



UNHCR

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

**Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
Vertretung für Deutschland und Österreich**

Zimmerstrasse 79/80
10117 Berlin

Tel: +49 30 202 202 16
Fax: +49 30 202 202 20
Email: bank@unhcr.org

Bundesministerium des Innern
Alt-Moabit 140
Berlin

23. September 2015

Verbändebeteiligung zum Gesetz zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes und weiterer Gesetze und zur MantelVO

Hier: UNHCR Kommentierung des Gesetzgebungsvorhabens

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Übersendung des aktuellen Gesetzesvorhabens und die Einräumung der Möglichkeit der Stellungnahme.

Innerhalb der äußerst kurzen Frist für eine Kommentierung dieses detailreichen Gesetzgebungsvorhabens ist UNHCR eine umfassende Auseinandersetzung mit den vorgeschlagenen Bestimmungen nicht möglich. Die folgenden Ausführungen sind daher auf einige besonders wichtige Aspekte beschränkt, die im Mittelpunkt des Mandats von UNHCR stehen.

UNHCR begrüßt, dass die Gesetzgebungsteile, die sich auf die anstehende Umsetzung der EU Richtlinien zu den Aufnahmebedingungen und zum Asylverfahren beziehen, aus dem vorliegenden Gesetzesvorhaben ausgekoppelt wurden. Somit besteht die Möglichkeit, sich mit jener hoch komplexen Materie im Rahmen des insoweit anstehenden Gesetzgebungsverfahrens eingehend zu beschäftigen.

Deutschland sieht sich in den vergangenen und kommenden Monaten anspruchsvollen Herausforderungen bei der Bewältigung der großen Zahlen neu ankommender Schutzsuchender gegenüber. Die Politik der Offenheit, die große Aufnahmebereitschaft seitens der deutschen Regierung und der Bevölkerung und die von der deutschen Regierung auf europäischer Ebene eingenommene Vorreiterrolle bei der Suche nach europäischen Ansätzen zur Lösung der anstehenden Herausforderungen werden vom UNHCR hoch geschätzt und unterstützt.

Zu den inhaltlichen Aspekten der vorgeschlagenen Neuregelungen möchte UNHCR die folgenden Überlegungen einbringen.

1. Ausdehnung der Verpflichtung in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen auf 6 Monate problematisch

UNHCR regt an, die Anhebung der maximalen Dauer der Verpflichtung zum Wohnen in einer Erstaufnahmeeinrichtung von drei auf sechs Monate und die damit verbundene Verlängerung der beschränkten Fortbewegungsfreiheit innerhalb der Bundesrepublik zu überdenken. Mit der genannten Wohnverpflichtung würde insbesondere die Möglichkeit, ohne zusätzliche Kosten für die staatlichen Behörden bei Verwandten oder Freunden unterzukommen und damit das staatliche Aufnahmesystem zu entlasten, aus Sicht von UNHCR unnötigerweise blockiert. Mit der erst vor einigen Monaten eingeführten Fortbewegungsfreiheit für Asylbewerber spätestens nach dem Ablauf von drei Monaten war eine langjährige UNHCR-Forderung umgesetzt worden. Mit der nun vorgeschlagenen Verlängerung des Zeitraums der Aufenthaltsbeschränkung auf den Bezirk der örtlichen Ausländerbehörde bestünde für einen entsprechend längeren Zeitraum für die Schutzsuchenden keine Möglichkeit des Besuchs von Familienmitgliedern oder Freunden in anderen Bezirken, was sich erfahrungsgemäß negativ auf die psychische Situation der Betroffenen, die oft schwere traumatische Erlebnisse zu verarbeiten haben, auswirkt. Zudem sind Beschränkungen der Fortbewegungsfreiheit nach Europarecht (Art. 7 (2) Aufnahmerichtlinie) und Völkerrecht (Art. 12 (3) Internationaler Pakt für bürgerliche und politische Rechte) nur unter bestimmten Bedingungen zulässig.¹ Das Vorliegen entsprechender Gründe ist hier nicht ersichtlich oder im Entwurf überzeugend dargelegt.

2. Bestimmung von sicheren Herkunftsstaaten nach gegenwärtiger Rechtslage nicht europarechtskonform

Während UNHCR dem Konzept der sicheren Herkunftsstaaten nicht entgegentritt, sollte eine Einstufung auf europarechtskonformer Grundlage und unter transparenter Darlegung der zugrunde gelegten Situation in den betreffenden Herkunftsländern erfolgen. Eine formale Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben in Art. 36, 37 und Anhang I der Asylverfahrensrichtlinie in das deutsche Recht ist bisher nicht erfolgt; der Wortlaut der gültigen Bestimmungen genügt den europarechtlichen Vorgaben nicht. Auch die Gesetzesbegründung verwendet den Begriff der fehlenden „politischen Verfolgung“ bei der Darlegung der Sicherheit, obwohl dieser Begriff, der nicht-staatliche Verfolgung nicht umfasst, europarechtlich nicht relevant ist.

Zudem sollte aus Sicht von UNHCR die Einstufung eines Herkunftslandes als sicher auf der Grundlage eines transparenten und nachvollziehbaren Prozesses erfolgen, in dem auch die einer Einstufung zugrunde gelegten Quellen angegeben werden.² Der bloße allgemeine Hinweis auf Berichterstattung und die Erkenntnisse lokaler Menschenrechtsgruppen sowie internationaler Organisationen genügt diesem Standard nicht. Wie sich aus dem Anhang I der Verfahrensrichtlinie ergibt, bezieht sich die Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten darüber hinaus nicht nur auf die Beurteilung der Rechtslage in den betreffenden Staaten, wie sie sich nach den Gesetzen darstellt, sondern unter anderem auch auf die Anwendung der entsprechenden Rechtsvorschriften. Diesbezügliche Analysen fehlen in der Gesetzgebung völlig.

¹ UNHCR fordert zudem, dass nur dann eine Beschränkung der Fortbewegungsfreiheit erfolgen kann, wenn dies aus prozessualen Gründen erforderlich ist, siehe UNHCR Empfehlungen zu Artikel 7 der Aufnahmerichtlinie, UNHCR Annotated Comments to Directive 2013/33/EU, S. 13-15.

² UNHCR, *Improving Asylum Procedures – Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice* (2010), Part I, S. 70.

3. Ausstellung einer Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (BüMA) – leistungsrechtliche Folgen definieren

UNHCR begrüßt den Vorschlag, eine Regelung über die Ausstellung einer BüMA einzuführen. Dies mag die derzeitige Praxis transparenter und nachvollziehbarer machen. Allerdings erschiene es aus Sicht von UNHCR wichtig, die entsprechenden leistungsrechtlichen Konsequenzen ebenfalls zu regeln; in der Unklarheit der leistungsrechtlichen Konsequenzen liegt nach Erfahrungen von UNHCR in der Praxis oftmals ein Problem. Insofern wird vorgeschlagen, die Inhaber einer BüMA in den Kreis der Leistungsberechtigten nach § 1 AsylbLG aufzunehmen.

4. Beschränkung der Leistungen für in anderen EU Staaten als schutzberechtigt anerkannte oder im Wege der „Relocation“ aufgenommene Personen

UNHCR regt an, die vorgeschlagenen Regelungen über die Beschränkung von Leistungen in § 1a Abs. 3 AsylbLG-E erneut zu überprüfen. Die Bezugnahme auf das „physische Existenzminimum“ wirft die Frage auf, ob und wie dieses von dem nach § 1a Abs. 1 AsylbLG vorgesehenen Maßstab des „unabweisbar gebotenen“ Niveaus zu differenzieren sein soll, auch vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung zum Existenzminimum. Zudem sind Situationen denkbar, in denen zumindest im Einzelfall geprüft werden muss, ob einer Verweisung auf den Schutz eines anderen EU Mitgliedstaates menschenrechtliche Hindernisse oder familiäre Gründe entgegenstehen. Eine entsprechende Prüfung kann Zeit in Anspruch nehmen, so dass sich die Frage stellt, ob eine Reduzierung der Leistung während einer entsprechenden Prüfung gerechtfertigt wäre.³

Wir hoffen, dass die genannten Punkte in den weiteren Verhandlungen in die Überlegungen einbezogen werden können.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Roland Bank
Leiter der Rechtsabteilung
UNHCR in Deutschland

³ Der EuGH hat jedenfalls für Asylsuchende unterstrichen, dass die Höhe der Leistungen „für ein menschenwürdiges Leben ausreichen muss“, EuGH, C 79/13 (Saciri), Rn. 40.