

Stellungnahme des Deutschen Roten Kreuzes (DRK) zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2011/95/EU (Neufassung der Qualifikationsrichtlinie) vom 07. Januar 2013

Das DRK dankt dem Bundesministerium des Innern für die eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem vorgenannten Gesetzesentwurf, bedauert jedoch außerordentlich, dass die für eine Stellungnahme zur Verfügung stehende Zeit so kurz bemessen ist, dass eine umfassende und abschließende Überprüfung des Gesetzesentwurfs sowie des sich aus der Richtlinie ergebenden Umsetzungsbedarfs fast unmöglich ist. Wir erlauben uns vor diesem Hintergrund, im Folgenden auf die aus unserer Sicht wichtigsten Punkte einzugehen und ggf. im weiteren Gesetzgebungsverfahren weitere Aspekte nachzuliefern. Für die Zukunft bitten wir um die Einräumung angemessener Stellungnahmefristen, damit die Beteiligung der Zivilgesellschaft nicht eine reine Formalität, sondern eine Bereicherung für alle Beteiligten darstellt.

Das DRK hatte bereits im Rahmen seiner Stellungnahme zur Umsetzung der EU-Daueraufenthaltsrichtlinie vom 21. Januar 2013 an die fristgemäße Umsetzung der EU-Qualifikationsrichtlinie erinnert und zu diesem Zweck ein kohärentes Gesetzgebungsverfahren angeregt, in welchem alle Regelungen, die die Rechtstellung von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten betreffen, zusammen behandelt werden. Wir begrüßen vor diesem Hintergrund den vorgelegten Gesetzesentwurf, der der fristgemäßen Umsetzung der Qualifikationsrichtlinie dient und insbesondere die Position von subsidiär Schutzberechtigten in Deutschland verbessert. Wir bedauern aber, dass dies nicht in einem Verfahren geschieht, das der besonderen Bedeutung der Qualifikationsrichtlinie als dem Kernbereich des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems gerecht wird. Fehlerhafte Verweise und Begrifflichkeiten im Gesetzesentwurf sowie Lücken bei der Umsetzung der Richtlinie lassen erahnen, dass nicht nur seitens der Verbände unter besonderem Zeitdruck gearbeitet werden musste.

Das DRK begrüßt die Aufnahme der subsidiär Schutzberechtigten in den Regelungsbereich des Asylverfahrensgesetzes und § 25 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes und die damit erfolgte Verbesserung für die Rechtsposition dieser Personengruppe. Die erstmalig erfolgte weitreichende wörtliche Übernahme maßgeblicher Definitionen des Flüchtlings- und subsidiären Schutzes aus der Richtlinie in ein deutsches Gesetz ist aus unserer Sicht ein geeignetes Mittel, um die angestrebte Harmonisierung des Europäischen Asylsystems weiter voran zu treiben.

Berlin, 08. Februar 2013

Zu den Änderungen im Einzelnen

Artikel 1 – Änderung des Asylverfahrensgesetzes

Nr. 3 - § 1 Asylverfahrensgesetz: Geltungsbereich

Das DRK begrüßt die Aufnahme der europarechtlich subsidiär Schutzberechtigten in den Geltungsbereich des Asylverfahrensgesetzes. Dies macht ihre Stellung als Schutzberechtigte internationalen Schutzes deutlich und sorgt für die Einhaltung aller Verfahrensgarantien nach dem AsylVfG.

Bedauerlich ist jedoch, dass die in der allgemeinen Gesetzesbegründung unter Punkt II angesprochene Schaffung einer vierstufigen Prüfungsreihenfolge (1. Flüchtlingseigenschaft, 2. Asylberechtigung, 3. europarechtlich subsidiärer Schutz, 4. nationale Abschiebungsverbote) nicht durch die Einbeziehung auch der nationalen Abschiebungsverbote in den Geltungsbereich des Gesetzes nach § 1 verdeutlicht wird. Diese sollen vielmehr weiterhin nach § 24 Abs. 2 AsylVfG von Amts wegen zu prüfen sein, ohne dass die in § 24 Abs. 2 AsylVfG erforderliche Korrektur auf den Anwendungsbereich des nationalen subsidiären Schutzes (§ 60 Abs. 5 und 7 statt wie bisher § 60 Abs. 2 bis 5 oder 7 AufenthG) erfolgt. Aus unserer Sicht würde eine Aufnahme nationaler Abschiebungsverbote in den Geltungsbereich des § 1 AsylVfG und den Umfang des Asylantrags nach § 13 AsylVfG gewährleisten, dass dem/der AntragstellerIn auch diesbezüglich alle Verfahrensgarantien einschließlich der Möglichkeit, auch diesen Antrag ggf. zurück nehmen zu können, zustehen.

Darüber hinaus erlauben wir uns bereits an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass im Rahmen des Gesetzesentwurfs und der Begründung nicht immer unzweifelhaft klar wird, ob allein vom europarechtlichen oder aber auch vom nationalen subsidiären Schutz die Rede ist. Für die für den Gesetzesanwender nötige Gesetzesklarheit wäre eine entsprechende Klarstellung wünschenswert.

Nr. 6 - § 3 AsylVfG: Flüchtlingsbegriff

Die Überführung des Flüchtlingsbegriffs aus dem Aufenthaltsgesetz in das Asylverfahrensgesetz ist aus dogmatischer Sicht zu begrüßen. Sie regelt die Definition eines Flüchtlings im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention sowie der Qualifikationsrichtlinie nunmehr am richtigen Ort, nämlich dem Asylverfahrensgesetz und führt zu einer Stärkung des Flüchtlingsschutzes, indem sie ihn nicht mehr allein in der Regelung von Abschiebungsverböten verortet.

Nr. 7 - § 3a ff AsylVfG: Definitionen

Die Umsetzung der Begriffe der Verfolgungshandlungen, der Verfolgungsgründe sowie der Akteure, von denen Verfolgung ausgehen kann, durch weitgehend wörtliche Übernahme der Definitionen aus der Richtlinie wird ausdrücklich begrüßt, da sie der europäischen Harmonisierung dient.

Im Folgenden wird der geplante Gesetzeswortlaut aus unserer Sicht jedoch nicht der Richtlinie gerecht:

Korrigiert werden muss zunächst **§ 3a Abs. 3 AsylVfG**, damit er den Vorgaben des Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie entspricht. Um die in der Richtlinie geforderte Verknüpfung zwischen Verfolgungshandlung und Verfolgungsgrund wiederzugeben, wäre folgender Wortlaut denkbar: „Zwischen den in § 3 b genannten Verfolgungsgründen und den in Absatz 1 und 2 als Verfolgung eingestufted Handlungen oder dem Fehlen von Schutz vor solchen Handlungen muss (gemäß § 3 Absatz 1) eine Verknüpfung bestehen.“

§ 3b Absatz 1 Nr. 5 AsylVfG: Soziale Gruppe

Gemäß Art. 10 Abs. 1 d der Richtlinie dürfen lediglich solche strafbaren Handlungen vom Schutzbereich ausgenommen werden, die nach dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten strafbar sind. Diese Einschränkung ist wichtig, da die Verfolgung aufgrund sexueller Orientierung oftmals gerade aufgrund des im Verfolgerstaat geltenden Strafrechts erfolgt. § 3 b Abs. 1 Nr. 5 S. 3 sollte daher entsprechend formuliert werden, dass „strafbare Handlungen *nach deutschem Recht*“ nicht darunter fallen.

§ 3b Absatz 1 Nr. 5 S. 4 AsylVfG in der aktuellen Form lässt den Schluss zu, dass der Begriff der Verfolgungshandlung im Sinne des § 3a unzulässigerweise eingeschränkt werden soll. Um dies zu vermeiden, schlagen wir vor, das Geschlecht und die geschlechtliche Identität zusammen mit der sexuellen Orientierung in § 3b Absatz 1 Nr. 5 Satz 2 AsylVfG aufzunehmen. Dieser könnte wie folgt lauten: „Als eine bestimmte soziale Gruppe kann auch eine Gruppe gelten, die sich auf das gemeinsame Merkmal der sexuellen Orientierung gründet oder allein an das Geschlecht oder die geschlechtliche Identität anknüpft.“

Da aus Sicht des DRK die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Verfolgung aus religiösen Gründen vom 05.09.2012¹ auch Auswirkungen auf die Schutzgewährung bei Verfolgung aufgrund der sexuellen Orientierung oder der geschlechtlichen Identität haben muss, regen wir eine entsprechende Klarstellung im Gesetzestext, zumindest aber in der Gesetzesbegründung an. Auch hier muss gelten, dass ein Verzicht des Verfolgten auf das gefahrauslösende Verhalten unzumutbar ist und von dem/der Schutzberechtigten nicht verlangt werden kann, seine Menschenrechte nur im Geheimen auszuüben. Eine solche Klarstellung ist vor allem vor dem Hintergrund der in Deutschland bislang häufig unzureichenden Schutzgewährung in solchen Fällen erforderlich.²

§ 3d Absatz 1 Nr. 2 AsylVfG: Akteure, die Schutz bieten können

Gemäß Art. 7 der Richtlinie bezieht sich das Erfordernis an den schutzbietenden Akteur, „willens und in der Lage zu sein, Schutz gemäß Absatz 2 zu gewähren“ sowohl auf Staaten als auch auf Parteien oder Organisationen einschließlich internationaler Organisationen. Dies könnte durch Einfügen eines Absatzes vor „sofern...“ klargestellt werden.

¹ EuGH, Bundesrepublik Deutschland gegen Y, C-71/11 und gegen Z, C-99/11.

² Vgl. BT-Drucksache 17/8357 zum asylrechtlichen Umgang mit homosexuellen Flüchtlingen.

§ 3e Absatz 2 AsylVfG: Interner Schutz

Der aktuelle Gesetzesentwurf setzt Art. 8 Absatz 2 nicht ordnungsgemäß um. Zum einen fehlt der Verweis auf die persönlichen Umstände im Sinne des Art. 4 der Richtlinie. Die Berücksichtigung von Faktoren wie familiärem und sozialem Hintergrund, Geschlecht oder Alter sind bei der Prüfung interner Schutzalternativen aber entscheidend. Im Hinblick auf Minderjährige verdeutlicht Erwägungsgrund Nr. 27 der Richtlinie, dass von der Prüfung der internen Schutzmöglichkeit auch die Verfügbarkeit angemessener Betreuungsmöglichkeiten und Sorgerechtsregelungen, die dem Wohl des unbegleiteten Minderjährigen dienen, umfasst werden müssen. Eine deutliche Aufnahme dieser Vorgaben in den Gesetzestext ist aus unserer Sicht unumgänglich, um dem Vorrang des Kindeswohls gerecht zu werden.

Zum anderen wird die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Einholung genauer und aktueller Informationen aus relevanten Quellen, wie z.B. von UNHCR oder dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen nach Art. 8 Abs. 2 S. 2 der Richtlinie nicht umgesetzt.

§ 4 Absatz 1 Nr. 3 AsylVfG: Subsidiärer Schutz

Die Definition des ernsthaften Schadens gemäß Artikel 15 c) der Richtlinie wurde hier wörtlich übernommen. Sie lässt aber die seit Verabschiedung der Richtlinie ergangene Rechtsprechung des EuGH zu der Frage, wann im Rahmen eines bewaffneten Konflikts von einer ernsthaften individuellen Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson ausgegangen werden kann, leider außer Acht. Danach kann eine ernsthafte und individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Person im Sinne des Art. 15 c) der Qualifikationsrichtlinie insbesondere dann gegeben sein, wenn „...der den bestehenden bewaffneten Konflikt kennzeichnende Grad willkürlicher Gewalt [...] ein so hohes Niveau erreicht, dass stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass eine Zivilperson bei einer Rückkehr [...] allein durch ihre Anwesenheit im Gebiet dieses Landes oder dieser Region tatsächlich Gefahr laufe, einer solchen Bedrohung ausgesetzt zu sein.“³ Die Umsetzung dieser durch den EuGH erfolgten Präzisierung des Art. 15 c) der Richtlinie sollte in den Gesetzesentwurf, zumindest aber klarstellend in die Gesetzgebung übernommen werden.

Nr. 12 - § 13 Absatz 2: Asylantrag

Wir verweisen auf unsere Ausführungen zu § 1: Aus unserer Sicht wäre es sinnvoll, auch die nationalen Abschiebungshindernisse zum Inhalt des Asylantrags zu machen, da nur so gewährt werden kann, dass der/die AntragstellerIn selbst darüber entscheiden können, ob sie den Antrag ggf. zurücknehmen.

Nr. 16 - § 26 Absatz 2 (a): Familienasyl und internationaler Schutz für Familienangehörige

Das Deutsche Rote Kreuz begrüßt ausdrücklich die Erweiterung des Anwendungsbereichs des § 26 AsylVfG auf Familienangehörige von international

³ EuGH, Elgafaji, C-465/07, Urteil vom 17.02.2009.

Schutzberechtigten und die Einbeziehung der Eltern von minderjährigen Schutzberechtigten in Umsetzung der Regelungen des Art. 26 der Richtlinie.

Wir bedauern jedoch, dass eine vollständige Umsetzung der Vorgaben der Richtlinie unterblieben ist. Zum einen verlangt Art. 23 Abs. 2 der Richtlinie eine vorherige oder spätestens gleichzeitige Asylantragstellung durch die Eltern nicht. Diese Einschränkung ist aus unserer Sicht vor allem insofern problematisch, als Familienmitglieder auf der langen Flucht häufig voneinander getrennt werden und allein deshalb dann nicht mehr in den Anwendungsbereich der Regelung fallen.

Zum anderen entspricht der Personenkreis des § 26 AsylVfG nicht vollständig dem des Art. 23 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 2 j) der Richtlinie: denn nach der Definition des Familienbegriffs in Art. 2 j) fallen auch Lebenspartner sowie andere Erwachsene, die nach dem Recht oder der Praxis des Mitgliedstaats für die minderjährige Person, der internationaler Schutz zuerkannt worden ist, verantwortlich ist, in den Anwendungsbereich des Art. 23 der Richtlinie. Diese müssen nach Art. 23 Absatz 2 der Richtlinie zumindest Anspruch auf die in den Artikeln 24 bis 35 genannten Leistungen haben. Eine vollständige Umsetzung dieser Norm fehlt mithin.

Auch die Anwendung dieser Norm auf andere enge Verwandte, wie sie Art. 23 Abs. 5 der Richtlinie vorsieht, ist leider unterblieben. Hier erscheint aus unserer Beratungspraxis vor allem die Einbeziehung von Geschwistern oder Neffen bzw. Nichten erforderlich.

Nr. 23 - § 34a Abs. 2 AsylVfG: Einstweiliger Rechtsschutz

Wir bedauern, dass die Änderung des § 34a AsylVfG nicht dazu genutzt wird, Absatz 2 dieser Regelung zu streichen, respektive eine effektive Rechtsschutzmöglichkeit auch für das Dublin-Verfahren zu schaffen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat Belgien bereits im Januar 2011 verurteilt, weil das belgische Recht keine effektive Möglichkeit des einstweiligen Rechtsschutzes im Dublin-Verfahren vorsah.⁴ Dies schließt § 34a Absatz 2 AsylVfG für das deutsche Recht ebenfalls aus, so dass Deutschland bereits seit mehr als 2 Jahren gegen Art. 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention verstößt.

Nr. 45 - § 87c AsylVfG: Übergangsvorschriften

Das DRK begrüßt grundsätzlich die Übergangsregelung, wonach auch die Personen, die in der Vergangenheit den Status des europarechtlich subsidiär Geschützten erhalten haben, den Status des § 4 AsylVfG verliehen und somit eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 AufenthG bekommen können. Im Hinblick auf das Erfordernis des erneuten Überprüfens von Ausschlussgründen nach § 4 Abs. 2 AsylVfG bitten wir Sie jedoch zu überdenken, dass auch im Rahmen der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 in seiner bisherigen Fassung eine Überprüfung der nahezu identischen Ausschlussgründe bereits erfolgt ist. Vor diesem Hintergrund ist es aus unserer Sicht sinnvoll und angemessen, auf eine erneute Prüfung von Ausschlussgründen zu verzichten.

⁴ EGMR, M.S.S. gegen Griechenland und Belgien, Urteil vom 21.1.2011, 30696/09.

Artikel 2 – Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Nr. 1 - § 10 Absatz 3 Satz 3 AufenthG: Aufenthaltstitel bei Asylantrag

Das Deutsche Rote Kreuz erlaubt sich anzumerken, dass entgegen der Annahme in der Gesetzesbegründung die Ausnahme vom Verbot der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach vorangegangenem erfolglosem Asylverfahren für Fälle des § 25 Abs. 3 AufenthG keinesfalls durch die sonstigen Änderungen des Aufenthaltsgesetzes überflüssig geworden sind. Zwar besteht für die Fälle des europarechtlich subsidiären Schutzes zukünftig ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 2 des Aufenthaltsgesetzes. Dies gilt jedoch nicht für die Fälle der Feststellung des nationalen subsidiären Schutzes. In diesen Fällen besteht bedauerlicherweise nach wie vor kein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG, so dass für diese Fälle die Beibehaltung des § 10 Abs. 3 S. 3, 2. Halbsatz aus unserer Sicht dringend erforderlich ist.

Nr. 2 - § 25 AufenthG: Aufenthaltserlaubnis

- a) **§ 25 Absatz 1 AufenthG:** Die hier vorgenommene Verschärfung des Gesetzes wird bedauert. Die Umsetzung der Richtlinie lässt bestehende und für den Schutzberechtigten günstigere Regelungen zu. Die Möglichkeit des Ausschlusses von der Aufenthaltserlaubnis im Falle einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung statt der bisher erforderlichen „Ausweisung aus schwerwiegenden Gründen der Sicherheit und Ordnung“ führt zu einer erhöhten Rechtsunsicherheit der Betroffenen und sollte aus unserer Sicht deshalb unterbleiben.
- b) **§ 25 Absatz 2 AufenthG:** Die Aufnahme des subsidiären Schutzes in den Regelungsbereich des § 25 Absatz 2 AufenthG wird ausdrücklich begrüßt. Hierdurch werden die Anforderungen an den Inhalt des internationalen Schutzes gemäß Art 20ff. der Richtlinie weitgehend umgesetzt. Es fehlt jedoch aus unserer Sicht eine Umsetzung der besonderen Schutzvorschriften für unbegleitete Minderjährige gemäß den Vorgaben des Artikels 31 der Richtlinie, die ggf. auch außerhalb des Aufenthaltsgesetzes erfolgen muss.
- c) **§ 25 Absatz 3 AufenthG:** Es fehlt die aufgrund der Änderung des Absatzes 2 notwendig gewordene Streichung des europarechtlichen subsidiären Schutzes aus diesem Absatz.

Nr. 3 - § 26 Absatz 1 Satz 2 AufenthG

Das DRK bedauert die hier vorgenommene Differenzierung zwischen Flüchtlingen und subsidiär Geschützten hinsichtlich der Dauer der zu erteilenden Aufenthaltserlaubnis. Wie bereits während der Verhandlungen zur Qualifikationsrichtlinie mehrfach vorgebracht, sprechen aus unserer Sicht sowohl die Vergleichbarkeit der betroffenen Schutzgüter als auch die tatsächliche Dauer des Verbleibs der international Schutzberechtigten in Deutschland für eine Gleichstellung dieser beiden Personengruppen. Dies würde darüber hinaus zu einer Verwaltungsvereinfachung führen.

Nr. 6 - § 60 AufenthG: Verbot der Abschiebung

Die erfolgten Änderungen dieser Norm sind leider in weiten Teilen nur schwer nachvollziehbar, dies gilt insbesondere für die Beibehaltung des § 60 Absatz 3, dessen Regelungsgehalt schon von dem neuen Absatz 2 umfasst sein müsste. Eine Klarstellung, wie sie durch die vollständige Umsetzung der Richtlinie wünschenswert gewesen wäre, ist hier leider nur stellenweise erfolgt.