



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
Vertretung in Deutschland

Wallstrasse 9 – 13
10179 Berlin

Tel: +49 30 202 202 0
Fax: +49 30 202 202 20
Email: gfrbe@unhcr.ch

Erste Anregungen von UNHCR zur Umsetzung des Zuwanderungsgesetzes im Hinblick auf die materiellen Voraussetzungen für die Zuerkennung von Flüchtlingsstatus und subsidiärem Schutz

UNHCR hat im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens zu den flüchtlingsrechtlichen Aspekten des Zuwanderungsgesetzesentwurfs mehrfach umfassend Stellung genommen¹ und begrüßt, dass einige der Empfehlungen in das Zuwanderungsgesetz aufgenommen wurden. Im Hinblick auf die materiellen Voraussetzungen für die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus und des subsidiären Schutzes sind hier insbesondere die Anerkennung von nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung sowie die Bezugnahme auf die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)² in § 60 Abs. 1 AufenthG zu nennen.

Nunmehr stellt sich die Herausforderung, die Gesetzesänderung schnellst- und bestmöglich unter Berücksichtigung der humanitären Intentionen des Gesetzgebers und des Grundsatzes der völkerrechtskonformen Auslegung nationalen Rechts³ in die Praxis umzusetzen. Bei dieser Aufgabe werden die Anwendungshinweise zum Zuwanderungsgesetz eine gewichtige Rolle spielen. Darüber hinaus ist dieser Prozess aus Sicht von UNHCR eine Gelegenheit, die gegenwärtige Anerkennungspraxis einer kritischen Überprüfung am Maßstab des internationalen Flüchtlingsvölkerrechts zu unterziehen. Diese Prüfung sollte nach Auffassung von UNHCR auch eine Anpassung an die vom Europäischen Rat in der EU-Qualifikationsrichtlinie⁴ vereinbarten europäischen Mindestnormen einschließen, insoweit diese weiterreichende Standards festlegen als die in Deutschland praktizierten.

Im Rahmen seines Mandats und auf der Grundlage seiner Erfahrungen bei der Auslegung und Anwendung des internationalen Flüchtlingsrechtes möchte UNHCR nachfolgend einige Empfehlungen für die Umsetzung des Zuwanderungsgesetzes unterbreiten. UNHCR hofft, dass diese Anregungen berücksichtigt werden können und ist gerne bereit, seine Expertise und Mitarbeit für den Umsetzungsprozess zur Verfügung zu stellen.

Das Zuwanderungsgesetz enthält weitere flüchtlingsrechtlich relevante Neuregelungen. Auch aus den verabschiedeten EU-Asylrichtlinien ergibt sich Änderungsbedarf. Hierzu wird UNHCR gesondert Stellung nehmen.

¹ UNHCR-Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Zuwanderungsgesetz vom September 2001; UNHCR-Kommentierung des Entwurfs eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) vom 21. September 2001; UNHCR-Stellungnahme zur Anhörung "Zuwanderungsgesetz" des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 16. Januar 2002; UNHCR-Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Zuwanderungsgesetz, BR-Drucks. 22/03 vom 16. Januar 2003.

² Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (BGBl. 1953 II S. 560).

³ Siehe u.a. BVerfGE 6, 309 (362); BVerfGE 18, 112 (121); BVerfG 31, 58 (75, 76); BVerfGE 63, 1 (20); BVerfG 75, 1 (17).

⁴ Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitigen internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Abl. L 304/12).

1. Vollständige Umsetzung des Flüchtlingsbegriffs der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)

UNHCR hat die oben genannten Klarstellungen in § 60 Absatz 1 S. 1 des Aufenthaltsgesetzes als richtungweisendes Signal begrüßt und hofft, dass sich die Interpretation des Flüchtlingsbegriffs durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Bundesamt) und die Gerichte auf der Grundlage des neuen Gesetzes zukünftig enger als bisher an der GFK orientieren wird. Auslegungshilfe können hierbei auch das UNHCR-„Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft“⁵, die Beschlüsse des UNHCR-Exekutivkomitees und von UNHCR herausgegebene Rechtsstellungen und Richtlinien zum internationalen Schutz geben.

a) Anerkennung der ‚nichtstaatlichen und geschlechtsspezifischen Verfolgung‘ als flüchtlingsrechtlich relevante Fluchtgründe

UNHCR begrüßt besonders, dass § 60 Abs. 1 AufenthG ausdrücklich klarstellt, dass auch Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure aus den in der Konvention genannten Gründen zur Flüchtlingsanerkennung führen kann, wenn der Staat keinen effektiven Schutz gewährt. Ursache hierfür kann nicht nur die Tatsache sein, dass die staatlichen Organe nicht willens sind, Schutz zu gewähren, sondern auch deren Unfähigkeit zur Schutzgewährung, z. B. weil keine oder keine effektive Staatsgewalt existiert (Beispiele: Afghanistan, Somalia, Irak, Kolumbien). Eine ähnliche Regelung wie im Zuwanderungsgesetz findet sich in der EU-Qualifikationsrichtlinie.

Nach Auffassung von UNHCR erfordern die Gesetzesänderungen in § 60 AufenthG eine Änderung der Prüfungsstruktur des Flüchtlingsbegriffs im Asylverfahren. Prüfungs- und Auslegungsmaßstab für § 60 Abs. 1 AufenthG ist allein der Flüchtlingsbegriff der GFK. Im Mittelpunkt der Prüfung sollte nunmehr die Frage stehen, ob die Antragsteller eine wohlbegründete Furcht vor Verfolgung glaubhaft machen können, gegen die sie im Herkunftsstaat keinen effektiven Schutz finden. Fragen nach der „Staatlichkeit der Verfolgung“ bzw. nach den staatlichen Strukturen des Herkunftsstaates⁶ sind erst bei der Feststellung relevant, ob gegen eine Verfolgungshandlung effektiver staatlicher Schutz möglich ist.

Die Anerkennung der nichtstaatlichen Verfolgung ist auch für die Opfer geschlechtsspezifischer Verfolgung von großer Bedeutung. Diesen wurde bisher teilweise schon aufgrund fehlender Staatlichkeit bzw. der mangelnden Zurechnungsmöglichkeit an den Staat der Flüchtlingsschutz versagt. Darüber hinaus stellt die ausdrückliche Anerkennung des Verfolgungsgrundes ‚Geschlecht‘ im Rahmen des GFK-Konventionsmerkmals ‚soziale Gruppe‘ gemäß § 60 Abs. 1 S. 3 AufenthG zukünftig sicher, dass auch bei Verfolgung, die allein an das Merkmal ‚Geschlecht‘ anknüpft, Flüchtlingsschutz zu gewähren ist.⁷

⁵ Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, UNHCR Genf, September 1979 (Neudruck 2003).

⁶ Zum Begriff des Staates: BVerwG, Beschluss vom 14. März 1984, 9 B 412.83, DVBl. 1984, 783; BVerwG, Urteil vom 3. Dezember 1985, 9 C 33.85, InfAuslR 1986, 85; BVerwG, Urteil vom 18. Januar 1994, 9 C 48.92, InfAuslR 1994, 196; zum Begriff der quasi-staatlichen Autorität: BVerwG, Urteil vom 3. Dezember 1985, 9 C 22.85, InfAuslR 1986, 82; BVerfG, Beschluss vom 10. Juli 1989, 2 BvR 502/86, 2 BvR 1000/86; 2 BvR 961/86, InfAuslR 1990, 21 (26); BVerfG, Beschluss vom 10. August 2000, 2 BvR 260/98, 2 BvR 1353/98.

⁷ UNHCR-Richtlinien zum internationalen Schutz: Geschlechtsspezifische Verfolgung im Zusammenhang mit Art. 1 A (2) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge.

b) Möglicher Änderungsbedarf in weiteren Bereichen

Abgesehen von der nichtstaatlichen Verfolgung hat UNHCR weitere Auslegungsfragen identifiziert, in denen die deutsche Entscheidungspraxis von den international geltenden Standards oder Empfehlungen und/oder der Praxis in anderen Vertragsstaaten abweicht. UNHCR würde es daher begrüßen, wenn die Entscheidungspraxis auch in dieser Hinsicht überprüft und an die Position von UNHCR und die vorherrschende internationale Praxis angepasst werden könnte. Jedenfalls aber sollte die Auslegung des Flüchtlingsbegriffs in Deutschland nicht hinter den in der EU-Qualifikationsrichtlinie festgelegten Mindestnormen zurückbleiben. Diese enthalten in einigen Bereichen weiterreichendere Mindeststandards als die in Deutschland praktizierten. Wenngleich die formelle Umsetzung der Richtlinie erst bis zum Oktober 2006 erfolgen muss, würde die Übernahme besserer europäischer Mindeststandards nicht nur zur schnelleren Umsetzung der Richtlinie und damit zur Harmonisierung des Flüchtlingsrechts in Europa, sondern auch zur Stärkung des Flüchtlingschutzes weltweit beitragen. Genannt werden können hier beispielsweise:

- **Verfolgung aufgrund von Religionsausübung im öffentlichen Bereich:** Bei Verfolgung aus Gründen der Religion wird Flüchtlingschutz in Deutschland selbst bei drohenden schwerwiegenden Rechtsgutsverletzungen nur dann gewährt, wenn diese auch durch die Religionsausübung im häuslichen bzw. privaten Bereich veranlasst worden sind und in das so genannte religiöse Existenzminimum oder ‚forum internum‘ eingegriffen wird.⁸ Dagegen umfasst die Religionsfreiheit auch die Ausübung der Religion im öffentlichen Bereich (vgl. z. B. Art. 18 IPBPR⁹). Dies stellt auch die EU-Qualifikationsrichtlinie noch einmal klar. Nach Auffassung von UNHCR sollte die unzulässige Verkürzung der Religionsfreiheit auf das ‚forum internum‘ daher aufgegeben werden.
- **Verfolgung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe:** Der Verfolgungsgrund Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe wird gegenwärtig in Deutschland nur sehr zurückhaltend angewendet. Dies ist möglicherweise auch auf die Unbestimmtheit dieses Merkmales zurückzuführen. Die Rechtsprechung einiger Staaten¹⁰ und UNHCR haben sich jedoch in den letzten Jahren verstärkt um eine Konkretisierung dieses Konventionsmerkmals bemüht. Es besteht mittlerweile weitgehende Übereinstimmung darüber, dass Verfolgung i.S.d. Konvention an existierende oder wahrgenommene unveräußerliche Merkmale oder menschenrechtlich geschützte Ausübung wesentlicher Freiheitsrechte anknüpfen muss.¹¹ Diese Auslegung ist auch in die EU-Qualifikationsrichtlinie aufgenommen worden (vgl. Art. 10 (d)).

⁸ BVerwG, Urteil vom 20. Januar 2004, 1 C 9.03, unter Berufung auf BVerwGE 87, 52; und BVerfG, Beschluss vom 01. Juli 1987, 2 BvR 478, 962/86, BVerfGE 76, 143, (158, 159).

⁹ Art. 18 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 (IPBPR): „Jedermann hat das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit. Dieses Recht umfasst die Freiheit, eine Religion oder eine Weltanschauung eigener Wahl zu haben oder anzunehmen, und die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung allein oder in Gemeinschaft mit anderen, öffentlich oder privat durch Gottesdienst, Beachtung religiöser Bräuche, Ausübung und Unterricht zu bekunden. Niemand darf einem Zwang ausgesetzt werden, der seine Freiheit, eine Religion oder eine Weltanschauung zu haben oder anzunehmen, beeinträchtigen würde.“

¹⁰ Siehe z.B. Islam and Schah, Entscheidung des ‚House of Lords‘ vom 25. März 1999, International Journal of Refugee Law, 496 ff.; Matter of Acosta, Entscheidung des US Board of Immigration Appeals vom 01. März 1985, 19 I. & N. 211 ff.; Ward v. Canada, Supreme Court of Canada, E. v. 30. Juni 1993, 2 S. C. R. 689 ff.; Montoya, Court of Appeal, Civil Division EWCA Civ 620, E. v. 09. Mai 2002; Österreichischer VwGH, Erkenntnis vom 20. Oktober 1999, Gz.: 99/01/0197.

¹¹ UNHCR-Richtlinien zum internationalen Schutz: „Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe“ im Zusammenhang mit Art. 1 A (2) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, Abschnitt B.

BVerwG und BVerfG haben einen ähnlichen Auslegungsansatz bereits in den 80er Jahren zu Art. 16 GG entwickelt¹². Daher sollte die Übernahme dieser Auslegung des Merkmales „bestimmte soziale Gruppe“ in die deutsche Anerkennungspraxis grundsätzlich keine Schwierigkeiten bereiten. UNHCR würde es daher sehr begrüßen, wenn auf dieser Basis auch in Deutschland eine stärkere Auseinandersetzung mit diesem Konventionsmerkmal stattfinden würde. Insbesondere sollte geprüft werden, inwieweit auch neue Verfolgungsformen unter dieses Merkmal subsumiert werden können.

- **Verfolgung aufgrund der politischen Überzeugung (Militär-/Wehrdienstverweigerung):** Nach gegenwärtiger deutscher Praxis wird Flüchtlingsschutz wegen Wehrdienstverweigerung oder Desertion nur gewährt, wenn etwa ein so genannter ‚polit malus‘ festgestellt werden kann. Dieser liegt beispielsweise dann vor, wenn mit der Verpflichtung zum Wehrdienst zugleich eine politische Disziplinierung und eine Einschüchterung bezweckt werden.¹³ Bisher findet in der deutschen Entscheidungspraxis kaum eine Auseinandersetzung mit den verschiedenen Entschlüssen und Empfehlungen, u.a. des Europarates¹⁴, der Menschenrechtskommission¹⁵ oder des Menschenrechtsausschusses¹⁶ zu dieser Thematik statt, die auf ein zumindest in Entstehung befindliches Recht auf Wehr- und Kriegsdienstverweigerung hindeuten. Auch die im UNHCR-Handbuch ausgesprochenen Empfehlungen, dass u.a. dann ein Flüchtlingsstatus zu gewähren ist, wenn die Ableistung des Militärdienstes die Teilnahme an militärischen Maßnahmen erfordern würde, die im Widerspruch zu einer echten politischen, religiösen oder moralischen Überzeugung oder auch zu anzuerkennenden Gewissensgründen stehen würden, ist nicht in die deutsche Anerkennungspraxis aufgenommen worden.¹⁷ UNHCR würde es daher sehr begrüßen, wenn in solchen Fällen zukünftig Flüchtlingsschutz gewährt werden könnte. Jedenfalls sollte der Flüchtlingsstatus jedoch in Übereinstimmung mit Art. 9 (2) e) EU-Qualifikationsrichtlinie dann zuerkannt werden, wenn nur auf diese Weise die Teilnahme an Kriegsverbrechen oder an einem mit völkerrechtswidrigen Mitteln und Methoden geführten Krieg vermieden werden kann.
- **Kumulierung unterschiedlicher Verfolgungsmaßnahmen:** Nach Auffassung von UNHCR wird gegenwärtig in der deutschen Entscheidungspraxis zu wenig berücksichtigt, dass eine begründete Furcht vor Verfolgung auch auf der Kumulierung unterschiedlicher Maßnahmen beruhen kann, die jede für sich allein nicht den Tatbestand der Verfolgung erfüllen würde (vgl. UNHCR-Handbuch, Rn. 53). In Art. 9 (1) b) EU-Qualifikationsrichtlinie wird dies ausdrücklich klargestellt. UNHCR würde es daher sehr begrüßen, wenn ein entsprechender Hinweis in den Auslegungshinweisen zu dieser Vorschrift aufgenommen werden könnte.

¹² BVerwG, Urteil vom 15. März 1988, 9 C 278/86, BVerwGE 79, 143 (146); indirekt gebilligt durch BVerfG, Beschluss vom 01. Juli 1987, 2 BvR 478, 962/86, BVerfGE 76, 143 (157, 158).

¹³ Siehe z.B. BVerwG, Urteil vom 31. März 1981, BVerwG 9 C 6.80.

¹⁴ Empfehlung R (87) 8 des Ministerkomitees an die Mitgliedsstaaten betreffend die Verweigerung der Militärdienstpflicht (angenommen vom Ministerkomitee am 9. April 1987 auf der 406. Versammlung der Stellvertretenden Minister); Empfehlung 1518 (2001) angenommen vom Ständigen Ausschuss der Parlamentarischen Versammlung des Europarates am 23. Mai 2001.

¹⁵ Vereinte Nationen, Wirtschafts- und Sozialrat, Menschenrechtskommission, E/CN.4/2004/55: Bürgerliche und politische Rechte, einschließlich der Frage der Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen - Bericht des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte vom 16. Februar 2004.

¹⁶ General Comment des UN-Menschenrechtsausschusses Nr. 22 vom 30. Juli 1993: Das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 18 IPBPR).

¹⁷ Siehe UNHCR-Handbuch (wie Anm. 5), Rn. 167 – 174.

c) Ausschluss subjektiver Nachfluchtgründe gemäß § 28 AsylVfG n.F.

§ 28 Abs. 2 AsylVfG n.F. beinhaltet für das Folgeverfahren einen Regelausschluss von subjektiven Nachfluchtgründen, die erst nach rechtskräftigem Abschluss eines Erstasylverfahrens entstanden sind, wenn diese nicht auf einer bereits im Herkunftsland betätigten politischen Überzeugung beruhen. UNHCR erkennt an, dass solche subjektiven Nachfluchtgründe Glaubwürdigkeitsfragen aufwerfen. Durch eine rigorose Glaubwürdigkeitsprüfung konnten jedoch die Anträge von Personen, bei denen keine Schutzbedürfnisse bestehen, abgelehnt werden.

Die GFK unterscheidet nicht zwischen Vor- und Nachfluchtgründen. Sie verfolgt den Zweck, Personen, deren Leben oder Freiheit aus einem der in der Konvention genannten Gründe gefährdet ist, zu schützen. Personen, die außerhalb ihres Herkunftslands allein deshalb aktiv werden, um im Herkunftsland ein Verfolgungsrisiko zu begründen, sind nicht notwendigerweise vom Flüchtlingsbegriff ausgeschlossen. Um einen völkerrechtswidrigen Ausschluss vom Flüchtlingschutz zu vermeiden, sollte in den Auslegungshinweisen zu dieser Vorschrift daher klargestellt werden, dass bei festgestellter Verfolgungsgefahr eine Ausnahme von der Regelvermutung für die fehlende Verfolgungsgefahr vorliegt und eine Flüchtlingsanerkennung möglich bleibt.

d) Ausschluss von der Flüchtlingsanerkennung nach § 60 Abs. 8 AufenthG

UNHCR hat bereits in den Stellungnahmen zum Terrorismusbekämpfungsgesetz und zum Zuwanderungsgesetz Bedenken gegen die in § 51 Abs. 3 AuslG bzw. § 60 Abs. 8 AufenthG erfolgte Vermischung der Ausschlussgründe von der Flüchtlingsanerkennung (Art. 1 F GFK) und den Ausnahmen vom ‚Refoulement‘-Verbot (Art. 33 (2) GFK) geäußert. Nach Auffassung von UNHCR birgt dies die Gefahr einer völkerrechtlich unzulässigen Ausweitung dieser beiden Ausnahmetatbestände, die zur Verletzung des „Non-Refoulement“-Grundsatzes führen kann.

UNHCR ist daher der Auffassung, dass in den Anwendungshinweisen eine rechtssystematisch korrekte und im Einklang mit dem Völkerrecht stehende Umsetzung des Art. 1 F GFK sichergestellt werden sollte. Nur die Personen, die die Voraussetzungen des Art. 1 F erfüllen, sollten vom Flüchtlingsstatus ausgeschlossen werden.¹⁸ In den Anwendungshinweisen sollte ebenfalls klargestellt werden, dass sowohl Art. 1 F als auch Art. 33 (2) GFK Ausnahmenvorschriften sind, die eng auszulegen sind und schon angesichts ihrer schwerwiegenden Konsequenzen eine sorgfältige Prüfung der gesamten Umstände des konkreten Einzelfalles erfordern.

e) Die Beendigung des Flüchtlingsstatus gemäß Art. 1 C (5) u. (6) GFK

Die mit dem Zuwanderungsgesetz erfolgte Anpassung der Auslegung des Flüchtlingsbegriffs in Deutschland an die Voraussetzungen der GFK ist auch im Hinblick auf die Beendigung der Flüchtlingseigenschaft auf der Grundlage von Art. 1 C (5) und (6) GFK (sog. „Wegfall-der-Umstände-Klausel“) von Bedeutung. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die mit dem Zuwanderungsgesetz eingeführte verpflichtende Regelüberprüfung der Anerkennungsentscheidung nach spätestens drei Jahren gemäß § 73 Abs. 2 a AsylVfG n.F.

¹⁸ Vgl. hierzu UNHCR-Stellungnahme zur Anhörung "Terrorismusbekämpfungsgesetz" des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 30. November 2001.

Nach Art. 1 C (5) 1 GFK endet die Flüchtlingseigenschaft, wenn eine Person es nach Wegfall der Umstände, aufgrund derer sie als Flüchtling anerkannt worden ist, nicht mehr ablehnen kann, den Schutz des Staates in Anspruch zu nehmen, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt¹⁹. Voraussetzungen hierfür sind, a) eine **grundlegende** und b) **dauerhafte Änderung der Situation** sowie c) die **Wiederherstellung effektiven Schutzes des Herkunftsstaates**.²⁰ Ferner sollte die humanitäre Klausel des Art. 1 C (5) 2 GFK Berücksichtigung finden.

Nach den Erkenntnissen des UNHCR erfolgt die Widerrufsprüfung gegenwärtig nicht unter hinreichender Beachtung der in Art. 1 C (5) GFK geregelten Voraussetzungen für die Beendigung der Flüchtlingseigenschaft, mit der Konsequenz, dass Flüchtlingen grundlegende Konventionsrechte vorzeitig entzogen werden. UNHCR hält es für dringend erforderlich, in den Hinweisen zur Umsetzung des § 73 Abs. 2 a AsylVfG hervorzuheben, dass sich die Anwendung dieser Vorschrift an den Beendigungsklauseln der GFK und an den Zielen des internationalen Flüchtlingsschutzes orientieren sollte. Es muss gewährleistet werden, dass der Flüchtlingsschutz, dessen Sicherung durch die Anerkennungsentscheidung übernommen wird, nur beendet wird, wenn der Flüchtling in Sicherheit und Würde zurückkehren kann oder eine andere dauerhafte Lösung erreicht worden ist.

f) Ausschluss der Vorfluchtgründe gemäß §§ 20, 22, 23 AsylVfG n.F. bei verspäteter Meldung in der Erstaufnahmeeinrichtung

Ein Schutzsuchender, der nach Stellung eines Asylgesuchs vorsätzlich oder grob fahrlässig einer Meldepflicht verspätet nachkommt, wird gemäß §§ 20, 22, 23 AsylVfG n.F. wie ein Folgeantragsteller behandelt (Folgeantragsfiktion). UNHCR befürchtet, dass Vorfluchtgründe hierdurch präkludiert werden und der Antragsteller aus lediglich formalen Gründen trotz bestehender Verfolgungsgefahr keinen Flüchtlingsschutz erhält. Dies würde bedeuten, dass der Antragsteller aus in der GFK nicht vorgesehenen Gründen von der Flüchtlingsanerkennung ausgeschlossen wird. Um dies zu verhindern, sollte in den Auslegungshinweisen zu dieser Vorschrift deutlich gemacht werden, dass trotz Meldepflichtverletzung eine tatsächlich bestehende Verfolgungsgefahr zur Flüchtlingsanerkennung führen muss.

2. Gewährung von subsidiärem Schutz gemäß § 60 Abs. 2 bis 7 AufenthG bei der Gefahr von „Menschenrechtsverletzungen“ durch nichtstaatliche Akteure

Nach Auffassung von UNHCR sollten Personen, die die Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention möglicherweise nicht erfüllen, die aber wegen einer ernsthaften Bedrohung ihres Lebens, ihrer Freiheit oder ihrer persönlichen Sicherheit, insbesondere durch einen bewaffneten Konflikt oder durch schwerwiegende Störungen der öffentlichen Ordnung, nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, ein formeller Status und Zugang zu wichtigen Grundrechten gewährt werden, wie dies für Konventionsflüchtlinge in der GFK vorgesehen ist. UNHCR begrüßt, dass das Zuwanderungsgesetz hier wichtige Fortschritte erreicht hat.

¹⁹ Eine gleichlautende Bestimmung für Staatenlose enthält Art. 1 C (6) 1 GFK.

²⁰ Vgl. UNHCR-Richtlinien zum internationalen Schutz: Die Beendigung der Flüchtlingseigenschaft im Sinne des Art. 1 C (5) und (6) des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, HCR/GIP/03/03 (10. Februar 2003).

Aus Sicht des UNHCR sollte auch Opfern nichtstaatlich verursachter (Menschen)Rechtsverletzungen Schutz durch die Abschiebungshindernisse des § 60 Abs. 2 bis 5 AufenthG gewährt werden. Obwohl dies in § 60 Abs. 2 und 5 AufenthG nicht ausdrücklich erwähnt wird, spricht die Anerkennung der nichtstaatlichen Verfolgung im Rahmen der Flüchtlingsanerkennung auch für eine entsprechende Handhabung beim subsidiären Schutz. Dies entspricht nicht nur der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte,²¹ sondern auch Art. 6 EU-Qualifikationsrichtlinie, der eine solche Gleichbehandlung vorsieht. Die vom Bundesverwaltungsgericht in Bezug auf den § 53 Abs. 1 und 4 AuslG entwickelte Rechtsprechung, die eine staatliche Zurechenbarkeit von drohender Folter und unmenschlicher Behandlung fordert,²² sollte damit als überholt angesehen werden.

Ein individueller Anspruch auf Abschiebungsschutz nach § 60 Abs. 7 AufenthG ist nach der geltenden Gesetzeslage grundsätzlich hinsichtlich solcher Gefährdungen ausgeschlossen, denen die Bevölkerung oder die Bevölkerungsgruppe, der der Ausländer angehört, allgemein ausgesetzt ist. Das bedeutet in der Praxis, dass einige Personengruppen (z.B. Bürgerkriegsflüchtlinge) auf eine Abschiebestoppregelung politischer Entscheidungsträger angewiesen sind. Zwar hat das BVerwG in verfassungskonformer Interpretation des § 53 Abs. 6 AuslG festgelegt, dass Abschiebungsschutz dennoch zu gewähren ist, wenn nachgewiesen ist, dass der Betroffene andernfalls gleichsam „sehenden Auges in den sicheren Tod“ geschickt oder „schweren Verletzungen preisgegeben würde“²³. Der vom BVerwG geforderte hohe Wahrscheinlichkeitsmaßstab kann jedoch nicht von allen Personengruppen erfüllt werden. Damit besteht die Gefahr, dass gefährdete Personengruppen ohne jeden rechtlichen Schutz bleiben. UNHCR hat daher eine Neugestaltung des subsidiären Schutzes gefordert.²⁴ Um das grundlegende Menschenrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit effektiv zu schützen und die entsprechenden menschenrechtlichen „Refoulement“-Verbote nicht zu verletzen, sollte eine völkerrechtskonforme Auslegung der Norm sichergestellt werden. Der UN-Menschenrechtsausschuss hat in seinem *General Comment* Nr. 31 zu Art. 2 IPBPR „The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, 21/04/2004, CCPR/C/74/Rev. 6“, noch einmal klargestellt:

“12. Moreover, the article 2 obligation requiring that States Parties respect and ensure the Covenant rights for all persons in their territory and all persons under their control entails an obligation not to extradite, deport, expel or otherwise remove a person from their territory, where there are substantial grounds for believing that there is a real risk of irreparable harm, such as that contemplated by articles 6 and 7 of the Covenant, either in the country to which removal is to be effected or in any country to which the person may subsequently be removed. The relevant judicial and administrative authorities should be made aware of the need to ensure compliance with the Covenant obligations in such matters.”

Dies bedeutet, dass der bisher von der Rechtsprechung geforderte Wahrscheinlichkeitsmaßstab an die Verpflichtungen Deutschlands aus dem IPBPR anzupassen ist. Personen, die bei Rückkehr in das Herkunftsland gefährdet sind, schwerwiegende Rechtsverletzungen zu erleiden, sollten grundsätzlich subsidiären Schutz erhalten, wenn keine Abschiebestoppregelung nach § 60 a Abs. 1 AufenthG ergangen ist.

²¹ Vgl. Ahmed vs. Österreich vom 17. Dezember 1996 (71/1995/577/663); H.L.R. vs. Frankreich vom 29. April 1997 (11/1996/630/813) und D. vs. Vereinigtes Königreich vom 02. Mai 1997 (146/1996/767/964).

²² BVerwG, Urteil vom 17. Oktober 1995, 9 C 10.95; BVerwG, Urteil vom 15. April 1997, 9 C 38.96.

²³ Vgl. u.a. BVerwG, InfAuslR 1999, 265.

²⁴ UNHCR-Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Zuwanderungsgesetz vom September 2001; UNHCR-Kommentierung des Entwurfs eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) vom 21. September 2001; UNHCR-Stellungnahme zur Anhörung „Zuwanderungsgesetz“ des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 16. Januar 2002; UNHCR-Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Zuwanderungsgesetz, BR-Drucks. 22/03 vom 16. Januar 2003.

3. Der Wegfall des Bundesbeauftragten und der Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider gemäß §§ 5, 6 AsylVfG

Mit dem Zuwanderungsgesetz wird die bisher bestehende Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider und der Bundesbeauftragte abgeschafft. UNHCR würde es sehr begrüßen, wenn im Interesse der Betroffenen schnell und großzügig geprüft würde, welche der bereits anhängigen Klagen des Bundesbeauftragten gegen anerkennende Bescheide zurückgenommen werden könnten.

Durch den Wegfall der Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider erhalten die Leitsätze zu Herkunftsländern und die Texthandbücher eine größere Bedeutung. Sie sollten auf ihre Vereinbarkeit mit den neuen Regelungen überprüft werden.

Außerdem sollten die verantwortlichen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Bundesamtes und der Gerichte auf die durch das Zuwanderungsgesetz erfolgten Rechtsänderungen umfassend vorbereitet werden. Dies schließt insbesondere auch die stärkere Bezugnahme auf die GFK ein. UNHCR ist gerne bereit, an der Überarbeitung der Texthandbücher sowie an der Planung eines entsprechenden Schulungskonzeptes sowie den erforderlichen Fortbildungsmaßnahmen mitzuwirken.

UNHCR-Vertretung Deutschland
23. Dezember 2004