oder rein privaten Qualität des Urhebers dieser Verfolgung - und andererseits auf die Möglichkeit, hiergegen den Schutz des Heimatstaates in Anspruch nehmen zu können, beschränken würde, wobei Letzteres sowohl dessen Schutzwillen als auch dessen Schutzzfähigkeit voraussetzen würde. Diese dogmatische Konzeption - wie sie vom Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) und in der schweizerischen und internationalen Lehre vertreten wird (vgl. UNHCR, Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, nicht-amtliche Übersetzung, Genf 1993, N 65; UNHCR, Der Schutz von Flüchtlingen in Westeuropa: Tendenzen in der Gesetzgebung und die Positionen von UNHCR, Deutsche Fassung, European Series, April 1996; UNHCR-Stellungnahme zur Anhörung «Nichtstaatliche Verfolgung» des Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages am 29. November 1999, Berlin 1999; Kälin, a.a.O., S. 66 ff.; A. *Achermann / Ch. Hausammann*, Handbuch des Asylrechts, 2. Aufl., Bern/Stuttgart 1991, S. 86 f.; G. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, 2. Aufl., Oxford 1996, S. 70 ff.; J. *Hathaway*, *The Law of Refugee Status*, Toronto/Vancouver 1991, S. 125 ff.; F. *Tiberghien*, *Persecution by Non Public Agents*, in: *Refugee and Asylum Law: Assessing the Scope for Judicial Protection*, Utrecht 1997, S. 105 ff.) - steht indessen vorliegend nicht zur Diskussion: Wie nachfolgend ausgeführt wird, teilt die ARK die Einschätzung des BFF, dass im Nordirak von der Existenz von Quasistaaten auszugehen ist; es besteht somit im Zusammenhang mit den vorliegend interessierenden Konstellationen im Irak keine Notwendigkeit, die bisherige Praxis der ARK bezüglich der Voraussetzungen der Staatlichkeit beziehungsweise Quasistaatlichkeit der Verfolgung in Frage zu stellen.

d. Soweit im Nordirak die KDP beziehungsweise die PUK als Verfolger auftreten, geht die Vorinstanz zu Recht davon aus, dass es sich bei derartigen Verfolgungshandlungen nicht um rein private - und gemäss der skizzierten bestehenden Praxis der schweizerischen Asylbehörden somit asylrechtlich irrelevante - Aktionen handelt, die nicht als (mittelbare) staatliche oder aber als quasistaatliche, den autonomen und faktische Herrschaft ausübenden Organisationen der KDP beziehungsweise der PUK zurechenbare Handlungen zu gelten hätten. Die ARK teilt die Einschätzung der Vorinstanz, dass es sich bei den von der KDP beziehungsweise der PUK kontrollierten Gebieten in den nordirakischen Provinzen Dohuk, Erbil und Suleimaniyah um hinlänglich stabile und konstante Quasistaaten im Sinne der erwähnten Rechtsprechung handelt, aus folgenden Erwägungen:

Der irakische Zentralstaat hat seine administrativen Institutionen im Jahre 1991 faktisch aus den nordirakischen Gebieten zurückgezogen, nachdem die multilateralen US-amerikanischen, britischen und französischen Streitkräfte der «Operation Provide Comfort» zur Schaffung von «Schutzzonen» für die kurdische Bevölkerung interveniert hatten, und die Führer der KDP und der PUK, Massoud Barzani und Jalal Talabani, in Verhandlungen mit dem Bagdader Regime in der Folge die Vereinbarung eines Autonomiestatus - wie ihn die kurdischen Gebiete Iraks bereits zu Beginn der 70er-Jahre besessen hatten - zu erreichen vermochten (vgl. *H. Adelman*, Humanitarian Intervention: The Case of the Kurds, *International Journal of Refugee Law* 1992, S. 4 ff.). Seit 1991 wird die faktische Kontrolle und Administration der kurdischen Provinzen Dohuk, Erbil und Suleimaniyah durch die KDP einerseits und die PUK andererseits wahrgenommen; weitere kurdische Gebiete (so etwa Kirkuk, Mosul, Khanaqin) sind demgegenüber unter der Kontrolle des irakischen Zentralstaates verblieben. Die ursprünglich installierten gemeinsamen Institutionen der beiden Parteien KDP und PUK (namentlich das Parlament, die gemeinsame Regierung und die gemeinsamen Gerichtsinstitutionen) wurden später in der Folge der Konflikte zwischen den beiden Organisationen aufgegeben; die im Abkommen von Washington vom 17. September 1998 erneut angestrebten gemeinsamen Institutionen sind bis heute nicht verwirklicht worden. Die durch die KDP kontrollierten Provinzen Dohuk und Erbil sowie die durch die PUK kontrollierte Provinz Suleimaniyah sind zum heutigen Zeitpunkt als zwei eigenständige, je über eigene Infrastrukturen (namentlich Parlamente, Regierungen, Verwaltungsstrukturen, Gerichtsorgane, Sicherheitsdienste und Strafvollzugsanstalten) verfügende Herrschaftsgebiete einzuschätzen (vgl. Pro Asyl Materialien: Irak -Republik des Schreckens. Der Lagebericht des Auswärtigen Amtes zum Irak und die Realität, Januar 2000; *S. Auer / N. Hitz*: Nordirak. SFH-Position. Lageanalyse - September 1998 bis Dezember 1999. Juristische Analyse; Bern, Januar 2000; Lageanalyse S. 5 ff., Juristische Analyse S. 4); soweit KDP und PUK sich Menschenrechtsverletzungen zurechnen lassen müssen (vgl. etwa Amnesty International, Jahresbericht 1998 S. 269 ff., Jahresbericht 1999 S. 259 ff.; Human Rights Watch, World Report 1998, World Report 1999; Auer/Hitz, a.a.O., Lageanalyse S. 9 f.), ist demnach von einer quasistaatlichen Urheberschaft derartiger Übergriffe auszugehen.

e. Neben allfälligen von der KDP beziehungsweise der PUK ausgehenden Übergriffen sind sodann in den autonomen kurdischen Provinzen Nordiraks indessen auch vom irakischen Zentralstaat ausgehende - und mithin im asylrechtlichen Sinne klassische staatliche - Verfolgungshandlungen nicht völlig ausgeschlossen: Verschiedene Beobachter registrieren, seit 1996 offenbar sogar in verstärktem Ausmass, eine Infiltration des gesamten nordirakischen Gebietes durch Sicherheitsdienste des irakischen Zentralstaates; diesen vereinzelt zentralstaatlichen Aktivitäten werden sowohl gezielte Verfolgungshandlungen gegen irakische Oppositionelle als auch Attentate, Mordanschläge oder Sabotageakte gegenüber Mitarbeitern internationaler Organisationen und Hilfsorganisationen oder Journalisten angelastet (vgl. Pro Asyl Materialien, a.a.O.; Auer/Hitz, a.a.O., Lageanalyse S. 3, 19 f., Juristische Analyse S. 2, 6; Human Rights Watch, World Report 1999; Amnesty International, Stellungnahme vom 20. September 1999 an VG Magdeburg). Auch das UNHCR weist in seiner Lageeinschätzung vom 14. Juni 1999 (Note on Iraqi Asylum-seekers Regarding the Applicability of

Internal Relocation Alternative and the Question of Return of Rejected Cases) auf eine mögliche Gefährdung oppositioneller Personen auch im autonomen kurdischen Gebiet Nordiraks durch «... Iraqi Government agents operating in the area ...» hin (UNHCR, a.a.O., Ziff. 8).

Was die politischen Verhältnisse im Irak betrifft, ist mithin ein wesentlicher Unterschied zu sämtlichen anderweitigen politischen Konstellationen festzustellen, in denen die ARK in ihrer bisherigen Praxis die Existenz von Quasistaaten anerkannt hat; während dort jeweils von der Schutzunfähigkeit und damit auch Handlungsunfähigkeit des eigentlichen Staates ausgegangen werden musste, kann demgegenüber betreffend den Norden des Irak nicht von einer völligen Handlungsunfähigkeit des Zentralstaates gesprochen werden.

Unter diesen Umständen stellt sich sogar die Frage, inwieweit unter asylrechtlichen Gesichtspunkten Verfolgungshandlungen der KDP und der PUK (jedenfalls mittelbar) dem nicht handlungsunfähigen irakischen Staat zurechenbar sind. Einerseits beruht die Autonomie der drei nordirakischen Provinzen auf der - allerdings unter internationalem Druck erfolgten - Einräumung dieses Status durch den irakischen Zentralstaat, der sich durch eine entsprechende innerstaatliche «Verfassung» indessen nicht seiner Verantwortung im völkerrechtlichen Sinne entziehen kann (zum Konzept der Autonomie im Völkerrecht vgl. *K. Ipsen*, Völkerrecht, 4. Aufl., München 1999, S. 379 ff.; vgl. auch Adelman, a.a.O., S. 8 Fn 11); aus völkerrechtlicher Sicht sind sodann die mit Selbstverwaltungskompetenzen ausgestatteten kurdischen Gebiete der zentralstaatlichen Souveränität nicht grundsätzlich entzogen (vgl. hierzu ausführlicher die nachfolgende E. 11a). Andererseits lassen sich neben den Divergenzen in verschiedenen Bereichen auch durchaus Parallelen zwischen den Interessen der faktischen Machthaber im nordirakischen autonomen Gebiet und jenen des irakischen Zentralstaates feststellen, und die Beziehungen zwischen der KDP beziehungsweise der PUK und dem irakischen Zentralstaat sind offenbar nicht völlig abgebrochen. Namentlich was die KDP betrifft, lässt sich vielmehr sogar eine gewisse Zusammenarbeit mit dem Bagdader Regime konstatieren: So soll etwa die KDP mit dem irakischen Zentralstaat insofern kooperieren, als aus dem Zentralstaat ins KDP-Gebiet gelangte arabische Oppositionelle oder Deserteure eine Verhaftung durch die KDP und die Übergabe an den Zentralstaat gewärtigen müssen (vgl. Amnesty International, Stellungnahme vom 20. September 1999 an VG Magdeburg); gemeinsame Interessen, und eine Aufteilung der entsprechenden Einnahmen, verbinden die KDP und das zentralstaatliche Regime sodann, was die Einnahmen aus dem (illegalen) Treibstoffhandel mit der Türkei betrifft (vgl. Neue Zürcher Zeitung [NZZ] vom 22. Juni 1998); dem Einmarsch zentralstaatlicher Truppen nach Erbil im August 1996 lag schliesslich eine eigentliche Verbündung zwischen der KDP und dem Bagdader Regime zu Grunde.

Die skizzierten Überlegungen - betreffend die faktisch bestehende, rechtlich jedoch nicht abgesicherte Autonomie-Stellung der KDP- und PUK-Gebiete einerseits und betreffend die teilweise mit dem irakischen Zentralstaat parallel laufenden Interessen der beteiligten nordirakischen Akteure andererseits - führen mitunter zu Schwierigkeiten, eine von der KDP beziehungsweise von der PUK ausgehende Verfolgung den asylrechts-dogmatischen Kategorien der mittelbaren staatlichen oder aber der quasistaatlichen Handlungen eindeutig zuzuordnen. Nachdem jedenfalls, wie oben festgehalten, die

seit 1991 bestehenden Selbstverwaltungsstrukturen in den nordirakischen Provinzen den Anforderungen an die Dauerhaftigkeit und Effektivität einer faktischen Herrschaft genügen, um jedenfalls als quasistaatlich im Sinne der oben zitierten Rechtsprechung zu gelten, bleibt diese Frage indessen letztlich von nur theoretischem Interesse.

**10.a.** Nach dem Gesagten sind die KDP und die PUK als Quasistaaten im Sinne der Rechtsprechung der ARK zu qualifizieren.

Mit dieser Feststellung ist indessen noch keine Antwort auf die weitere Frage gewonnen, ob diese Quasistaaten auch in dem Sinne schutzfähig sind, dass sie Verfolgten auf ihren Territorien Schutz gewähren und damit als potenzielle Fluchtalternativen dienen könnten. Mit dieser Fragestellung befassen sich die nachfolgenden Erwägungen. Von Interesse ist hierbei, ob an Stelle des Heimatstaates - von dem in Art. 1 A Ziff. 2 FK als schutzgewährende Institution die Rede ist - auch der Quasistaat einem von Verfolgung Bedrohten in dem Sinne Schutz gewähren könne, dass flüchtlingsrechtlicher Schutz durch ein Asylland damit entbehrlich werde.

**b.** Wie bereits erwähnt, hat sich die ARK erstmals im Grundsatzurteil vom 11. Februar 2000 (VPB 64.86) im bosnisch-herzegowinischen Kontext mit der Frage der Schutzfähigkeit von Quasistaaten befasst.

Keine Grundsatzaussage der ARK zur hier interessierenden Fragestellung lässt sich demgegenüber dem in der vorinstanzlichen Vernehmlassung zitierten Urteil der ARK vom 20. Juni (*recte*: 24. Mai) 1995 i.S. N 204 594 entnehmen; das Urteil ist im Übrigen auch nicht publiziert worden. Im fraglichen Urteil wird für einen angolischen Staatsangehörigen eine innerstaatliche Fluchtalternative in einem der von der UNITA (União Nacional para a Independência Total de Angola, Nationalunion für die völlige Unabhängigkeit Angolas) kontrollierten Gebiete bejaht, wo eine Verfolgung durch die MPLA-Regierung nicht drohen würde. Das Urteil beruht, was die Prüfung einer Fluchtalternative betrifft, zentral auf der Fragestellung, ob der potentielle Verfolger landesweit eine effektive Verfolgung ausüben könne. Mit dem später ergangenen Grundsatzurteil der ARK vom 28. November 1995 (VPB 61.6) und der darin dogmatisch auf Art. 1 A Ziff. 2 FK abgestützten Änderung des Blickwinkels von der Frage des Verfolgungs- zu derjenigen des Schutzpotentials des Heimatstaates am Ort der Fluchtalternative (vgl. oben, E. 7) ist die entsprechende Argumentation aufgegeben worden.

**c.** In ihrem erwähnten Grundsatzurteil vom 11. Februar 2000 (VPB 64.86) befasste sich die ARK im bosnisch-herzegowinischen Kontext mit der Frage, ob eine innerstaatliche Fluchtalternative für den durch einen Quasistaat (*in casu* durch Organe der bosnischen Republik Srpska) Verfolgten dann bejaht werden könne, wenn dem Betroffenen zugleich hinlänglicher Schutz durch einen anderen Quasistaat (*in casu* durch Organe der bosnischen muslimisch-kroatischen Föderation) gewährt wird beziehungsweise würde. Bei der Beantwortung dieser Frage stützte sich die ARK im Rahmen einer umfassenden Analyse der allgemeinen Lage und der Sicherheitsperspektiven in Bosnien-Herzegowina zentral auf die Tatsache ab, dass mit dem Friedensvertrag von Dayton die Teilung Bosnien-Herzegowinas in die beiden Gebilde der Republik Srpska einerseits und der muslimisch-kroatischen Föderation andererseits international anerkannt und die internen Grenzen zwischen den beiden Quasistaaten verbindlich festgelegt und

gleichzeitig durch die Stationierung von UN-Truppen (Implementation Force, IFOR) militärisch abgesichert wurden. Das Bestehen innerstaatlicher Fluchtalternativen im jeweils anderen Teil Bosniens kann nach Auffassung der ARK seit dem Inkrafttreten des Dayton-Abkommens in zunehmendem Masse, gänzlich sodann seit Dezember 1996 bejaht werden, nachdem nämlich die Umsetzung der militärischen Aspekte des Dayton-Abkommens abgeschlossen worden waren, was die Reduktion der IFOR-Truppen und deren Ersetzung durch die Stabilisation Force (SFOR) erlaubte (vgl. Resolution Nr. 1088 des UN-Sicherheitsrats vom 12.12.1996 sowie [VPB 64.86](#)). Die beiden Quasistaaten der bosnischen Republik Srpska und der bosnischen muslimisch-kroatischen Föderation, die dem erwähnten Grundsatzurteil zufolge mithin unter dem Gesichtspunkt der hinlänglichen Schutzgewährung und der Garantie einer innerstaatlichen Fluchtalternative dem Staat gleichgestellt werden, zeichnen sich demnach zentral durch eine internationale Anerkennung ihrer Existenz (im Abkommen von Dayton) und durch eine Garantierung ihrer jeweiligen Grenzen durch internationale militärische Truppen (der IFOR, später der SFOR) aus; aus völkerrechtlicher Sicht nähert sich die Stellung der beiden bosnischen Quasistaaten angesichts der im Abkommen von Dayton verbindlich vereinbarten innerstaatlichen Verfassung mithin der Stellung von Teil- oder Gliedstaaten an.

**11.** Die faktischen Verhältnisse im Nordirak und die relevanten Beziehungen zwischen dem autonomen nordirakischen Gebiet und dem irakischen Zentralstaat einerseits sowie zwischen den beiden Einflussgebieten der KDP und der PUK andererseits unterscheiden sich in zentralen Aspekten von den Verhältnissen im Kosovo (und dessen heutigen Beziehungen zur Bundesrepublik Jugoslawien, auf welche die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung ebenfalls Bezug nimmt) wie auch von den Verhältnissen im heutigen Bosnien-Herzegowina (und namentlich den heute bestehenden Beziehungen zwischen der Republik Srpska und der muslimisch-kroatischen Föderation).

**a.** Zwar geniessen die drei nordirakischen kurdischen Provinzen Dohuk, Erbil und Sulemaniyah seit 1991 eine gewisse Autonomie und stehen unter der Selbstverwaltung durch die beiden Parteien KDP und PUK; faktisch hat der irakische Zentralstaat zur Gewährleistung dieser Autonomie seine administrativen Institutionen aus dem Gebiet der drei kurdischen Provinzen zurückgezogen, und die tatsächliche Kontrolle über diese Gebiete wird durch die KDP einerseits und die PUK andererseits wahrgenommen (vgl. oben, E. 9d). Gleichzeitig hat indessen weder der irakische Zentralstaat seinen Rechtsanspruch auf das Territorium der nordirakischen Provinzen aufgegeben, noch streben die KDP und die PUK erklärermassen eine Loslösung vom irakischen Gebiet und die Errichtung eines unabhängigen Staates an; im Rahmen des Washingtoner Abkommens von 17. September 1998 anerkennen die beiden Organisationen vielmehr ausdrücklich erneut die territoriale Integrität des Iraks (vgl. - unter dem Titel «Reaffirmation of Previous Achievements» - namentlich folgende Passage des Abkommens: «We affirm the territorial integrity and unity of Iraq. The three northern provinces of Dohuk, Erbil and Sulemaniyah are part of the Iraqi state. Both the KDP and the PUK unequivocally accept the recognized international boundaries of Iraq. Both parties are committed to preventing violations of the borders by terrorists or others.»).

Ebenso bestätigen die den Irak betreffenden Resolutionen des UN-Sicherheitsrates - so namentlich die Resolution Nr. 687 vom 3. April 1991 (betreffend die Bedingungen für den definitiven Waffenstillstand nach dem Golfkrieg), die Resolution Nr. 688 vom 5. April 1991 (betreffend die Verurteilung der Repressionen gegen die kurdische Bevölkerung sowie die Aufforderung an den Irak, die Repressionen zu beenden und internationalen humanitären Organisationen Zugang zu gewähren) oder die Resolution Nr. 986 vom 14. April 1995 (betreffend die Einrichtung des Programmes «oil for food» und die Konditionen für dessen Umsetzung in den drei nordirakischen Provinzen einerseits, im übrigen irakischen Staatsgebiet andererseits) - jeweils ausdrücklich die Souveränität, territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit des Iraks bezüglich seines gesamten Staatsgebiets. Weder die Schweiz noch andere Staaten haben denn auch die autonomen nordirakischen Gebiete als vom irakischen Staat unabhängige Völkerrechtssubjekte anerkannt.

Den autonomen nordirakischen Provinzen kommt keine Völkerrechtspersönlichkeit zu, vielmehr unterstehen sie weiterhin der territorialen Souveränität des irakischen Zentralstaates. Im völkerrechtlichen Sinne handelt es sich bei den unter der faktischen Kontrolle der KDP beziehungsweise der PUK stehenden Gebiete demnach um Bestandteile des irakischen Staates, wiewohl sie innerhalb dieses Staates Autonomie geniessen. Die Ausführungen bei der Definition der beiden Kurdenparteien als Quasistaaten (vgl. oben, E. 9d) besagen nicht, dass es sich bei den faktischen Machtausübenden in den nordirakischen autonomen Gebieten gleichzeitig auch um «*de facto*-Regimes» im völkerrechtlichen Sinne (zu diesem Begriff vgl. Ipsen, a.a.O., S. 89 f., 574) handeln würde, deren Völkerrechtssubjektivität sich gemäss dem Effektivitätsgrundsatz aus der effektiven und dauerhaft ausgeübten Herrschaftsgewalt ableiten würde; eine derartige Annahme scheitert im Falle der nordirakischen autonomen Gebiete bereits daran, dass die KDP und die PUK eine Eigenstaatlichkeit und Loslösung vom irakischen Zentralstaat explizit nicht anstreben wollen.

**b.** Im Unterschied zur heute bestehenden Lage im Kosovo - wo der UN-Sicherheitsrat, gestützt auf Kapitel VII der UN-Charta, Garantien zur Verankerung einer «substantiellen Autonomie und Selbstverwaltung» der Provinz, zur Einrichtung einer internationalen zivilen und militärischen Präsenz und zur Absicherung der Grenze zwischen der Provinz Kosovo und dem restlichen Staatsgebiet der Bundesrepublik Jugoslawien eingegangen ist (vgl. die Resolution Nr. 1244 vom 10. Juni 1999) - besteht eine vergleichbare internationale Absicherung der heute im Nordirak *de facto* bestehenden Situation nicht. Die auf die Lage im kurdischen Nordirak Bezug nehmende Resolution Nr. 688 des UN-Sicherheitsrates vom 5. April 1991 stützt sich nicht auf Kapitel VII der UN-Charta ab und sieht mithin keine allfälligen nicht-militärischen oder militärischen Zwangsmassnahmen seitens der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) vor; die Resolution beschränkt sich inhaltlich auf eine Verurteilung der Repressionen gegen die kurdische Bevölkerung und auf die Aufforderung an den Irak, die Repressionen zu beenden und internationalen humanitären Organisationen Zugang zu gewähren.

Die Präsenz von UNO-Organisationen im Nordirak konzentriert sich - im Einverständnis mit dem irakischen Zentralstaat (vgl. die entsprechenden, zwischen dem Irak und der UNO vereinbarten «Memorandum of Understanding») - auf die Wahrnehmung humanitärer Aufgaben; namentlich hat die UNO für die drei Provinzen Dohuk, Erbil und Suleimaniyah die Umsetzung des Programmes «oil for food» übernommen, die demgegenüber für das restliche Staatsgebiet Iraks durch die irakischen Behörden wahrgenommen wird (vgl. zur Festsetzung der entsprechenden Modalitäten die Resolution des UN-Sicherheitsrates Nr. 986 vom 14. April 1995).

Hingegen unterhält die UNO im nordirakischen Gebiet weder eine zivile noch eine militärische Präsenz. Die im Rahmen der im Jahre 1991 von multilateralen US-amerikanischen, britischen und französischen Kräften durchgeführten «Operation Provide Comfort» eingerichteten «Schutzzone» erlaubten damals eine Rückführung der kurdischen Flüchtlinge, ohne jedoch die militärische Absicherung eines nordirakischen Autonomie-Status anzustreben (vgl. Adelman, a.a.O., S. 4 f., 18 ff.; vgl. auch Pro Asyl Materialien, a.a.O.; *K. Landgren*, Safety Zones and International Protection: A Dark Grey Area, in *International Journal of Refugee Law* 1995, S. 436 ff.; *B. Frelick*, Down the Rabbit Hole: The Strange Logic of Internal Flight Alternative, U.S. Committee for Refugees, August 1999). Zur Überwachung der sicheren Rückkehr der Flüchtlinge wurden alliierte Truppen im Nordirak stationiert, die sich in der Folge nach einigen Monaten zurückzogen; im Juni 1991 übergab die militärische Allianz das humanitäre Mandat für die Rückführung der Flüchtlinge offiziell an das UNHCR (vgl. Pro Asyl Materialien, a.a.O.). Dass die 1991 eingerichtete Flugverbotszone nördlich des 36. Breitengrades auch heute weiterhin garantiert wird - und dass namentlich die USA, wie die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung unterstreicht, weiterhin ein längerfristiges Interesse am Nordirak hätten - vermag zur Charakterisierung des nordirakischen Gebietes als «Schutzzone» nicht auszureichen, zumal die Flugverbotszone weder das gesamte heute von KDP und PUK kontrollierte Territorium abdeckt noch einen Schutz gegen einen allfälligen Einmarsch von irakischen Bodentruppen ins autonome Gebiet bieten könnte. So drängt sich denn namentlich angesichts der Ereignisse im August 1996 - als irakische Truppen zur Unterstützung der KDP in Erbil einmarschierten, ohne dass gegen die in der Folge einsetzenden Verhaftungen und Exekutionen ein internationaler Schutz hätte gewährleistet werden können - eine Relativierung der im Urteil der ARK vom 26. Oktober 1995 (EMARK 1996 Nr. 9, S. 69 ff.) vertretenen Einschätzung des nordirakischen Gebietes als «Schutzzone» beziehungsweise als «von der UNO protegiertes Gebiet» auf.

Wenn somit die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung auf die Einschätzung der derzeitigen Situation im Kosovo durch die Schweizer Asylbehörden hinweist -wobei anzumerken bleibt, dass die ARK sich bisher zur Frage, ob der Kosovo heute als Fluchtalternative für Albaner aus anderen Regionen der Bundesrepublik Jugoslawien gelten könne, noch nicht grundsätzlich geäußert hat - lassen sich aus einem derartigen Vergleich mit dem Kosovo keine Erkenntnisse zur vorliegend interessierenden Fragestellung gewinnen, ob die nordirakischen Gebiete schutzfähig sind und eine Fluchtalternative darzustellen vermögen. Parallelen zwischen dem Kosovo und dem autonomen Gebiet Nordiraks bestehen lediglich insofern, als beide Gebiete nicht als unabhängige souveräne Staaten anerkannt sind, sondern weiterhin als

territorialer Bestandteil der Bundesrepublik Jugoslawien beziehungsweise des Irak gelten. Hingegen steht der Kosovo - anders als die nordirakischen Gebiete - unter direkter Verwaltung der Vereinten Nationen, auf welche mithin die Souveränitätskompetenzen der Bundesrepublik Jugoslawien übergegangen sind. Vergleichbare internationale Garantien zur Absicherung der Autonomie der nordirakischen Provinzen bestehen demgegenüber nicht.

c. Ebenso wenig lassen sich die nordirakischen Verhältnisse - was die Beziehungen zwischen dem KDP-kontrollierten und dem PUK-kontrollierten Gebiet betrifft - mit der Situation in Bosnien-Herzegowina und mit den zwischen der Republik Srpska und der muslimisch-kroatischen Föderation bestehenden Beziehungen vergleichen. Diese Feststellung ist insofern von Bedeutung, als die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung davon ausgeht, die beiden im Nordirak bestehenden, KDP-beziehungsweise PUK-kontrollierten Quasistaaten könnten eine innerstaatliche Fluchtalternative nicht nur gegenüber Verfolgungen durch den irakischen Zentralstaat, sondern auch gegenüber Verfolgungen durch den jeweils anderen Quasistaat darstellen.

Was die Situation in Bosnien-Herzegowina anbelangt, geht die ARK, wie oben erwähnt (vgl. E. 10c), seit dem Abschluss des Dayton-Abkommens vom Bestehen innerstaatlicher Fluchtalternativen im jeweils einen der beiden bosnischen Quasistaaten - beziehungsweise Teilstaaten - gegenüber Verfolgungen durch den anderen der beiden Quasistaaten aus. Mit dem Dayton-Abkommen sind die Grenzen zwischen den beiden bosnischen Staatsteilen verbindlich festgelegt worden; ihre militärische Absicherung durch Stationierung der IFOR-, später der SFOR-Truppen basiert wiederum auf Resolutionen des UN-Sicherheitsrates, welche sich auf Kapitel VII der UN-Charta abstützen (vgl. Resolution Nr. 1031 vom 15. Dezember 1995 und Resolution Nr. 1088 vom 12. Dezember 1996). Für die nordirakischen Quasistaaten existieren keine diesbezüglichen UN-Beschlüsse. Zudem streben die KDP und die PUK, ihren im Abkommen von Washington vom 17. September 1998 deklarierten Absichten zufolge, nicht auf gegenseitige Gebietsabgrenzungen, sondern auf eine vermehrte Kooperation und auf die Bildung einer vereinten Regierung und Administration der nordirakischen Provinzen hin; wenn auch diese Absichten *de facto* bis anhin nicht haben umgesetzt werden können, wird doch eine andere Richtung angestrebt, als dies die in Bosnien-Herzegowina involvierten Akteure mit dem Abkommen von Dayton unternommen haben.

d. Die skizzierten tatsächlichen Verhältnisse im Nordirak werfen die Frage auf, inwiefern die KDP und die PUK in dem von ihnen kontrollierten Gebiet faktisch in der Lage und auch willens sind, einer von Verfolgung bedrohten Person - sei es, dass diese Bedrohung vom irakischen Zentralstaat, sei es, dass sie vom jeweils anderen Quasistaat ausgeht - Schutz zu gewähren.

Was die tatsächlichen Möglichkeiten der Schutzgewährung gegenüber einer Verfolgung oder Bedrohung durch den irakischen Zentralstaat anbelangt, ist vorab erneut auf die bereits erwähnte Tatsache hinzuweisen, dass vereinzelt zentralstaatliche Sicherheits- und Geheimdienstaktivitäten im autonomen nordirakischen Gebiet ausgeübt werden (vgl. oben E. 9e).

Von zentraler und ausschlaggebender Bedeutung ist nach Auffassung der ARK die Überlegung, dass zwar zur Zeit der künftige Bestand und Autonomiestatus der nordirakischen Gebiete nicht akut gefährdet erscheint, dass indessen Prognosen auf einen längeren Zeitraum ausserordentlich schwierig erscheinen. Durchaus ernst zu nehmen - umso mehr angesichts der Ereignisse im August 1996 - sind die von verschiedenen Beobachtern der politischen Lage im Nordirak geäusserten Befürchtungen, eine Rückeroberung der autonomen Gebiete durch irakische Regierungstruppen könne für die absehbare Zukunft als keineswegs ausgeschlossen gelten (vgl. Pro Asyl Materialien, a.a.O.; Auer/Hitz, a.a.O., Lageanalyse, S. 2 f.; Amnesty International, Stellungnahme vom 20. September 1999 an VG Magdeburg; Deutsches Orient-Institut, Hamburg, Stellungnahme vom 21. Mai 1999 an VG Sigmaringen); auch seitens des UN-Office of the Iraq Programme «Oil for food» in einem Report von April 1999 (zitiert in Auer/Hitz, a.a.O., Lageanalyse S. 7, 19) oder seitens des UNHCR in seiner Lageeinschätzung vom 14. Juni 1999 wird die Situation im Nordirak als instabil und in hohem Masse unvorhersehbar eingeschätzt (vgl. UNHCR, a.a.O.: «...the situation within that enclave remains volatile and susceptible to change...»; «The situation in northern Iraq continues to be volatile and may change at any time...»). Angesichts dieser unsicheren mittel- bis längerfristigen Sicherheitsperspektiven ist nicht von der Schutzfähigkeit der beiden Quasistaaten auszugehen.

Was sodann die tatsächlichen Möglichkeiten der beiden nordirakischen Quasistaaten betrifft, Schutz gegenüber einer Verfolgung oder Bedrohung durch den jeweils anderen Quasistaat zu gewähren, ist erneut auf ihre deklarierten Bestrebungen engerer Zusammenarbeit hinzuweisen. Damit ergibt sich allerdings eine Beeinflussbarkeit des Schutzwillens und der Schutzfähigkeit durch taktische Überlegungen, und eine allfällige Schutzgewährung müsste umso fragiler werden, je erfolgreicher die im Abkommen von Washington getroffenen Vereinbarungen der Zusammenarbeit in die Tat umgesetzt werden könnten. Die Vorinstanz schätzt in ihrer Vernehmlassung vom 15. Februar 2000 die Bemühungen, das Abkommen von Washington zu verwirklichen, als stabil und von erheblichen Fortschritten geprägt ein; eine derartige Einschätzung muss daher gleichzeitig zu Zweifeln an der zukünftigen Schutzgewährung gegenüber Übergriffen durch den jeweils anderen nordirakischen Quasistaat führen.

Was schliesslich den Willen und die Fähigkeit der beiden nordirakischen Quasistaaten betrifft, gegenüber Verfolgungen oder Bedrohungen seitens Dritter - namentlich seitens der schwergewichtig im PUK-, aber auch im KDP-kontrollierten Gebiet aktiven islamistischen Gruppen - Schutz zu gewähren, sind Vorbehalte ebenfalls angezeigt (vgl. Auer/Hitz, a.a.O., Lageanalyse, S. 10 f.); so sind namentlich im PUK-kontrollierten Gebiet islamistische Kreise in der Regierung mitvertreten und besteht mit Rücksichtnahme namentlich auf iranische Interessen ein gewisser Druck, islamistische Aktivitäten zu tolerieren.

**12.a.** Um die dargelegten faktischen Verhältnisse, wie sie im Nordirak bestehen, in einem flüchtlingsrechtlich-dogmatischen Zusammenhang einordnen zu können, ist vorab auf die oben (in E. 7a) gemachten Ausführungen zum Grundsatzurteil der ARK vom 28. November 1995 (VPB 61.6) betreffend Fragen der innerstaatlichen Fluchtalternative zurückzukommen. Wie oben festgehalten, stützt sich das Institut der

innerstaatlichen Fluchtalternative nach dem Verständnis der ARK auf den Wortlaut von Art. 1 A Ziff. 2 FK ab, wonach nicht Flüchtling im Sinne der FK sein kann, wer gegen eine in begründeter Weise befürchtete Verfolgung den Schutz seines Heimatstaates in Anspruch nehmen kann (vgl. zu dieser dogmatischen Verankerung der Figur der innerstaatlichen Fluchtalternative im Text von Art. 1 A Ziff. 2 FK auch *G. de Moffarts*, Refugee Status and the «Internal Flight Alternative», in: *Refugee and Asylum Law: Assessing the Scope for Judicial Protection*, a.a.O., S. 123 ff.; *H. Storey*, The Internal Flight Alternative Test: The Jurisprudence Re-examined, in: *International Journal of Refugee Law*, 1998, S. 499 ff.; *J. Hathaway et al.*, First Colloquium on Challenges in International Refugee Law, The Michigan Guidelines on the Internal Protection Alternative, April 1999, Ziff. 1 und 5).

Wenn Art. 1 A Ziff. 2 FK mithin den Grundsatz der Subsidiarität asylrechtlichen Schutzes beinhaltet, entspricht dies einem der Grundgedanken, der der gesamten Konvention zu Grunde liegt. Die Flüchtlingskonvention beruht zentral auf dem Gedanken der Schutzgewährung für den von Verfolgung Bedrohten; der Subsidiaritätsgedanke drückt sich darin aus, dass gemäss der Konzeption der FK eine Schutzgewährung durch ein Asylland dann nicht (oder nicht mehr) erforderlich ist, wenn ein anderer Staat zur Schutzgewährung verpflichtet ist und diese Verpflichtung auch tatsächlich wahrnimmt. So ist gemäss Art. 1 A Ziff. 2 FK nicht Flüchtling, wer den Schutz seines Heimatstaates in Anspruch nehmen kann; ebenso erfüllt der Staatsangehörige mehrerer Staaten, der gegen die Verfolgung durch den einen seiner Heimatstaaten den Schutz durch den anderen seiner Heimatstaaten beanspruchen kann, die Flüchtlingseigenschaft nicht (Art. 1 A Ziff. 2 Abs. 2 FK); schliesslich verliert ein Flüchtling seine Flüchtlingseigenschaft dann, wenn er sich freiwillig wieder unter den Schutz seines Heimatlandes stellt (Art. 1 C Ziff. 1 FK, beziehungsweise, im Falle einer staatenlos gewordenen Person, die freiwillig die verlorene Staatsangehörigkeit wieder erwirbt, Art. 1 C Ziff. 2 FK), beziehungsweise wenn er eine neue Staatsangehörigkeit erwirbt und nunmehr den Schutz seines neuen Heimatstaates beanspruchen kann (Art. 1 C Ziff. 3 FK). Gemeinsam ist all diesen Tatbeständen, dass ein asylrechtlicher Schutz entbehrlich ist oder wird, wenn ein anderweitiger Schutz durch einen Staat besteht; einzig Art. 1 D FK lässt anstelle staatlichen Schutzes den Schutz durch eine Organisation oder Institution der Vereinten Nationen - welche ebenfalls Völkerrechtspersönlichkeit geniessen - genügen.

Wenn die FK vom Grundsatz der Subsidiarität ausgeht, wird mit anderen Worten immer Bezug genommen auf bestehende Möglichkeiten der Schutzgewährung durch ein Völkerrechtssubjekt, welches sowohl die Möglichkeiten der diplomatischen Schutzgewährung für die seinem Schutz unterstehenden Personen beanspruchen kann (zur konzeptionellen Basis der FK in den völkerrechtlichen Regelungen des Fremdenrechts und diplomatischen Schutzes vgl. *Kälin*, a.a.O., S. 67) als auch gleichzeitig seinerseits völkerrechtlicher Verantwortlichkeit unterliegt. In allen angesprochenen Tatbeständen besteht sodann eine gewisse Garantie für den zukünftigen Bestand des mit der Schutzgewährung betrauten Völkerrechtssubjektes, indem im Sinne einer grundsätzlichen Vermutung davon ausgegangen werden darf, dass ein Staat, der als schutzgewährendes Gebilde ins Auge gefasst wird, auch in Zukunft weiterhin bestehen wird; soweit Art. 1 D FK die Schutzgewährung einer Organisation oder Institution

der Vereinten Nationen anvertraut, sieht Abs. 2 derselben Bestimmung gleichzeitig Regelungen für den Fall vor, dass der dergestalt gewährte Schutz aus irgendeinem Grunde wegfallen sollte.

**b.** Teilweise wird in der Flüchtlingsrechtlichen Literatur im Rahmen der Diskussion der innerstaatlichen Fluchtalternative die Auffassung vertreten, anstelle des im Text von Art. 1 A Ziff. 2 FK genannten Staates könne auch eine nichtstaatliche oder *de-facto*-staatliche Institution als Garant hinlänglichen Schutzes für eine von Verfolgung bedrohte Person in Frage kommen, so dass unter Umständen auch in derartigen Konstellationen vom Bestehen einer innerstaatlichen Fluchtalternative ausgegangen werden könne.

De Moffarts stützt seine Ausführungen, wonach Schutz im Sinne einer innerstaatlichen Fluchtalternative auch durch eine *de-facto*-Autorität oder durch eine *de-facto*-staatliche Behörde gewährt werden könne, im Wesentlichen auf die Überlegung ab, dass Art. 1 A Ziff. 2 FK zwar vom Schutz durch den Heimatstaat spreche, ohne jedoch zu umschreiben, von welcher «authority» beziehungsweise von welchem «agent of protection» des Heimatstaates dieser Schutz auszugehen habe (de Moffarts, a.a.O., S. 129 f.); seine Ausführungen beziehen sich auf politische Konstellationen, in denen der eigentliche Staat nur noch einen kleinen Teil seines Territoriums kontrollieren kann oder gänzlich zusammengebrochen ist; in aussergewöhnlichen Krisensituationen soll unter Umständen gar eine Privatperson als *de-facto*-staatliche Autorität auftreten können (de Moffarts, a.a.O., S. 130). Ähnliche - allerdings nicht einhellig vertretene - Auffassungen beobachtet Storey in der internationalen Rechtsprechung (Storey, a.a.O., S. 520), wenn er ausführt: «... the case law on protection has adopted an increasingly factual approach that will not necessarily base conclusions on formal or de jure criteria. In situations of State breakdown, for example, a claimant may in fact be able to secure protection from a State militia or a rebel-controlled military or civil source of authority, or even a powerful private individual or «warlord» ...» (Storey, a.a.O., S. 520). Auch die Verfasser der bereits zitierten Michigan Guidelines on the Internal Protection Alternative (Hathaway et al., a.a.O.) gehen davon aus, dass die Schutzgewährung, die für das Bestehen einer innerstaatlichen Fluchtalternative vorauszusetzen ist, unter Umständen durch eine «non-state entity» gewährleistet werden könne (Hathaway et al., a.a.O., Ziff. 10).

Gleichzeitig wird allerdings das Erfordernis unterstrichen, dass ein derartiger, von einer nicht- oder lediglich quasi-staatlichen Gruppierung gewährleisteter Schutz von dauerhaftem Charakter sein müsse (vgl. Hathaway et al., a.a.O., Ziff. 10; vgl. auch Storey, a.a.O., S. 522); auch de Moffarts dürfte wohl von einer gewissen Garantie der Dauerhaftigkeit ausgehen, wenn er voraussetzt, dass der am Ort der Fluchtalternative gewährte Schutz «meaningful» beziehungsweise «effective» sein müsse (de Moffarts, a.a.O., S. 123 ff.).

**c.** Gerade diese vorauszusetzende Garantie zukünftiger Dauerhaftigkeit ist bei der Beurteilung der Frage von zentraler Bedeutung, ob von der Schutzfähigkeit des Quasistaates auszugehen sei. Dabei erscheint es nach Auffassung der ARK nicht als zwingend, dass sich derartige Prognosen über den zukünftigen Bestand des Quasistaates und über die zukünftige Dauerhaftigkeit des durch ihn gewährten Schutzes - wie in Bosnien-Herzegowina - auf entsprechende internationale Garantien

abzustützen vermögen; hinlängliche Garantien für die Dauerhaftigkeit und Stabilität des gewährten Schutzes erscheinen durchaus auch aufgrund anderer innerstaatlicher oder geopolitischer Faktoren als denkbar.

Bei der Prüfung der Frage, ob überhaupt ein Quasistaat vorliegt (vgl. oben bei E. 9d), sind derartige Garantien langfristigen zukünftigen Bestandes demgegenüber nicht erforderlich; im Gegenteil steht hier der Aspekt der bisherigen Dauerhaftigkeit respektive Stabilität - mithin eine vergangenheitsorientierte Betrachtungsweise - im Vordergrund.

Bei der Prüfung, ob eine zukünftige Verfolgung begründet befürchtet werden müsse, stützt sich die schweizerische Praxis schliesslich nicht auf langfristige Zukunftsprognosen ab, sondern untersucht die Gefahr einer real drohenden Verfolgung für eine absehbare Zukunft (vgl. etwa EMARK 1993 Nr. 9, S. 59, EMARK 1993 Nr. 11, S. 71; [VPB 58.26](#); EMARK 1994 Nr. 5, S. 47 f.; [VPB 61.4](#); EMARK 1997 Nr. 10, S. 73 f., EMARK 1998 Nr. 4, S. 27).

**d.** Generelle Aussagen, ob und unter welchen Voraussetzungen ein Quasistaat als schutzfähig anzusehen ist und im Hinblick auf die Frage einer sicheren Fluchtalternative dem Staat im eigentlichen Sinne gleichgesetzt werden könne, lassen sich mithin nicht losgelöst von einer konkreten Analyse der politischen Verhältnisse und deren wahrscheinlicher zukünftiger Entwicklung im konkret interessierenden Herkunftsstaat der schutzsuchenden Person machen.

Immerhin sei der Hinweis festgehalten, dass in der flüchtlingsrechtlichen Literatur wie auch in der internationalen Rechtspraxis, soweit ersichtlich, eine Gleichsetzung quasistaatlicher Gebilde mit einem Staat im eigentlichen, völkerrechtlich definierten Sinne einzig im Hinblick auf die Fragen der innerstaatlichen Fluchtalternative (mithin im Hinblick auf den Wortlaut von Art. 1 A Ziff. 2 FK) diskutiert wird, dass demgegenüber eine derartige Gleichstellung betreffend die ebenfalls auf staatliche Schutzgewährung Bezug nehmenden Gründe für eine Beendigung der Flüchtlingseigenschaft in Art. 1 C Ziff. 1-3 FK nicht erwogen wird (zum in der Literatur vertretenen Ansatz, bezüglich Art. 1 A Ziff. 2 Abs. 2 FK der Staatsangehörigkeit eine «Quasi-Staatsangehörigkeit» gleichzusetzen, vgl. nachstehende E. 13).

**e.** Zusammenfassend gelangt die ARK, aufgrund der im Irak und im Nordirak herrschenden tatsächlichen politischen Verhältnisse, zur Überzeugung, dass die autonomen kurdischen Gebiete im Nordirak nicht als innerstaatliche Fluchtalternative für von asylrechtlich relevanter Verfolgung bedrohte Personen gelten können. Ausschlaggebend für diese Einschätzung ist namentlich, dass die im Nordirak bestehenden beiden Quasistaaten im KDP- beziehungsweise im PUK-Gebiet weder als Völkerrechtssubjekte gelten können noch in ihrem zukünftigen Bestand - sei es als autonomes Gebiet dem irakischen Zentralstaat gegenüber, sei es je als ein Quasistaat dem jeweils anderen Quasistaat gegenüber - in hinlänglicher Weise abgesichert erscheinen. Die Fähigkeit der beiden Kurdenparteien, allfälligen Schutz gegen Verfolgungen zu gewähren, muss sowohl unter den bereits heute bestehenden faktischen politischen Konstellationen als auch im Hinblick auf den nicht garantierten zukünftigen Bestand der beiden Quasistaaten verneint werden. Sie können damit nicht einem Staat - wie er in Art. 1 A Ziff. 2 FK

mit dem Begriff «Heimatland» als schutzgewährende Instanz genannt wird - gleichgestellt werden, womit es sich auch verbietet, in diesem Zusammenhang vom Bestehen innerstaatlicher Fluchtalternativen auszugehen.

**13.** Nicht zu überzeugen vermögen die Ausführungen in der Vernehmlassung der Vorinstanz vom 15. Februar 2000, mit welchen das Bestehen einer innerstaatlichen Fluchtalternative in den nordirakischen Gebieten dogmatisch auf die Konstruktion einer «faktischen Doppelstaatsangehörigkeit» abgestützt werden soll.

Ausgehend von der Feststellung einer in den letzten Jahren bestandenen faktischen Stabilität der autonomen Selbstverwaltung in den nordirakischen Provinzen und einer daraus abzuleitenden Quasistaatlichkeit, zieht die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung die Anwendung von Art. 1 A Ziff. 2 Abs. 2 FK - wonach Personen mit mehreren Staatsangehörigkeiten die Flüchtlingseigenschaft dann nicht erfüllen, wenn sie gegen die Verfolgung durch den einen ihrer Heimatstaaten den Schutz durch den anderen ihrer Heimatstaaten in Anspruch nehmen können - in Erwägung. Dieser dogmatischen Konstruktion zufolge würden irakische Staatsangehörige, die aus den autonomen Gebieten im Nordirak stammen oder sich dorthin begeben könnten, nebst ihrer irakischen Staatsangehörigkeit des Weiteren eine zweite «*de-facto*-Staatsangehörigkeit» des autonomen Gebietes besitzen und hätten gegenüber einer Verfolgung durch den irakischen Zentralstaat mithin - im Sinne von Art. 1 A Ziff. 2 Abs. 2 FK - zunächst den Schutz ihres zweiten «*de-facto*-Heimatlandes» in Anspruch zu nehmen, bevor - im Sinne der Subsidiarität - die Flüchtlingseigenschaft erfüllt sein könnte.

Eine derartige dogmatische Konstruktion zur Begründung der innerstaatlichen Fluchtalternative wurde in der Literatur namentlich von Nicolaus (*P. Nicolaus: Kein Asylrecht trotz Verfolgung? Eine Studie zum Problem der inländischen Fluchtalternative*, ZDWF-Schriftenreihe Nr. 6, Bonn 1984) vertreten. Die Konzeption sucht gewissermassen «innerstaatliche» und «ausserstaatliche» Schutzmöglichkeiten miteinander zu vermengen; sie müsste sich konsequenterweise weniger auf die Begründung des Bestehens einer innerstaatlichen Fluchtalternative, als vielmehr auf die Anwendung eines Asylausschlussgrundes im Sinne von Art. 52 Abs. 1 Bst. a AsylG beziehen (vgl. in diesem Sinne - noch bezogen auf die inhaltlich mit Art. 52 Abs. 1 Bst. a AsylG identische Regelung von Art. 6 Abs. 1 Bst. a des alten Asylgesetzes vom 5. Oktober 1979 (AS 1980 1718 - die kritischen Anmerkungen bei Werenfels, a.a.O., S. 333 ff., und Kälin, a.a.O., S. 72).

Die Gleichsetzung einer «*de-facto*-Staatsangehörigkeit» zu einem Quasistaat mit der tatsächlichen Staatsangehörigkeit zu einem tatsächlichen Staat im Hinblick auf deren potentielle Schutzmöglichkeiten im Lichte von Art. 1 A Ziff. 2 Abs. 2 FK muss dieselben Bedenken begründen, wie sie oben (in E. 12a) betreffend eine Gleichsetzung der Schutzfähigkeit eines Quasistaates mit jenen eines eigentlichen Staates im Hinblick auf Fragen der innerstaatlichen Fluchtalternative im Lichte von Art. 1 A Ziff. 2 FK dargelegt worden sind. Ob die Zugehörigkeit zu einem Quasistaat unter Aspekten potentieller Schutzgewährung der tatsächlichen Staatsangehörigkeit eines tatsächlichen Staates gleichgesetzt werden könne, erscheint wiederum namentlich aus den Gründen als problematisch, dass ein quasistaatliches Gebilde, dem es an einer Völkerrechtspersönlichkeit mangelt, weder diplomatischen Schutz gewähren

kann noch völkerrechtlicher Verantwortlichkeit unterliegt und zudem in seinem zukünftigen Bestand nicht abgesichert erscheint (vgl. auch Werenfels, a.a.O., S. 337 f.; insbesondere S. 338 Fn. 21).

Zu diesen Bedenken kommt sodann im Falle der vorliegend interessierenden Konstellationen im Irak beziehungsweise im Nordirak hinzu, dass die Praxis des BFF das Bestehen innerstaatlicher Fluchtalternativen nicht nur gegenüber Verfolgungen durch den Zentralstaat, sondern auch gegenüber Verfolgungen durch den je anderen Quasistaat bejahen will. So geht die Vorinstanz im vorliegenden Verfahren des Beschwerdeführers, der aus dem von der KDP beherrschten Gebiet stammt und eine Verfolgung durch die KDP geltend macht, vom Bestehen einer innerstaatlichen Fluchtalternative im PUK-Gebiet aus. In dieser Konstellation erweist sich indessen der Versuch einer Argumentation gestützt auf Art. 1 A Ziff. 2 Abs. 2 FK als unfruchtbar: Einerseits müsste für den Beschwerdeführer - nebst seiner irakischen Staatsangehörigkeit - vom Bestehen gleich zweier «*de-facto*-Staatsangehörigkeiten» sowohl zum KDP- als auch zum PUK-Gebiet ausgegangen werden; andererseits müsste diese letztgenannte «*de-facto*-Staatsangehörigkeit» zum PUK-Gebiet an blosse Parteizugehörigkeiten oder -sympathien anknüpfen, ohne dass ein konkreter Bezug des Rekurrenten zum Territorium, welches unter Kontrolle der PUK steht, bestünde. Derartige spekulative Anknüpfungspunkte ohne reale Beziehungen lassen sich nach Auffassung der ARK nicht mit einer realen Staatsangehörigkeit im völkerrechtlichen Sinne gleichsetzen.

**14.a.** Wie bereits erwähnt (vgl. oben, E. 7b), umfasst der Flüchtlingsbegriff von Art. 1 A Ziff. 2 FK zwei Aspekte: Als Flüchtling gemäss der Flüchtlingsumschreibung der FK ist anzuerkennen, wer einerseits in begründeter Weise eine Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Anschauungen befürchten muss, und wer andererseits den Schutz seines Heimatstaates gegen derartige Verfolgung nicht beanspruchen kann oder, aufgrund dieser Befürchtungen, nicht beanspruchen will. Fragen nach dem Bestehen einer innerstaatlichen Fluchtalternative stellen sich mithin erst dann, wenn vorgängig das Bestehen einer begründeten Furcht vor ernsthaften, hinlänglich intensiven Nachteilen aus einem der als relevant genannten Verfolgungsmotive festgestellt worden ist.

Wenn daher die ARK aufgrund der bisherigen Erwägungen zusammenfassend zum Schluss gelangt, dass vom Bestehen einer innerstaatlichen Fluchtalternative in den nordirakischen autonomen Gebieten nicht gesprochen werden kann, sind diese Ausführungen lediglich in jenen Fällen relevant, in denen im Übrigen sämtliche anderen Voraussetzungen der Flüchtlingseigenschaft - betreffend die Intensität, die Gezieltheit und die Aktualität der erlittenen oder befürchteten Nachteile, betreffend die erforderliche Verfolgungsmotivation gemäss Art. 1 A Ziff. 2 FK beziehungsweise Art. 3 AsylG, betreffend die staatliche oder quasistaatliche Urhebererschaft der erlittenen oder befürchteten Verfolgung - erfüllt sind (vgl. zu den Voraussetzungen der Flüchtlingseigenschaft etwa [VPB 60.30](#); EMARK 1997 Nr. 14, S. 106 f.).

Bezogen auf die vorliegend interessierende Fragestellung betreffend den Irak beziehungsweise den Nordirak, sind nach dem Gesagten jene Gesuchsteller als Flüchtlinge anzuerkennen, die glaubhaft darzulegen vermögen, dass sie im Heimatstaat ernsthafte, auf einem relevanten Verfolgungsmotiv beruhende und gezielte Nachteile seitens des irakischen Staates oder seitens eines der beiden im Nordirak etablierten Quasistaaten erlebt haben oder in begründeter Weise für die absehbare Zukunft haben befürchten müssen; nachdem vom Bestehen allfälliger innerstaatlicher Fluchtalternativen nicht ausgegangen werden kann, erfüllen diese Personen die Flüchtlingseigenschaft. Wer demgegenüber eine erlittene oder eine in begründeter Weise drohende asylrelevante gezielte Verfolgung nicht nachweisen oder zumindest glaubhaft machen kann, erfüllt aus diesem Grund - mangels des Bestehens einer begründeten Furcht - die Flüchtlingseigenschaft nicht, ohne dass Fragen einer innerstaatlichen Fluchtalternative ins Auge gefasst werden müssten.

Für die letztgenannte Personengruppe stellt sich des Weiteren die Frage, ob nach Abweisung ihres Asylgesuches ein Wegweisungsvollzug in den Irak - beziehungsweise in die nordirakischen autonomen Gebiete - zulässig, zumutbar und möglich im Sinne von Art. 14a des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG, RS 142.20) und der Praxis der ARK (vgl. unter anderen EMARK 1996 Nr. 2) sei. Diese Problematik ist im vorliegenden Urteil nicht einlässlich zu würdigen; die ARK äussert sich hierzu in anderen, lediglich auf diese Fragestellungen bezogenen zu publizierenden Urteilen, auf die an dieser Stelle verwiesen sei.

**b.** Im Ergebnis gelangt die ARK aufgrund der hier vertretenen Auffassung -wenn auch aufgrund anderer dogmatischer Erwägungen - zu ähnlichen Erkenntnissen, wie sie das UNHCR in seiner Position betreffend irakische Asylsuchende vertritt (UNHCR, Note on Iraqi Asylum-seekers Regarding the Applicability of Internal Relocation Alternative and the Question of Return of Rejected Cases, a.a.O.). Für Personen, die eine asylrelevante Verfolgung begründet befürchten müssen, geht die ARK, wie oben dargelegt, davon aus, dass Fluchtalternativen nicht zu bejahen seien, und dass diese Personen die Flüchtlingseigenschaft erfüllen. Für Personen demgegenüber, die keine begründete Furcht vor asylrelevanter Verfolgung darzulegen vermögen, ist die Flüchtlingseigenschaft nicht zu bejahen, und es ist - nunmehr unter dem Titel des Wegweisungsvollzuges - unter anderem zu prüfen, ob eine Rückkehr in den Nordirak für diese Personen aufgrund ihrer konkreten Verhältnisse bejaht werden könne.

Eine ähnliche Haltung vertritt nach Auffassung der ARK das UNHCR. In seiner Stellungnahme betreffend irakische Asylsuchende unterstreicht das UNHCR zentral die Notwendigkeit, die Asylgesuche irakischer Asylsuchender aufgrund der konkreten Einzelfallverhältnisse zu prüfen. Zwar geht das UNHCR davon aus, betreffend die autonomen nordirakischen Gebiete könne in gewissen Fällen von einer Schutzgewährung und mithin vom Bestehen innerstaatlicher Fluchtalternativen ausgegangen werden; gleichzeitig wird allerdings betont, dass namentlich politisch oder militärisch exponierte Personen im Nordirak eine Verfolgung zu befürchten hätten und nicht auf das Bestehen einer Fluchtalternative verwiesen werden könnten. Als gefährdet erachtet das UNHCR insbesondere irakische Oppositionelle, die Verfolgungen seitens des irakischen Zentralstaates oder seitens der Behörden im autonomen Kurdengebiet zu befürchten hätten, beziehungsweise aktive und exponierte

Angehörige der PUK oder der KDP, die im jeweils durch die andere Partei kontrollierten Gebiet Gefährdungen zu befürchten hätten. Soweit das UNHCR für gewisse Fälle irakischer Asylsuchender das Bestehen einer innerstaatlichen Fluchtalternative im Nordirak bejaht, werden als relevante Kriterien weniger Aspekte der Sicherheit oder der dauerhaften Schutzgewährung als vielmehr Aspekte sozioökonomischer Faktoren angeführt; für das UNHCR erweisen sich in diesem Zusammenhang etwa Fragen des Alters der asylsuchenden Person, ihres Geschlechts, ihrer Gesundheit, ihres schulischen oder beruflichen Hintergrunds, weiter auch Überlegungen, ob die betreffende Person im Nordirak ein soziales Netz oder anderweitige ethnische, religiöse oder politische Anknüpfungspunkte besitze, als relevant (vgl. UNHCR, a.a.O.; zur dogmatischen Kritik an der UNHCR-Stellungnahme vgl. namentlich Frelick, a.a.O.).

In der schweizerischen Praxis sind derartige Fragen sozioökonomischer Umstände indessen für die Prüfung einer innerstaatlichen Fluchtalternative - wo vielmehr zentrale Aspekte der Sicherheit und der effektiven Schutzgewährung im Vordergrund stehen - nicht ausschlaggebend; sie stellen sich vielmehr erst im Zusammenhang mit der Prüfung, ob ein Wegweisungsvollzug als zumutbar gelten könne (vgl. zur begrifflich-dogmatischen Unterscheidung zwischen Fragen der Sicherheit und Fragen der Zumutbarkeit des Zufluchtsortes [VPB 61.6](#)).

**15.a.** Die Asylvorbringen des Beschwerdeführers genügen aus folgenden Gründen zur Darlegung einer begründeten Furcht vor asylrelevanter Verfolgung:

Wie der Beschwerdeführer glaubhaft dargelegt hat, hat er sich während Jahren in exponierter Stellung für die PUK aktiv betätigt; sein in ähnlicher Weise engagierter Vater ist im Jahre 1985 umgebracht worden. Als die KDP am 31. August 1996 mit Unterstützung durch Truppen des irakischen Zentralstaates Erbil einnahm - wobei es damals in Erbil zu zahlreichen extralegalen Hinrichtungen sowie zur Festnahme von Hunderten von Personen kam, von denen eine grosse Zahl später verschwunden blieb (vgl. Amnesty International, Jahresberichte 1997 und 1998; Human Rights Watch World Report 1997) -, wurde der Beschwerdeführer festgenommen und während zweier Monate in Haft behalten und misshandelt. Nachdem im Jahre 1997 - trotz eines Waffenstillstandabkommens zwischen den beiden Parteien - erneut schwere Kämpfe zwischen der KDP und der PUK ausbrachen, wobei es wiederum zu schweren Menschenrechtsverletzungen, zu Exekutionen und willkürlichen Verhaftungen von Angehörigen des jeweiligen Gegners kam (vgl. Amnesty International Jahresbericht 1998, Human Rights Watch World Report 1998), befürchtete der Beschwerdeführer in objektiv nachvollziehbarer Weise, er könnte erneut verhaftet oder gar umgebracht werden, zumal in der Zwischenzeit der bereits für den Tod seines Vaters mitverantwortliche Geheimdienstmitarbeiter in Erbil wiederum eine bedeutsame Stellung eingenommen hatte.

Der Beschwerdeführer musste mithin im Jahr 1997, als er sich zur Flucht aus seiner Heimat entschloss, in begründeter Weise hinlänglich intensive, gezielt gegen seine Person gerichtete und auf seinem jahrelangen Engagement als PUK-Peshmerga, mithin auf einem asylrelevanten Verfolgungsmotiv basierende Nachteile befürchten. Dabei ging die Bedrohung von der KDP

als quasistaatlichem Machthaber in Erbil beziehungsweise - angesichts der engen Zusammenarbeit zwischen der KDP und dem irakischen Zentralstaat namentlich bei der Einnahme Erbils Ende August 1996 - in mittelbarer Weise vom irakischen Staat aus; damit erweist sich auch das der schweizerischen Praxis zu Grunde gelegte Erfordernis der staatlichen oder zumindest quasistaatlichen Urhebererschaft einer asylrelevanten Verfolgung als erfüllt.

Dass die im Zeitpunkt seiner Flucht aus dem Irak begründet bestehenden Befürchtungen des Beschwerdeführers vor zukünftiger Verfolgung aufgrund der zwischenzeitlichen politischen Entwicklungen hinfällig geworden wären, kann sodann nicht bejaht werden. Nach wie vor gehen die vorliegenden Lagebeurteilungen, was die Situation im autonomen kurdischen Nordirak betrifft, davon aus, dass in den von der KDP beziehungsweise der PUK kontrollierten Gebieten exponierte Angehörige der jeweils anderen Partei als «Risikogruppe» beziehungsweise als «gefährdete Personen» betrachtet werden müssten (vgl. UNHCR, Note on Iraqi Asylum-seekers Regarding the Applicability of Internal Relocation Alternative and the Question of Return of Rejected Cases, a.a.O.; Auer/Hitz, a.a.O., Lageanalyse S. 20, Juristische Analyse S. 1). Der Rekurrent nimmt sowohl aufgrund des entsprechenden Engagements seines Vaters und seines Bruders als auch aufgrund seiner eigenen jahrelangen Aktivitäten für die PUK eine exponierte, über die Position eines blossen Sympathisanten oder einfachen Mitgliedes entscheidend hinausgehende Stellung ein; auch zum heutigen Zeitpunkt ist daher weiterhin vom Bestehen einer begründeten Furcht vor zukünftiger Verfolgung durch die KDP auszugehen.

**b.** Dass dem Beschwerdeführer in dem von der PUK kontrollierten Gebiet gegen drohende Übergriffe eine valable innerstaatliche Fluchtalternative offenstehen würde, kann nach Auffassung der Kommission - wie oben ausführlich begründet wurde - nicht bejaht werden. Die entsprechenden Erwägungen der Vorinstanz, aufgrund derer sie das Asylgesuch des Beschwerdeführers abgelehnt hat, können nicht bestätigt werden.

**c.** Nach dem Gesagten ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführer die Flüchtlingseigenschaft im Sinne von Art. 3 AsylG erfüllt. Die angefochtene Verfügung ist demnach aufzuheben und die Vorinstanz ist anzuweisen, dem Beschwerdeführer Asyl zu gewähren.

[63]<sup>63</sup> Entscheid über eine Grundsatzfrage gemäss Art. 104 Abs. 3 AsylG in Verbindung mit Art. 10 Abs. 2 Bst. a und Art. 11 Abs. 2 Bst. a und b der Verordnung vom 11. August 1999 über die Schweizerische Asylrekurskommission (VOARK, SR 142.317).

[64]<sup>2</sup> Décision sur une question de principe selon l'art. 104 al. 3 LAsi en relation avec l'art. 10 al. 2 let. a et l'art. 11 al. 2 let. a et b de l'Ordonnance du 11 août 1999 concernant la Commission suisse de recours en matière d'asile (OCRA, RS 142.317).

[65]<sup>3</sup> Decisione su questione di principio conformemente all'art. 104 cpv. 3 LAsi in relazione con l'art. 10 cpv. 2 lett. a e l'art. 11 cpv. 2 lett. a e b dell'Ordinanza del 11 agosto 1999 concernente la Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo (OCRA, RS 142.317).

---

**JAAC 65.3 - Auszug aus einem Entscheid der Schweizerischen Asylrekurskommission vom  
12. Juli 2000 i. S. M. O., Irak, auch erschienen in Entscheidungen und Mitteilungen der  
Schweizerischen Asylrekurskommission [EMARK] 2000 Nr. 15**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2001
Année	
Anno	
Band	65
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 005 174

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.