



ASYLPOLITIK

EU-HARMONISIERUNG DES ASYLRECHTS: FRAGEN AN DIE KOALITIONSFRAKTIONEN

2. Juli 2003

Stellungnahme von amnesty international zur Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 2. Juli 2003 zu Fragen der europäischen Harmonisierung des Asylrechts

- Fragenkatalog der Koalitionsfraktionen - Vorbemerkung

amnesty international fördert die Einhaltung aller Menschenrechte, die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und den hierauf basierenden Menschenrechtsabkommen niedergelegt sind. Konkret setzt sich amnesty international insbesondere gegen schwerwiegende Verletzungen der körperlichen und geistigen Unversehrtheit, der Meinungsfreiheit und der Freiheit von Diskriminierung ein. Ihren Einsatz zum Flüchtlingsschutz versteht amnesty international als vorbeugende Menschenrechtsarbeit. amnesty international setzt sich gegen die Abschiebung von Personen ein, denen im Falle ihrer Abschiebung schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen wie politische Haft, Folter, Todesstrafe, „Verschwindenlassen“ oder staatlicher Mord drohen. Generell fordert amnesty international für Asylsuchende den Zugang zu einem fairen und umfassenden Asylverfahren, das den Standards des internationalen Flüchtlingsrechts entspricht.

Aufgrund der Konzentrierung auf diesen Arbeitsbereich wird amnesty international im Folgenden zu Fragen der Integration und der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik keine Stellung beziehen.

1. Entwicklung des europäischen Asylverfahrens

a) Welche Bedeutung hatte in der Praxis die Zuständigkeitsregelung des Übereinkommens von Dublin und wie wird sich diese im Lichte der neuen Verordnung (Dublin II) und EURODAC in einem erweiterten Europa fortentwickeln?

Das Dubliner Übereinkommen (DÜ) hat seit seinem Inkrafttreten am 1. 9. 1997 als Begleitmaßnahme des freien Personenverkehrs und Instrument zur Lastenverteilung nur eine geringe Rolle gespielt. Nach Erkenntnissen der Europäischen Kommission im Jahr 2001 Arbeitsdokument der Kommission, Bewertung des Dubliner Übereinkommens, SEK(2001)756, 13.06.2001, S. 23. wurden weniger als 5 % der Asylbewerber nach dem DÜ behandelt und nur 1,8 % der Asylbewerber wurden schließlich nach einem aufwendigen Verfahren in den zuständigen Mitgliedstaat überstellt. Die Europäische Kommission kommt in ihrem Arbeitsdokument vom 13. Juni 2001 zu dem Ergebnis, „... dass das Inkrafttreten des Übereinkommens keine spürbaren Auswirkungen auf die Zahl der Asylanträge in der Europäischen Union hatte.“ Siehe oben Fn.1.

Auch für Deutschland zeigt sich keine positive Bilanz der Anwendung des DÜ. Vergleicht man die Anzahl der von Deutschland gestellten Übernahmesuchen mit denen von anderen Mitgliedstaaten an Deutschland gerichteten, so wird deutlich, dass die Bilanz zu Ungunsten Deutschlands ausgeht. Im untersuchten Zeitraum (1998-2002) lag die Anzahl der von Deutschland gestellten Ersuchen bei 22.070, während an Deutschland 43.038 Übernahmesuchen gestellt wurden. Dies ist fast doppelt so hoch. Vergleicht man die Anzahl der überstellten Asylbewerber mit der Anzahl der übernommenen Asylbewerber, so zeigt sich, dass Deutschland im untersuchten Zeitraum insgesamt 8.369 Asylbewerber in einen anderen Mitgliedstaat überstellt hat, während es selber 14.516 Asylbewerber aus anderen Mitgliedstaaten aufnahm. Aus Sicht der Bundesrepublik Deutschland bedeutet das DÜ keinen Lastenausgleich, sondern führte bisher zu einer Mehrbelastung.

Insgesamt betrachtet wurden in nur ca. fünf Prozent der im Zeitraum 1998 bis 2002 in Deutschland gestellten Asylanträge (431.735) ein Übernahmesuchen oder Wiederaufnahmegesuch nach dem DÜ gestellt. Von den gestellten Übernahmesuchen waren in den Jahren 1998 und 1999 jeweils knapp 50 % erfolgreich, während im Jahr 2000 sogar 93 % positiv beantwortet wurden. Diese Erfolgsquote sank im Jahr 2001 wieder auf 62 % und konnte im Jahr 2002 auf knapp 72 % gesteigert werden. Im Durchschnitt waren 64 % der Übernahmesuchen Deutschlands erfolgreich. Die Zahl der tatsächlich überstellten Asylbewerber an den zuständigen Mitgliedstaat ist im Zeitraum 1998 bis 2000 zunächst gestiegen, im Jahr 2001 entsprechend dem Rückgang der positiven Übernahmesuchen aber um 23,4 % auf 1.640 Überstellungen zurückgegangen. Im Jahr 2002 kann wieder ein Anstieg in absoluten Zahlen auf 2.058 Überstellungen festgestellt werden. Betrachtet man den Anteil der tatsächlich überstellten Asylbewerber an dem Anteil der positiven Übernahmesuchen, so stellt man fest, dass diese von 1998 bis 2002 zwischen 48 % und 61 % lagen. Im Durchschnitt wurden somit 41 % der möglichen Überstellungen nicht durchgeführt. Diese geringe Anzahl von Überstellungen kann damit zusammenhängen, dass Asylbewerber noch vor der – in Deutschland im Regelfall begleiteten Überstellung bis an die Grenze – untertauchen. Möglich ist auch, dass ein erfolgreiches Rechtsmittel gegen den „Dublinbescheid“ eingelegt wurde und dass das Asylverfahren daraufhin in Deutschland stattfand.

	1998	1999	2000	2001	2002	Gesamt
Anzahl Asylbewerber	98.644	95.113	78.564	88.287	71.127	431.735
Anzahl Übernahmesuchen	3.479	5.690	3.917	4.255	4.729	22.070
% an der Anzahl der Asylbewerber	3,5 %	6,0 %	5,0 %	4,8 %	6,6%	5,1%
Erfolgreiche Übernahmesuchen	1.682	2.819	3.651	2.641	3.387	14.180

Erfolgreiche Übernahmeersuchen	1.682	2.819	3.651	2.641	3.387	14.180
% an der Anzahl der Übernahmeersuchen	48,3 %	49,5 %	93,2 %	62,1 %	71,6 %	64,3%
% an der Anzahl der Asylbewerber	1,7 %	3,0 %	4,6 %	3,0 %	4,8 %	3,3 %
Abgelehnte Übernahmeersuchen	1.267	1.348	1.315	1.108	1.449	6.487
% an der Anzahl der Übernahmeersuchen	36,4 %	23,7 %	33,6 %	26,0 %	30,6 %	29,4 %
% an der Anzahl der Asylbewerber	1,3 %	1,4 %	1,7 %	1,3 %	2,0 %	1,5 %
Transfers in den Anderen Mitgliedstaat	809	1.720	2.142	1.640	2.058	8.369
% an den erfolgreichen Übernahmeersuchen	48,1 %	61,0 %	58,7 %	62,1 %	60,8 %	59,0 %
% an der Anzahl der Übernahmeersuchen	23,3 %	30,2 %	54,7 %	38,5 %	43,5 %	37,9 %
% an der Gesamtzahl der Asylbewerber	0,8 %	1,8 %	2,7 %	1,9 %	2,9 %	1,9 %

Darst. 1: Tabelle Übernahmeersuchen und Transfers von Deutschland an die Mitgliedstaaten (Quelle: BAFI)

Die Anzahl der Übernahmeersuchen, die von anderen Mitgliedstaaten an Deutschland gerichtet wurden, sank kontinuierlich von 12.044 Ersuchen im Zeitraum 1998 bis 2001 auf 6.883 Ersuchen, um dann im Jahr 2002 bis auf 8.649 Übernahmeersuchen anzusteigen. Deutschland hat von 1998 bis 2002 zwischen 76,9 % und 93,2% dieser Ersuchen akzeptiert, durchschnittlich 81,4 % dieser Ersuchen. In der Folge wurden im untersuchten Zeitraum 14.516 Asylbewerber nach Deutschland überstellt. Der Anteil der tatsächlich überstellten Asylbewerber an der Gesamtzahl der akzeptierten Übernahmeersuchen betrug durchschnittlich 41,5 %.

	1998	1999	2000	2001	2002	Gesamt
Anzahl Übernahmeersuchen	12.044	8.213	7.247	6.883	8.649	43.038
Erfolgreiche Übernahmeersuchen	9.263	7.652	5.662	5.437	7.005	35.019
% an der Anzahl der Übernahmeersuchen	76,9 %	93,2 %	78,1 %	79,0 %	81,0 %	81,4 %
Abgelehnte Übernahmeersuchen	1.699	1.881	1.485	1.147	1.472	7.684
% an der Anzahl der Übernahmeersuchen	14,1 %	22,9 %	20,5 %	16,7 %	17,0 %	17,9 %
Transfers in den Anderen Mitgliedstaat	3.054	3.403	2.008	2.739	3.312	14.516
% an den erfolgreichen Übernahmeersuchen	33,0 %	44,5 %	35,5 %	50,4 %	47,3 %	41,5 %
% an der Anzahl der Übernahmeersuchen	25,4 %	41,4 %	27,7 %	39,8 %	38,3 %	33,7 %

Darst.2: Tabelle Übernahmeersuchen und Transfers der Mitgliedstaaten an Deutschland (Quelle: BAFI)

Im Gegensatz zum DÜ ist von der Dublin-II-Verordnung im Zusammenspiel mit der seit dem 15. Januar 2003 technisch funktionsfähigen Eurodac-Datenbank zu erwarten, dass sie größere Auswirkungen auf die Lastenverteilung in Europa haben wird. Aufgrund der in der Eurodac gespeicherten Fingerabdrücke wird es schneller, effektiver und eindeutig möglich sein, den zuständigen Mitgliedstaat zu ermitteln und ein erfolgreiches Übernahmeersuchen zu stellen. Laut Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die gemeinsame Asylpolitik und die Agenda für den Flüchtlingsschutz (KOM(2003)152, S.21) vom 26. März 2003 konnten ab der Inbetriebnahme der Datenbank am 15. Januar 2003 bis zum 2. März 2003 bereits 238 „Treffer“ erzielt werden. Andere Zahlen liegen uns bisher nicht vor; laut einer mündlichen Auskunft aus dem niederländischen Justizministerium hat sich bereits in den ersten Monaten die Eurodac-Datenbank als sehr erfolgreich erwiesen.

Nach wie vor behält jeder Mitgliedstaat gemäß Art. 3 Abs. 3 Dublin-II-VO das Recht, einen Asylbewerber nach seinen innerstaatlichen Rechtsvorschriften unter Wahrung der Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention in einen Drittstaat zurück- oder auszuweisen. Diese Bestimmung, die das Zuständigkeitssystem der Verordnung unterhöhlt, wurde bereits im Rahmen des DÜ von amnesty, anderen nichtstaatlichen Organisationen, dem UNHCR und den Kirchen scharf kritisiert, da diese „Öffnungsklausel“ die Gefahr von Kettenabschiebungen mit sich bringt. Flüchtlinge und Asylbewerber dürfen nur dann in einen (sicheren) Drittstaat zurückgeführt werden, wenn garantiert ist, dass sie dort effektiven und dauerhaften Schutz vor refoulement erhalten.

Welche Bedeutung wird der sogenannten Drittstaatenregelung in diesem Kontext für die Bundesrepublik bzw. die Europäische Union zuzumessen sein?

Wie bereits oben dargestellt, können die Mitgliedstaaten weiterhin ihre nationalen Drittstaatenregelungen auch im Kontext der Dublin-II-VO anwenden. Die Bedeutung der sicheren Drittstaatenregelung wird für die Bundesrepublik jedoch bei dem Beitritt der neuen Kandidaten stark zurückgehen, da sie dann nur noch von Staaten umgeben sein wird, die Mitgliedstaaten der Dublin-II-VO sind. Somit wird die Dublin-II-VO die Drittstaatenregelung in der Praxis weitgehend verdrängen.

b) Welche praktischen Auswirkungen wird eine Regelung haben, die den Mitgliedstaaten die Einführung/Beibehaltung einer Drittstaatenregelung ermöglicht, die als widerlegliche Vermutung ausgestaltet ist?

Im Gegensatz zum bisherigen Verfahren in Deutschland, in dem pauschal die Sicherheit des Drittstaats vermutet wird und keine Einzelfallprüfung stattfindet, wird nach der Richtlinie eine eingehendere Einzelfallprüfung erforderlich sein. Diese widerlegbare Vermutung kann die völkerrechtlichen Bedenken, die gegen eine uneingeschränkte Drittstaatenregelung sprechen, ausräumen. Es ist jedoch zu beachten, dass in der Regel die Dublin-II-VO eingreifen wird.

Zwar muss nach der Richtlinie für die Feststellung der Sicherheit eines Drittstaates immerhin die Möglichkeit der Rückkehr und der Wiedererlangung anderweitigen Schutzes gegeben sein. Dies stellt unter dem Gesichtspunkt des Flüchtlingsschutzes eine deutliche Verbesserung zur momentanen Rechtslage in der Bundesrepublik dar, wonach eine einmal erreichte oder jedenfalls erreichbare anderweitige Verfolgungssicherheit genügt. Die Gefahr des „refugee in orbit“ und letztendlich des refoulement wird somit gemindert.

Allerdings birgt der einschlägige Art. 28 der Richtlinie die Gefahr, dass Flüchtlinge in ein Land abgeschoben werden, welches sie zuvor nie betreten haben. Der nach der Genfer Flüchtlingskonvention zu gewährende Schutz muss jedoch effektiv und dauerhaft sein. Nach internationalem Flüchtlingsrecht ist der Staat, in dem der Flüchtling um Schutz nachgesucht hat, für die Prüfung des Asylantrages vorrangig zuständig. Er muss sicherstellen, dass der Flüchtling nicht auf direktem oder indirektem Weg in seinen Verfolgerstaat abgeschoben wird. Der abschiebende Staat muss gewährleisten, dass der Betroffene rechtlich und tatsächlich bereits effektiven und dauerhaften Schutz in einem Drittland gefunden hat und dieser Schutz auch noch bei seiner Rückkehr gewährleistet ist. Eine Abschiebung in ein Land, welches der Flüchtling noch nie betreten hat, verbietet sich damit. Dies müsste in der Richtlinie klargestellt werden.

amnesty international ist außerdem der Auffassung, dass die Frage der Beweislast für die Möglichkeit der Wiedererlangung von Schutz in einem Drittstaat deutlicher formuliert werden sollte. Beweispflichtig muss der abschiebende Staat, nicht der betroffene Flüchtling sein. Rückübernahmeabkommen können daneben keine Einzelfallprüfung ersetzen.

c) Wie ist die Sonderregelung für Asylgesuche an der Grenze und die Möglichkeit der Einreiseverweigerung im Lichte des Prinzips des non-refoulement der Genfer Flüchtlingskonvention zu beurteilen?

Die Asylverfahrensrichtlinie lässt in Art. 35 den Mitgliedstaaten einen weiten Spielraum für Verfahren an der Grenze. Ein Festhalten an der Grenze soll möglich sein, wobei ankommende Flüchtlinge jederzeit in andere Staaten weiterreisen könnten.

Auch die Zurückweisung an der Grenze wird vom Gebot des non-refoulement aus Art. 33 GFK mit umfasst. Vorrangig ist danach der um Schutz ersuchte Staat für die Prüfung des Asylgesuches zuständig. Für die Dauer des Verfahrens besteht ein Verbleibsrecht, welches fortbesteht, wenn sich herausstellt, dass die Person weiterhin schutzbedürftig ist. Die Meinung, Art. 33 GFK gewähre nur bereits eingereisten Flüchtlingen Schutz, ist mittlerweile durch die Entwicklung des Völkerrechts und die überwiegende Staatenpraxis überholt.

Die Abschiebung oder Zurückweisung in einen Drittstaat ist nicht möglich, wenn im Einzelfall nicht sichergestellt werden kann, dass eine Weiterschlebung in den Verfolgerstaat ausgeschlossen ist.

d) Enthält der aktuelle Entwurf der Asylverfahrensrichtlinie Bestimmungen, die in der Umsetzung in nationales Recht zu einem erhöhten Prüfungsaufwand/Verlängerungen im Asylverfahren führen können?

Die Regelungen der Asylverfahrensrichtlinie führen momentan vorrangig zur Beschleunigung des Asylverfahrens.

Im Rahmen der Drittstaatenregelung muss jedoch nunmehr wegen der Einführung einer widerleglichen Vermutung in eine materiellrechtliche Prüfung des Asylgesuchs eingestiegen werden.

Auch Minderjährigen über 16 Jahren muss ein gesetzlicher Vertreter bestellt werden, Art. 2 h, 15 Abs. 1 der Richtlinie.

Die beschleunigenden Elemente der Verfahrensrichtlinie entsprechen nicht in jedem Fall den Anforderungen des internationalen Flüchtlingsrechts. amnesty international befürchtet, dass durch die Ausweitung des beschleunigten Verfahrens im zweiten Entwurf der Asylverfahrensrichtlinie das reguläre Verfahren nun die Ausnahme und das beschleunigte Verfahren zur Regel wird. Diese Ausweitung steht im Widerspruch zu dem Beschluss des Exekutivkomitees für das Programm des UNHCR (Excom-Beschluss) Nr. 30. Dort wurde festgelegt, dass ein offensichtlich unbegründeter Asylantrag nur dann vorliegt, wenn er unzweifelhaft mißbräuchlich gestellt wurde oder in keinerlei Zusammenhang mit der Genfer Flüchtlingskonvention steht. Ein beschleunigtes Verfahren soll jedoch nach Art. 23 der Asylverfahrensrichtlinie möglich sein:

bei unzulässigen Anträgen, d. h. bei Anwendung von Dublin II, des Grundsatzes des ersten Asyllandes; des sicheren Drittstaatsprinzips oder bei Vorliegen eines Auslieferungersuchens durch einen Mitgliedstaat oder einen sicheren Drittstaat

bei offensichtlich unbegründeten Anträgen, d. h. bei Asylanträgen, die offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Genfer Flüchtlingskonvention stehen oder bei Herkunft aus einem sicheren Herkunftsstaat

bei unbegründeten Asylanträgen, insbesondere wenn Mitwirkungspflichten verletzt wurden oder aber bei Gefahr für die Sicherheit des Aufnahmestaates oder Bedrohung für die Bevölkerung, weil der Betroffene wegen eines besonders schweren Verbrechens rechtskräftig verurteilt wurde.

bei Asylfolgeverfahren

bei Verfahren an der Grenze.

amnesty international hält es für besonders besorgniserregend, dass im Falle eines Verdachts der Gefahr für die nationale Sicherheit oder einer Bedrohung für die Bevölkerung eines Staates das beschleunigte Verfahren vorgesehen ist. Ebenso wendet sich amnesty international

gegen die Anwendung eines beschleunigten Verfahrens bei Antragstellern, die vor einem internationalen Strafgericht angeklagt sind oder für die ein Auslieferungsersuchen vorliegt. Gleiches gilt für Anträge, die „prima facie“ nicht unter die Genfer Flüchtlingskonvention fallen sollen.

Die Richtlinie sieht zwar vor, dass Asylbewerbern während des Verfahrens Beratung durch einen Anwalt oder eine andere rechtskundige Person ermöglicht werden soll. Nach Ablehnung des Asylantrages im Verwaltungsverfahren soll diese Beratung kostenfrei sein. Die Mitgliedstaaten können jedoch bspw. eine Einschränkung auf Fälle vornehmen, in denen hinreichende Aussicht auf Erfolg besteht, so dass auch hier keine Änderung der deutschen Rechtslage erforderlich wird. Dabei hat amnesty international immer wieder betont, dass eine unabhängige Verfahrensberatung unerlässlich ist, um den Schutz von Flüchtlingen zu gewährleisten und eine solche erst zu einem effizienten und damit beschleunigten Verfahren beiträgt.

e) In welchem Umfang sind freiheitsentziehende Maßnahmen während des Asylverfahrens mit menschenrechtlichen und rechtsstaatlichen Grundsätzen sowie dem internationalen Flüchtlingsrecht vereinbar?

amnesty international ist der Ansicht, dass Asylsuchende im Grundsatz nicht inhaftiert werden sollten. Eine Inhaftierung kann den Asylsuchenden insbesondere daran hindern, seinen Asylantrag vorzubereiten und das Asylverfahren effektiv zu betreiben, wegen ihrer negativen Begleitumstände dazu führen, dass ein Asylantrag zurückgenommen und der Asylsuchende trotz Risiken in sein Herkunftsland zurückkehrt sowie andere Asylsuchende, die sich noch in ihrem Herkunftsland befinden, davon abhalten, sich trotz politischer Verfolgung an einen Staat zu wenden, in dem sie bei ihrer Ankunft inhaftiert werden.

amnesty international wendet sich daher gegen jede Inhaftierung von Asylsuchenden, solange sie nicht einer nicht unerheblichen Straftat beschuldigt werden oder solange die Behörden nicht in jedem individuellen Fall nachweisen, dass Inhaftierung notwendig und gesetzlich vorgesehen ist und dass sie aus einem Grund erfolgt, der nach internationalen Standards als legitimer Grund zur Inhaftierung Asylsuchender anerkannt ist. amnesty international fordert daneben, dass jeder inhaftierte Asylsuchende unverzüglich einem Gericht vorgeführt wird, um die Rechtmäßigkeit seiner Inhaftierung und ihre Übereinstimmung mit internationalen Standards zu überprüfen.

Dies ergibt sich auch aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), nach deren Art. 5 eine Inhaftierung nur unter bestimmten Umständen zulässig ist und in jedem Fall eine unverzügliche gerichtliche Überprüfung vorgesehen sein muss. Dabei ist zu beachten, dass, wie das Europäische Komitee für die Verhütung von Folter festgestellt hat (7th General Report on the ECPT's activities, ECPT/Inf (97) 10), eine Inhaftierung auch dann vorliegen kann, wenn Asylsuchende in einer Flughafentransitzzone oder an ähnlichen Plätzen innerhalb oder außerhalb des Staatsgebiets des betreffenden Staats festgehalten werden und unabhängig davon, ob die betreffende Person die Zone durch Ausreise in einen anderen Staat jederzeit verlassen könnte, solange der Staat nur die Kontrolle über die Zone oder die Plätze ausübt und die Bewegungsfreiheit effektiv eingeschränkt ist.

Zu den internationalen Standards, die die Inhaftierung von Asylsuchenden betreffen, gehören vor allem der EXCOM-Beschluss Nr. 44 von 1986 und die UNHCR-Richtlinien über die Inhaftierung von Asylsuchenden von 1999. Nach ihnen soll die Inhaftierung von Asylsuchenden im Normalfall vermieden werden und nur zulässig sein, wenn die Behörden nachweisen, dass andere, weniger einschneidende Maßnahmen nicht ausreichen. Wenn ein Asylsuchender rechtmäßig inhaftiert wird, darf die Haft nur so lange andauern, wie dies notwendig ist. Jede Haftanordnung muss regelmäßig durch ein unabhängiges und kompetentes Gericht überprüft werden. Bestimmte verletzbare Personen sollten unter keinen Umständen inhaftiert werden, etwa unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Über diese Kriterien hinaus muss eine Inhaftierung außerdem rechtmäßig und nicht willkürlich sein und aus einem der als abschließend zu verstehenden folgenden Gründe erfolgen:

Zur Klärung der Identität,

Zur Feststellung der Tatsachen, auf denen der Antrag auf Gewährung der Flüchtlingseigenschaft oder auf Asyl beruht,

In Fällen, in denen Asylsuchende ihre Reise- und/oder Identitätsdokumente vernichtet oder gefälschte Dokumente benutzt haben, um die Behörden des Staates, in dem sie Asyl beantragen wollen, zu täuschen,

Zum Schutz der nationalen Sicherheit oder Ordnung.

Des weiteren stellt der Beschluss Nr. 85 (XLIX) des Exekutiv-Komitees des UNHCR Richtlinien zum Erfordernis des internationalen Rechtsschutzes bezüglich einer Inhaftierung von Asylsuchenden auf.

Grundsätzlich begrüßt amnesty international den in der Richtlinie in Art. 17 enthaltenen allgemeinen Grundsatz, dass Asylsuchende nicht in Haft genommen werden sollen. Dennoch ist die Organisation sehr besorgt über die weite Formulierung und den daraus folgenden weiten Ermessensspielraum über die Frage, wann Gewahrsam zulässig ist. amnesty international erachtet diese Formulierung als zu vage und zu allgemein, um eine so einschneidende Maßnahme wie Freiheitsentzug zu rechtfertigen. Wir möchten in diesem Zusammenhang auf eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) aus dem Jahr 1996 (Amuur vs. Frankreich; §50) hinweisen, in dem der Gerichtshof feststellt, dass Regelungen, die den Freiheitsentzug im Hinblick auf Asylbewerber erlauben, ausreichend verständlich und genau formuliert sein müssen, um das Risiko von willkürlicher Freiheitsentziehung zu vermeiden.

f) Wie wird gesichert, dass die Beitrittsstaaten der Europäischen Union ein nationales Asylsystem gewährleisten, das dem internationalen Flüchtlingsrecht entspricht?

Laut dem Bericht der Europäischen Kommission zur Osterweiterung sind in den Beitrittsstaaten teilweise noch große Mängel im Asylverfahren zu verzeichnen. In Estland seien weitere Anstrengungen erforderlich, damit das Grundprinzip der Nichtzurückweisung beachtet wird. In Lettland sei der staatliche Grenzschutz für die Befragung von Asylbewerbern zuständig. Auch in Litauen werde das Grundprinzip der Nichtzurückweisung nicht in vollem Umfang respektiert. In Polen sei kein ausreichender Schutz minderjähriger Flüchtlinge gegeben. Außerdem sei die Eingliederung von Flüchtlingen allgemein nicht gewährleistet.

Die Beitrittsstaaten werden ebenso wie die momentanen Mitgliedsstaaten verpflichtet sein zur Umsetzung der europäischen Regelungsinstrumente. Bei der Festlegung der Mindestnormen im Asylbereich ist daher schon jetzt besonders darauf zu achten, dass diese selbst dem internationalen Flüchtlingsrecht entsprechen. Dies ist in wichtigen Punkten nicht der Fall. Betrachtet man bspw. die Richtlinie zur Definition des Flüchtlingsbegriffs, so widerspricht diese schon nach aktuellem Verhandlungsstand der Genfer Flüchtlingskonvention. Sog. selbstgeschaffene subjektive Nachfluchtgründe sollen nicht zur Flüchtlingsanerkennung führen, Ausschlussgründe werden vor der

Anerkennung geprüft und die Gründe aus Art. 1 F der Konvention systemwidrig und erweiternd mit denen aus Art. 33 Abs. 2 GFK vermischt.

Im Rahmen des subsidiären Schutzes macht die Bundesregierung einen Vorbehalt gegen die Aufnahme nichtstaatlicher Verfolgung geltend. Dies ist konträr zur Rechtsprechung des die EMRK auslegenden Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

Ein nationales Asylsystem entsprechend internationalem Flüchtlingsrecht kann außerdem nur dann geschaffen werden, wenn die jeweiligen Entscheidungsträger in Verwaltung und Gerichten entsprechend geschult werden. Schulungsmaßnahmen sollten in Zusammenarbeit mit NGO's und UNHCR durchgeführt werden. Auch im Rahmen der täglichen Verwaltungsarbeit im Flüchtlingsbereich sollten lokale NGO's und UNHCR ausreichend beteiligt werden, daneben sollte diesen Gruppen die Beratung von Flüchtlingen im Asylverfahren möglich sein.

2. Materielles Flüchtlingsrecht

a) Inwieweit gebietet die Genfer Flüchtlingskonvention die Berücksichtigung sogenannter nichtstaatlicher Verfolgung und inwieweit ist dies in der Staatenpraxis anerkannt?

Die Genfer Flüchtlingskonvention unterscheidet bei der Zuerkennung des Flüchtlingsstatus nicht danach, ob Verfolgung durch staatliche oder nichtstaatliche Akteure vorliegt. Art. 1 A der Konvention orientiert sich im Wortlaut bei der Definition des Begriffs des Flüchtlings nicht daran, wer Verursacher der Flucht war, sondern welche Gründe für die Flucht vorlagen. Entscheidend für die Beurteilung, ob ein Individuum schutzbedürftig ist, und damit für die Gewährung des Schutzes ist also die Opfer- und nicht die Täterperspektive. Dies hat der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen immer wieder betont.

Bei der Auslegung, orientiert an den Auslegungsgrundsätzen der Wiener Vertragsrechtskonvention, muss das vorrangige Ziel und der Zweck der Genfer Flüchtlingskonvention beachtet werden: Die Lösung des Flüchtlingsproblems muss sich am Schutz der Menschenrechte orientieren. Zwar knüpft die Genfer Flüchtlingskonvention als zwischenstaatlicher Vertrag grundsätzlich mit ihren Verpflichtungen an die Existenz von Staaten an. Die Verpflichtung, einen Flüchtling nicht dem refoulement auszusetzen, ist jedoch unabhängig von der Existenz eines Herkunftsstaates. Sie trifft allein die schutzfähigen Aufnahmestaaten. Daher kann ein Flüchtling nicht auf den Schutz seines Heimatstaates verwiesen werden, wenn dieser schutzunfähig ist oder gar nicht mehr existiert. Eine solche etatistische Sichtweise kann letztendlich dazu führen, dass die Betroffenen erneut der Verfolgung in ihrem Herkunftsstaat ausgesetzt werden.

Nichtstaatliche Verfolgung kann also ausgehen von: nichtstaatlichen Akteuren, wenn der Staat nicht schutzwilling ist; quasi-staatlichen oder de-facto Autoritäten oder bewaffneten politischen Gruppen; nichtstaatlichen Akteuren, wenn der Staat zwar schutzwilling, aber nicht fähig hierzu ist; nichtstaatlichen Akteuren bei völligem Zusammenbruch der Staatsmacht, so dass kein Staat vorhanden ist, der Schutz bieten könnte.

Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben sich im Rahmen der Verhandlungen um die Richtlinie zur Definition des Flüchtlingsbegriffs darauf geeinigt, dass auch nichtstaatliche Verfolgung zur Anerkennung als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention führen kann. Auch in Österreich und Frankreich, beides Länder, in denen lange Zeit keine Flüchtlingsanerkennung bei nichtstaatlicher Verfolgung erfolgte, wird diese mittlerweile anerkannt.

Steht der „Gemeinsame Standpunkt des Rates der EG betreffend die harmonisierte Anwendung der Definition des Begriffs „Flüchtling“ in Artikel 1 des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951“ vom 4. März 1996 der Einbeziehung nichtstaatlicher Verfolgung entgegen?

Der Gemeinsame Standpunkt steht der Einbeziehung nichtstaatlicher Verfolgung in die Richtlinie zur Definition des Flüchtlingsbegriffs nicht entgegen.

Inhaltlich entspricht er zwar nicht vollständig dem Schutzzumfang der Genfer Flüchtlingskonvention. Neben staatlicher Verfolgung erkennt er nichtstaatliche Verfolgung in Bürgerkriegssituationen an, wenn diese durch „Stellen [erfolgt], die faktisch die Hoheitsgewalt in einem Teil des Staatsgebiets ausüben, innerhalb dessen der Staat seinen Bürgern keinen Schutz mehr gewähren kann.“ Das Problem der „fading states“ ist damit nicht ausreichend umfaßt.

Allerdings entfaltet der Gemeinsame Standpunkt rechtlich keine Wirkung (mehr). Ein Gemeinsamer Standpunkt hat von vornherein nicht die rechtliche Verbindlichkeit eines völkerrechtlichen Vertrages, sondern stellt allein Leitlinien für die nationalen Asylbehörden dar. Die rechtliche Grundlage für den in Frage stehenden Gemeinsamen Standpunkt Art. K 3 des EG-Vertrages in der Fassung des Vertrages von Maastricht ist mittlerweile hinfällig geworden. Die europäische Harmonisierung des Asylrechts ist nunmehr in Art. 63 Abs. 1 d) des EG-Vertrages geregelt, so dass der Gemeinsame Standpunkt mitsamt seiner Rechtsgrundlage keine rechtliche Wirkung mehr entfaltet und damit der Einbeziehung nichtstaatlicher Verfolgung in die Richtlinie zur Definition des Flüchtlingsbegriffs in vollem Umfang nicht entgegensteht.

Welche praktische Tragweite hätte die Anerkennung nichtstaatlicher Verfolgung im Anwendungsbereich der Genfer Flüchtlingskonvention für die Zahl jener Flüchtlinge, denen hiernach Schutz zu gewähren wäre?

Die Anerkennung nichtstaatlicher Verfolgung würde an der Zahl der Flüchtlinge nichts ändern. Es ist nicht nachweisbar, dass eine in dieser Frage flüchtlingsfreundlichere Rechtslage im Aufnahmeland zu einer Erhöhung der Flüchtlingszahlen führt. Vielmehr sind hierfür sowohl die Fluchtgründe als auch Bindungen in das entsprechende Aufnahmeland ausschlaggebend. In den letzten Jahren haben alle anderen EU-Mitgliedstaaten bis auf die Bundesrepublik die nichtstaatliche Verfolgung als Schutzgrund anerkannt. Beim Vergleich der Asylbewerberzahlen von 2001 auf 2002 in der Europäischen Union sind diese jedoch insgesamt leicht zurückgegangen.

Die Anerkennung nichtstaatlicher Verfolgung würde jedoch dazu führen, dass Schutzbedürftigen nach der Genfer Flüchtlingskonvention endlich der erforderliche Schutz gewährt würde. Flüchtlinge aus zerfallenden Staaten erhalten auch heute noch in der Bundesrepublik häufig lediglich eine Duldung. Eine Duldung bescheinigt jedoch allein die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung und bietet damit keinen rechtlich ausreichenden Schutz für die Betroffenen. Auch die damit verbundenen weiteren Statusrechte entsprechen nicht denen der Genfer Flüchtlingskonvention, bspw. Freizügigkeit (Art. 26 GFK), Zugang zum Arbeitsmarkt (Art. 17 GFK) etc. Praktische Tragweite der Anerkennung nichtstaatlicher Verfolgung wäre die Angleichung des Status nichtstaatlich Verfolgter an den anderer Flüchtlinge nach der GFK damit die lange überfällige Anpassung der deutschen Rechtspraxis an die Erfordernisse der Konvention.

b) Inwieweit gebietet die Europäische Menschenrechtskonvention und der aus ihr entwickelte Abschiebungsschutz die Einbeziehung nichtstaatlicher bzw. geschlechtsspezifischer Verfolgungsgefahren?

Nach ständiger Rechtsprechung des EGMR legt das Verbot der Folter und unmenschlicher und erniedrigender Behandlung nach Art. 3

EMRK i.V.m. Art. 1 EMRK den Vertragsstaaten die Verpflichtung auf, eine Person nicht in einen Staat abzuschicken, wenn stichhaltige Gründe für die Annahme vorliegen, dass diese Person einem tatsächlichen Risiko einer Art. 3 EMRK zuwiderlaufenden Behandlung ausgesetzt wäre.

Hinsichtlich der Frage nach dem konkreten Schutzbereich von Art. 3 EMRK sind in den letzten Jahren einige Entscheidungen des EGMR ergangen, die auf eine wichtige Fortentwicklung diesbezüglich schließen lassen. Dies betrifft insbesondere Fälle, in denen die im Heimatland drohende unmenschliche oder erniedrigende Behandlung nicht von Staatsorganen ausgeht, sondern etwa von Bürgerkriegsparteien oder ausschließlich von privaten Gruppen verübt wird, oder sich ganz allgemein aus der unzureichenden medizinischen Versorgung des Zielstaates ergibt.

Die maßgebliche Frage ist jedoch, durch wen die konventionswidrige Behandlung erfolgen muß, damit sie in den Anwendungsbereich der EMRK fällt. Hierzu gibt es eine umfangreiche Spruchpraxis der Straßburger Organe. So wurde bereits durch die Kommission im Jahre 1983 in dem Verfahren Altun festgestellt, dass es auf das Vorliegen einer objektiven Gefahr ankomme. Von wem diese ausgehe, sei irrelevant. Dieser Ansicht schloss sich der EGMR an. Grundlegend ist insoweit die Entscheidung in der Sache Ahmed Ahmed gegen Österreich, NVwZ 1997, 1100, Nr. 46 vom 17. Dezember 1996, in dem der EGMR die Anwendung von Art. 3 EMRK auch bei nichtstaatlicher Verfolgung bejaht hat. In dieser Entscheidung betonte der Gerichtshof, dass das Fehlen jeder staatlichen Macht in Somalia für die Anwendung von Art. 3 EMRK ohne Bedeutung sei, so dass eine Abschiebung zu einem Verstoß gegen Art. 3 EMRK führen würde. In der Rechtssache H.L.R. H.L.R. gegen Frankreich, InfAusIR 1997, 333, Nr. 40 im Jahr 1997 wurde vom Gerichtshof hervorgehoben, dass er die Möglichkeit der Anwendung von Art. 3 EMRK nicht grundsätzlich ausschließe, wenn die Gefahr von Privatpersonen ausgehe. Mit der dritten Entscheidung in diesem Bereich, der Fall D. Fall D. gegen Vereinigtes Königreich, InfAusIR, 1997, 381, Nr. 53 aus demselben Jahr, hat der Gerichtshof schließlich Art. 3 EMRK zum ersten Mal auf allgemeine, nicht durch konkrete Handlungen von Personen verursachte Umstände angewandt, in dem er es als mit Art. 3 EMRK unvereinbar angesehen hat, dass ein Staatsangehöriger aus Saint-Kitt abgeschoben werden sollte, der an AIDS im Endstadium erkrankt war, und dem in seinem Heimatland die geeignete Pflege nicht zur Verfügung stand.

Festzuhalten ist somit, dass nach der Rechtsprechung der Konventionsorgane Art. 3 EMRK Abschiebungsschutz auch bei nichtstaatlicher Verfolgung umfassend gewährt. Grundsätzlich wird als Begründung hierfür angeführt, dass die fundamentale Bedeutung von Art. 3 EMRK es erfordere, dass die notwendige Flexibilität erhalten bleibe, um eine Anwendung der Vorschrift auch unter anderen Umständen in Betracht zu ziehen. Auch bei Gegebenheiten, die nicht unter den Verantwortungsbereich des Staates fielen, müsse eine Überprüfung möglich sein, um der absoluten Geltung der Norm Rechnung zu tragen. Zudem wird diese Auslegung des Art. 3 der EMRK mit dem Sinn und Zweck der Norm des effektiven Schutz des Individuums begründet. Denn aus der Perspektive des Opfers könne es keinen Unterschied machen, wer für die unmenschliche oder erniedrigende Behandlung verantwortlich sei. Die Gefährdung des Opfers erfolge aus einer objektiven Gefahrensituation. Ob diese durch private Gruppen oder staatliche Organe verursacht werde, sei vom Zufall abhängig und könne deshalb nicht zur Eingrenzung des Schutzbereichs führen. Ein Unterschied könne sich lediglich im Hinblick auf den Grad der Gefährdung ergeben, wobei zu berücksichtigen sei, dass eine Gefahr, die von staatlichen Verfolgern ausgehe, die über ein flächendeckendes Gewaltmonopol verfügen, regelmäßig größer sein werde, als bei nichtstaatlicher Verfolgung.

Inwieweit genügt der Auffangtatbestand des § 53 Abs. 6 AusIG den Anforderungen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte?

Um diese Frage angemessen beantworten zu können, ist zunächst ein Blick auf die unterschiedliche Auslegungspraxis des EGMR und des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) in Bezug auf den Anwendungsbereich des Art. 3 EMRK zu werfen. Entgegen der zuvor erörterten ständigen Rechtsprechung des EGMR legt das BVerwG bei der Überprüfung des § 53 IV AusIG Art. 3 EMRK dergestalt aus, dass hiernach die Bejahung eines Abschiebungshindernisses bei nichtstaatlicher Verfolgung, bzw. Gefährdung nicht möglich ist. Das BVerwG begründet diese Auslegungspraxis mit einem Hinweis auf den Wortlaut, die Entstehungsgeschichte und den Sinn und Zweck der Konvention, und wendet § 53 IV AusIG dementsprechend nur bei staatlicher oder quasi-staatlicher Verfolgung an. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass dem hier in Rede stehenden Absatz 6 des § 53 AusIG insofern eine besondere Bedeutung zukommt, da auch nach Ansicht des BVerwG im Rahmen der Überprüfung dieser Vorschrift die Möglichkeit besteht, ein Abschiebungshindernis bei nichtstaatlicher Verfolgung zu bejahen. De facto ist somit festzustellen, dass nach der Rechtsanwendung des BVerwG nur der Absatz 6 des § 53 AusIG Abschiebungsschutz vor nichtstaatlicher Verfolgung gewährt.

Diese Anwendungspraxis deutscher Gerichte wurde im Rahmen der Entscheidung T.I. / U.K. T.I. gegen Vereinigtes Königreich, InfAusIR, 2000, 321 am 07.03.2000 durch den EGMR thematisiert und auf eine Verletzung des Art 3 EMRK überprüft.

Nach Ansicht des Antragsstellers würde Deutschland bei nichtstaatlicher Verfolgung aufgrund seiner Rechtsprechung zu § 53 IV AusIG i.V.m. Art 3 EMRK den notwendigen Schutz nach Art. 3 EMRK nicht gewähren. Der EGMR erklärte die Individualbeschwerde des Tamilen jedoch für unzulässig, da aus seiner Sicht ausreichende verfahrensrechtliche Sicherheiten bestehen, um den Antragsteller vor einer Verbringung von Deutschland nach Sri Lanka zu schützen. Zwar ging der Gerichtshof von einer offensichtlichen Lücke in der Schutzgewährung aus, die von der deutschen Herangehensweise an nichtstaatliche Risiken herrührt. Diese Schutzlücke werde jedoch – zumindest bis zu einem bestimmten Umfang – durch die Anwendung des § 53 VI AusIG von den deutschen Behörden und Gerichten geschlossen. So habe es sich gezeigt, dass aufgrund dieser Bestimmung sowohl jenen Personen Schutz gewährt werden könne, die von generellen gesundheitlichen oder umweltbedingten Risiken bedroht werden, als auch solche deren Leib und Leben durch nichtstaatliche Gefährdung bedroht ist. Auch die Bedenken hinsichtlich der Tatsache, dass die Vorschrift den deutschen Behörden bei ihrer Entscheidung ein Ermessen gewährt, wurden nach Auffassung des Gerichts durch die Ausführungen der deutschen Seite ausgeräumt. Denn die Interpretation durch die deutschen Gerichte habe verdeutlicht, dass eine Verpflichtung zur Anwendung dieser Bestimmung auf Personen bestehe, die die Drohung einer ernststen Gefahr darlegen könnten. In diesen Fällen sei somit das Ermessen auf Null reduziert und der Abschiebungsschutz werde nach § 53 VI AusIG i.V.m. Art 1, 2 GG sichergestellt.

amnesty international hat daher bereits im ersten Gesetzgebungsverfahren zum Zuwanderungsgesetz gefordert, dass die Vorschrift des § 53 Abs. 6 S. 1 AusIG bzw. dann des § 60 Abs. 7 S. 1 AufenthG entsprechend den Erklärungen der Bundesregierung in dem Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte als zwingende Regelung ausgetaltet wird.

Die Einschränkung des EGMR, dass die Schutzlücke durch die deutsche Rechtspraxis bei nichtstaatlicher Verfolgung durch die Anwendung von § 53 VI AusIG nur in gewissem Umfang geschlossen werde, weist auf – wenn auch vorsichtig formulierte - Bedenken des Gerichtshofs hinsichtlich der Schutzgewährung in Deutschland hin. Anlass hierfür könnte neben der dargelegten Auslegungspraxis zu Art. 3 EMRK die Tatsache sein, dass jede Duldung nach § 53 VI AusIG nur auf drei Monate befristet ist, einer Überprüfung durch die Behörden

unterliegt und letztendlich keinen rechtlichen sondern rein faktischen Abschiebungsschutz bietet. Auch die Sperrwirkung nach § 53 VI S. 2 i.V.m. § 54 AusIG, wonach bei allgemeinen Gefahren zumindest einer Bevölkerungsgruppe kein Abschiebungsschutz ohne Erlass der obersten Landesbehörde ergehen kann, könnte Bedenken hervorrufen.

amnesty international ist der Ansicht, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union endlich die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte einheitlich umsetzen sollten. Daher hat die Organisation schon mehrfach die Bundesregierung als letzten Mitgliedstaat aufgefordert, seinen Vorbehalt zum subsidiären Schutz bei nichtstaatlicher Verfolgung aufzuheben.