



Pressemitteilung und Einleitungsstatement

von

Dr. Gottfried Köfner

UNHCR-Regionalvertreter
für Deutschland, Österreich und die Tschechische Republik

***anlässlich der öffentlichen Anhörung
des Innenausschusses des Deutschen Bundestages***

„EU-Richtlinienumsetzungsgesetz“

am 21. Mai 2007
im Paul-Löbe-Haus, Berlin

- Es gilt das gesprochene Wort -

„Zu viele restriktive Akzente“

Das UN-Flüchtlingskommissariat (UNHCR) übt Kritik an den geplanten Verschärfungen im Zuwanderungsgesetz.

Der UNHCR-Regionalvertreter für Deutschland, Österreich und die Tschechische Republik Gottfried Köfner erklärte heute vor dem Bundestagsinnenausschuss in Berlin, mit dem vorliegenden Gesetzentwurf zur Umsetzung von EU-Richtlinien sei die Chance verpasst worden, wichtige Verbesserungen beim Flüchtlingsschutz in Deutschland gesetzlich zu verankern: „Die positiven Gestaltungsmöglichkeiten von EU-Richtlinien wurden leider nicht genutzt, statt dessen wurden an vielen Stellen restriktive Akzente gesetzt.“

Bei einer Anhörung nannte der UNHCR-Vertreter fünf zentrale Kritikpunkte: Beim subsidiären Schutz (gemeint ist vor allem der individuelle Schutz von Bürgerkriegsflüchtlingen) würden EU-Vorgaben nicht eingehalten. Damit werde das Ziel verfehlt, bestehende Schutzlücken im deutschen Recht zu schließen.

Erhebliche Nachteile für die Betroffenen ergeben sich laut Köfner auch bei der Umsetzung der sogenannten Dublin II Verordnung, auf deren Grundlage die EU-Staaten untereinander klären, welches Mitgliedsland für die inhaltliche Prüfung eines Asylantrages zuständig ist. Er sehe mit großer Besorgnis, dass nach dem Gesetzentwurf ein einstweiliger Rechtsschutz ausgeschlossen werden soll. Den Schutzsuchenden werde so effektiv die Möglichkeit genommen, gegebenenfalls gerichtlich klären zu lassen, ob ihnen – insbesondere aufgrund der im Dublin-System vorrangig zu berücksichtigenden familiären Bindungen – nicht doch ein Prüfungsverfahren in Deutschland zustehe.

Der UNHCR-Vertreter bemängelte zudem, dass die EU-Richtlinie über die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber weitgehend nicht umgesetzt werde. Die Gesetzgebung würde im Gegenteil sogar zum Anlass genommen, die Stellung von Asylbewerbern zu verschlechtern. Er verwies in diesem Zusammenhang auf die geplante Ausdehnung der Anwendung des Asylbewerberleistungsgesetzes von drei auf vier Jahre. Zudem vermisse er ein klares gesetzliches Bekenntnis dazu, besonders schutzbedürftigen Asylbewerbern wie Opfern von Gewalt und Folter sowie Minderjährigen zu einem rechtlichen Anspruch auf psychologische und medizinische Behandlung zu verhelfen. Die entsprechende EU-Vorschrift werde im vorliegenden Entwurf nicht berücksichtigt.

Köfner bedauerte ferner, dass der Gesetzentwurf keine Neuregelung der Bestimmungen zum Widerruf des Flüchtlingsstatus' vorsehe. Die derzeitige deutsche Rechtspraxis stehe nicht im Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention und sei auch aus integrationspolitischen Gründen zu hinterfragen.

Der UNHCR-Vertreter begrüßte grundsätzlich die im Gesetzentwurf vorgesehene Bleiberechtsregelung. Einzelne Einschränkungen blieben allerdings problematisch. Köfner wandte sich in diesem Zusammenhang insbesondere erneut gegen einen pauschalen Ausschluss von Staatsangehörigen bestimmter Staaten. Hierfür gebe es keinen ersichtlichen und sachlichen Grund.

Gesetzentwurf zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union

*Einleitungsstatement
anlässlich der öffentlichen Anhörung „EU-Richtlinienumsetzungsgesetz“
des Innenausschusses des Deutschen Bundestages
21. Mai 2007*

Zentrale Kritikpunkte aus flüchtlingsrechtlicher Sicht

Mit der Umsetzungsgesetzgebung war für UNHCR die Erwartung verbunden, dass die flüchtlingsrechtliche Rechtslage und Praxis in Deutschland einer grundlegenden Überprüfung anhand der Maßstäbe der Richtlinien unterzogen werden. Damit hätte die Gelegenheit bestanden, den Weg einer weiteren Anpassung an die internationalen Standards fortzusetzen wie er mit dem Zuwanderungsgesetz begonnen wurde.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf zur Umsetzung von EU-Richtlinien wird die Chance verpasst, wichtige Verbesserungen beim Flüchtlingschutz in Deutschland gesetzlich zu verankern. Die positiven Gestaltungsmöglichkeiten von EU-Richtlinien wurden leider nicht genutzt; stattdessen wurden an vielen Stellen restriktive Akzente gesetzt.

UNHCR hat eine umfassende Stellungnahme zum Gesetzentwurf erarbeitet, die dem Innenausschuss vorliegt. Als zentrale Kritikpunkte am gegenwärtigen Gesetzentwurf seien in meinem kurzen Einleitungsstatement die folgenden Aspekte genannt:

1. Subsidiärer Schutz

Die vorgesehene Änderung des § 60 Abs. 7 AufenthG stellt keine europarechtskonforme Umsetzung des Art. 15 c Qualifikationsrichtlinie in deutsches Recht dar und verfehlt das Ziel, bestehende Schutzlücken zu schließen.

2. Dublin-Verfahren

Der Ausschluss einstweiligen Rechtsschutzes verhindert in rechtsstaatlich bedenklicher Weise den Zugang zu effektivem Rechtsschutz gegen eine Verletzung der individualschützenden Bestimmungen der Dublin-Verordnung.

3. Aufnahmebedingungen

Die Richtlinie über die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber wird weitgehend nicht umgesetzt. Anders als im Hinblick auf die meisten anderen Richtlinien wird die Gesetzgebung sogar zum Anlass genommen, die Stellung von Asylbewerbern zu verschlechtern.

4. Widerruf

Die Bestimmungen zum Widerruf des Flüchtlingsstatus in der Auslegung durch die deutsche Rechtspraxis stehen nicht im Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention und sind zudem durch ihre Auswirkungen auf den Aufenthaltsstatus integrationspolitisch verfehlt. Der Gesetzentwurf hilft dieser Situation nicht ab und sollte entsprechend ergänzt werden.

5. Bleiberecht

Während die vorgeschlagene Regelung für eine Altfallregelung grundsätzlich von UNHCR begrüßt wird, bleiben einzelne Regelungen problematisch. Insbesondere ist kein sachlicher Grund dafür ersichtlich, dass Staatsangehörige bestimmter Staaten gänzlich von dem Genuss der Regelung ausgeschlossen werden können.

Da die Positionen des UNHCR zum Widerruf und zu den Details der Bleiberechtsregelung bereits vielfach auch in den Medien diskutiert worden sind, möchte ich mich hier im Weiteren auf die drei erstgenannten Aspekte beschränken.

Im Einzelnen:

Zu 1. Subsidiärer Schutz

Im Kern geht es um zwei Aspekte:

Erstens: Die verkürzte Wiedergabe des Tatbestandes des in Art. 15 c Qualifikationsrichtlinie vorgegebenen subsidiären Schutzes in Situationen von bewaffneten Konflikten. Das Tatbestandsmerkmal der „willkürlichen Gewalt“ wurde weggelassen. Damit wird der Charakter des subsidiären Schutzes nach Art. 15 c der QualifikationsRL als Schutz vor ungezielten und unberechenbaren Gefährdungen verschleiert.

Und zweitens: Das Verhältnis von individuellem Schutz und allgemeiner Gefahr.

Durch die Formulierung des Gesetzentwurfs wird bei allgemeinen Gefahren ein Zugang zu individuellem Schutz ausgeschlossen. Dagegen dient Art. 15 c QualifikationsRL gerade dem individuellen Schutz in Situationen allgemeiner Gefahren, nämlich in bewaffneten Konflikten. Der vorgesehene Ausschluss würde Art. 15 c QualifikationsRL zuwiderlaufen. Zur Begründung wird ein Erwägungsgrund aus der QualifikationsRL herangezogen. Dieser spricht jedoch lediglich davon, dass allgemeine Gefahren „für sich genommen normalerweise“ keine individuelle Gefahr begründen. Ein genereller Ausschluss des individuellen Schutzes lässt sich damit nicht begründen.

Zu 2. Dublin-Verfahren: Ausschluss des einstweiligen Rechtsschutzes

Im Entwurf wird vorgeschlagen, den einstweiligen Rechtsschutz gegen Abschiebungsanordnungen nach einer Dublin-Entscheidung gesetzlich auszuschließen. Dieser Ansatz verhindert einen effektiven Rechtsschutz gegen Entscheidungen im Verfahren nach der Dublin-II-Verordnung: Die betroffenen Personen sind dann darauf verwiesen, sich gegen eine Überstellungsentscheidung von dem anderen Dublin-Staat aus vor einem deutschen Verwaltungsgericht zu wehren. Es ist schwer vorstellbar, dass ein Kläger vom Ausland aus effektiv ein Verfahren in Deutschland betreiben kann.

Mit der vorgeschlagenen Regelung wird eine Entscheidung im Dublin-System mit dem Konzept der sicheren Drittstaaten gleichgesetzt. Egal wie man zu diesem System steht – dem Konzept der sicheren Drittstaaten liegt die Annahme zugrunde, dass grundsätzlich keine schützenswerte individuelle Rechtsposition der Anwendung entgegensteht. Im Dublin-System werden aber gerade individuelle Rechtspositionen geschaffen – diese erfordern dann auch Zugang zu effektivem Rechtsschutz. Das Dublin-System beinhaltet eben nicht lediglich eine Feststellung der Zuständigkeit unter sicheren Zufluchtsstaaten, sondern stellt vorrangig humanitäre Kriterien auf, die das Recht des Einzelnen auf die Untersuchung seines Antrags in einem bestimmten Mitgliedsstaat regeln. Dabei geht es um die Familieneinheit und den Schutz unbegleiteter Minderjähriger. Diese individualschützende Dimension des Dublinverfahrens bedarf der Möglichkeit einstweiligen Rechtsschutzes – unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten¹ des Art. 19 Abs. 4 GG ebenso wie nach dem europarechtlichen Grundrecht auf effektiven

¹ UNHCR weist darauf hin, dass das Bundesverfassungsgericht verfassungsrechtliche Bedenken gegen den generellen Ausschluss des einstweiligen Rechtsschutzes in § 34a Abs. 2 AsylVfG geäußert und diesen nur in engen Grenzen im Zusammenhang mit § 26a AsylVfG zugelassen hat, vgl. BVerfG, Urteil vom 14.05.1996, 2 BvR 1938, 2315/93 (BVerfGE 94, 49). Es ist daher zweifelhaft, ob ein solcher Ausschluss für die anders gelagerten Fälle des § 27a E-AsylVfG mit dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vereinbar ist.

Rechtsschutz. In Österreich ist eine ähnliche Regelung vom Verfassungsgerichtshof für verfassungswidrig erklärt worden.²

Zu 3. Aufnahmebedingungen

Der vorliegende Gesetzentwurf lässt nahezu keine Bemühungen erkennen, die teilweise komplexen Regelungen der Aufnahmerichtlinie³ in deutsches Recht umzusetzen. Insbesondere werden die dort vorgesehenen besonderen Rechte und Leistungen zugunsten von besonders bedürftigen Personen und von traumatisierten Personen in keiner Weise aufgegriffen. Auch ein Verfahren zur Feststellung der Hilfsbedürftigkeit im Einzelfall, wie von der Aufnahmerichtlinie verlangt, wird nicht eingeführt.

Aufgrund der wenigen umgesetzten Aspekte werden somit die Aufnahmebedingungen allenfalls marginal zugunsten der Asylbewerber verbessert. Gleichzeitig soll die Umsetzungsgesetzgebung zu einer wesentlichen Verschärfung genutzt werden. Durch die geplante Ausdehnung der Anwendung des Asylbewerberleistungsgesetzes von drei auf vier Jahre müssen Asylbewerber ein Jahr länger mit einem im Vergleich zu den sonst üblichen Sozialleistungen geringeren Niveau auskommen. Eine sachliche Begründung für eine weitere Ausdehnung des zeitlichen Anwendungsbereichs ist nicht ersichtlich. Auf die geplante Verlängerung der Anwendung des Gesetzes sollte daher verzichtet werden.

² Österreichischer Verfassungsgerichtshof, 15. Oktober 2004, G 237, 238/3-35, G 16, 17/04-28, G 55/04-28, S. 153 ff. Der Verfassungsgerichtshof betont, den öffentlichen Interessen an einer schnellen Durchführung der Ausweisung könnten mögliche Nachteile des Klägers entgegenstehen, wie etwa die faktische Schwierigkeit, vom Ausland aus ein Gerichtsverfahren zu führen, oder Beeinträchtigungen, die sogar in den Schutzbereich des Art. 3 EMRK (z.B. Durchführung der Ausweisung von schwangeren oder kranken Personen) oder Art. 8 EMRK fallen können. Eine solche Interessenabwägung könne aber nur im Einzelfall vorgenommen werden.

³ Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedsstaaten (Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003, Abl. L 31 vom 6.2.2003).