

Sektion der
Bundesrepublik Deutschland e.V.
Postfach 58 01 62
10411 Berlin
Hausanschrift:
Greifswalderstr. 4
10405 Berlin
Telefon: 030-42 02 48-0
Fax: 030-42 02 48-444
info@amnesty.de
www.amnesty.de
31.01.2006

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union (2. Änderungsgesetz)

amnesty international bedankt sich zunächst für die Möglichkeit, gegenüber dem Bundesministerium des Innern eine Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf für ein Änderungsgesetz zum Zuwanderungsgesetz abgeben zu können. Auf diese Weise wird der Organisation ermöglicht, aus menschenrechtlicher Perspektive die geplanten Regelungen zu kommentieren und sie hofft, dass diese Aspekte bei der weiteren Bearbeitung des Gesetzes berücksichtigt werden.

amnesty international hat die Entstehung des Zuwanderungsgesetzes kritisch verfolgt und durch unterschiedliche Stellungnahmen, Aktionen, Briefe und Gespräche begleitet. Wie die Organisation immer wieder betont hat, wurden einzelne Aspekte zur Verbesserung des Flüchtlingsschutzes in das Gesetz mit aufgenommen, viele Aspekte des Gesetzes beurteilt *amnesty international* jedoch als zwiespältig, da es neben Verbesserungen für Flüchtlinge Verschlechterungen einführt und bisherige Missstände nicht reformiert. Die Schaffung eines 2. Änderungsgesetzes ermöglicht nun eine grundsätzliche Überarbeitung des Zuwanderungsgesetzes, so dass *amnesty international* über die Regelungen des Entwurfs hinaus auch weitere Regelungen des Zuwanderungsgesetzes, bei denen Verbesserungsbedarf besteht, benennt. Der vorliegende Gesetzentwurf setzt Europäische Richtlinien in deutsches Recht um und regelt damit einige Bereiche des Zuwanderungsgesetzes neu. *amnesty international* wird daher den Gesetzentwurf umfassend kommentieren, in der Hoffnung, dass die Verbesserungsvorschläge im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens berücksichtigt werden.

Gleichzeitig möchte *amnesty international* die Aspekte benennen, bei denen dem Umsetzungsbedarf durch die EU-Richtlinien durch den Gesetzentwurf nicht völlig entsprochen wurde und auch eine Berücksichtigung der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) eine Verbesserung des Gesetzentwurfs erforderlich machen würde.

Grundsätzlich kritisiert *amnesty international*, dass der Gesetzentwurf in weiten Teilen die gesetzlichen Regelungen des Ausländer- und Asylrechts sehr verkompliziert und daher die verfassungsrechtlich erforderliche Rechtsklarheit eines Gesetzes in vielen Bereichen nicht gewährleistet erscheint.

Aufgrund des eigenen Arbeitsbereiches äußert sich *amnesty international* nur zu den Teilen des Gesetzes, die Flüchtlinge im Sinne der GFK oder Menschen betreffen, denen im Falle ihrer Abschiebung schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen drohen, wie Folter, erniedrigende und unmenschliche Behandlung oder eine Gefahr für Leib oder Leben.

A. Die Änderung des Flüchtlingsschutzes aus § 60 Abs. 1 AufenthG

amnesty international bedauert, dass die Chance nicht genutzt wurde, die GFK in Bezug auf die Flüchtlingsanerkennung im AufenthG vollständig

umzusetzen. Durch die Änderung des § 3 AsylVfG wird zwar nun Art. 1 A., D und F der GFK aufgenommen und nunmehr von „Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft“ statt von Abschiebungsschutz nach § 60 Abs. 1 gesprochen. Aber dennoch bleibt das Problem, dass systematisch falsch die Flüchtlingseigenschaft nur im Rahmen der Gewährung des Refoulement-Schutzes aus Art. 33 Abs. 1 GFK geprüft wird und nicht losgelöst davon. Auf diese Weise werden die Rechte eines Flüchtlings auf den Schutz vor Refoulement im Einzelfall verkürzt und die gesamte Rechtsposition, die ein Flüchtling durch die GFK etwa in Bezug auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte hat, geschwächt. Dies ist insbesondere von Bedeutung im Rahmen von Widerrufsverfahren, die bei Flüchtlingen durchgeführt werden, die aus Staaten kommen, in denen sich die politische Situation im Herkunftsland bedeutend verändert hat, eine Abschiebung aber nicht möglich ist. Ebenso im Rahmen der Ausschlussgründe hat auch der UNHCR immer wieder die Systemwidrigkeit der bloßen Umsetzung des Abschiebungsschutzes aus Art. 33 GFK kritisiert¹.

Darüber hinaus möchte *amnesty international* wie schon in früheren Stellungnahmen² kritisieren, dass sowohl die Qualifikationsrichtlinie als auch § 60 Abs. 1 AufenthG davon ausgehen, dass eine Schutzgewährung im Herkunftsland nicht nur durch staatliche Stellen erfolgen kann, sondern auch durch internationale Organisationen. Aus Sicht von *amnesty international* zeigen zahlreiche Beispiele der letzten Zeit, wie der UNMIK im Kosovo und der ISAF in Afghanistan, dass internationale Organisationen in Krisengebieten häufig den Menschen, die vor Verfolgung fliehen, keinen Schutz gewähren können. Die internationalen Organisationen sind auch keine Vertragsstaaten der GFK, sodass sie auch nicht an diese gebunden sind. In § 60 Abs. 1 S. 4 c) AufenthG sollte daher nach Auffassung von *amnesty international* der Einschub „einschließlich internationaler Organisationen“ gestrichen werden.

Bemerken möchte *amnesty international* dabei auch, dass es bei der allgemeinen Frage, welche Akteure Schutz bieten können, nicht auf die subjektive Frage ankommt, ob sie „lediglich fähig oder willens“ sind, Schutz zu bieten (vgl. Begründung S. 171). Es kommt vielmehr darauf an, ob eine Person Schutz durch die Akteure tatsächlich erhalten kann.

I. Änderung des § 60 Abs. 1 Satz 4 AufenthG, die interne Fluchtalternative

amnesty international stellt fest, dass durch das Ausrücken des § 60 Abs. 1 Satz 4 AufenthG keine Rechtsänderung der bisherigen Rechtslage eintritt. Es wäre aber wünschenswert, dass entsprechend Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. EU Nr. L 304, S. 12) (im Folgenden: Qualifikationsrichtlinie) im Gesetzestext ausdrücklich festgestellt wird, dass die interne Fluchtalternative für den Antragsteller als solche besteht und vernünftigerweise von ihm erwartet werden kann, dass er sich in diesem Landesteil aufhält. Diese Formulierung betont, dass auf die interne Fluchtalternative nur verwiesen werden kann, wenn die konkreten Umstände des einzelnen Schutzsuchenden ergeben, dass er in einem anderen Landesteil leben kann. Dies verbietet eine durch die Rechtsprechung geprägte generalisierende Betrachtungsweise³, was durch den Wortlaut des Gesetzestextes des 2. Änderungsgesetzes sichergestellt werden müsste.

amnesty international begrüßt, dass in der Erläuterung zur internen Fluchtalternative (S. 172 der Begründung) ausdrücklich der für die Praxis relevante Fall beschrieben wird, dass ein Flüchtling nur dann auf die interne Fluchtalternative verwiesen werden kann, wenn er am Zufluchtsort eine

¹ UNHCR-Stellungnahme zur Anhörung „Terrorismusbekämpfungsgesetz“ des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 30. November 2001, www.unhcr.de.

² Z. B. *amnesty international*, Stellungnahme zum Zuwanderungsgesetz vom 29. Oktober 2004.

³ Vgl. BVerfG, InfAusIR 1994, 201 (203).

ausreichende Lebensgrundlage vorfindet, also ein Existenzminimum gewährleistet ist – selbst dann, wenn die Lebensverhältnisse gleichermaßen im Staat schlecht sind. Bedauerlich ist aber, dass von der Möglichkeit des Art. 8 Abs. 3 der Qualifikationsrichtlinie Gebrauch gemacht wurde und die Begründung des Gesetzes davon ausgeht, dass auch dann eine interne Schutzalternative angenommen werden kann, wenn eine Rückkehr in das Herkunftsland aus tatsächlichen Umständen nicht möglich ist. *amnesty international* schließt sich der Auffassung des UNHCR an, der davon ausgeht, dass in diesen Fällen eine Annahme einer internen Fluchtalternative nicht mit Art. 1 der GFK vereinbar ist⁴. Ist für eine Person eine interne Fluchtalternative nicht sicher und nicht auf legalem Weg erreichbar, wird ihr durch den Verweis auf die interne Fluchtalternative schlicht internationaler Schutz verweigert.

II. Schaffung eines neuen § 60 Abs. 1 Satz 5 AufenthG, ergänzende Geltung der Qualifikationsrichtlinie

amnesty international kritisiert, dass der Gesetzentwurf in § 60 Abs. 1 Satz 5 AufenthG festlegt, dass die Mindestnormen der Qualifikationsrichtlinie „ergänzend anzuwenden“ sind. Eine solche Formulierung entspricht nicht den Anforderungen an die Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht, die bestimmt und klar sein muss, sodass der durch die Richtlinie Begünstigte sich auf seine Rechte auch tatsächlich berufen kann⁵. Die Formulierung, die Normen der Qualifikationsrichtlinien sollten „ergänzend“ angewendet werden, vermittelt den Eindruck, als seien sie lediglich bei der Auslegung des nationalen Rechtes anzuwenden, begründeten aber keine unmittelbare Rechtsposition für die Begünstigten und seien nicht unbedingt verbindlich. Entsprechend der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vermitteln Richtlinien jedoch unmittelbare Ansprüche an einen Einzelnen, wenn bestimmte Normen als individuelle Ansprüche geregelt sind und die Richtlinie nicht ausreichend in nationales Recht umgesetzt ist. Sie sind für den Gesetzgeber verbindlich und nicht lediglich Auslegungsregeln.

Zu einer mangelhaften Umsetzung der Richtlinie und damit zu Schutzlücken könnte die Formulierung des § 60 Abs. 1 Satz 5 AufenthG zum Beispiel dann führen, wenn es um den Schutz von Personen geht, die aufgrund ihrer Religionszugehörigkeit verfolgt sind. In Fragen der Verfolgung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Religion bestehen nach Auffassung von *amnesty international* Unterschiede zwischen der bestehenden deutschen Rechtsprechung und der Qualifikationsrichtlinie (Art. 10 Abs. 1 b). Die Richtlinie geht ausdrücklich davon aus, dass die Religionszugehörigkeit betroffen sein kann, wenn sie „im privaten oder öffentlichen Bereich“ ausgeübt wird. Damit umfasst der Begriff auch die Ausübung der Religion in der Öffentlichkeit. Die ständige Rechtsprechung geht bisher davon aus, dass eine Verfolgung nach Art. 16 a GG nur dann vorliegt, wenn das sog. „forum internum“ betroffen ist, d. h. wenn in Gemeinschaft mit anderen Gläubigen aufgrund von Verboten eine Religionsausübung selbst im häuslichen Bereich nicht mehr möglich ist⁶. Ein Gericht könnte sich nun bei der Bewertung der Verfolgung aufgrund der Religionszugehörigkeit darauf berufen, die Richtlinien seien ja nur als Auslegungshilfe vorgesehen und könnten keine Änderung der obergerichtlichen Rechtsprechung bedeuten. Die Begründung des Gesetzentwurfs zum eingefügten § 60 Abs. 1 Satz 5 AufenthG (S. 170 der Begründung) bestärkt diese Befürchtung zusätzlich, weil festgestellt wird, dass die Qualifikationsrichtlinie in ihren Auslegungsbestimmungen überwiegend der bestehenden Rechtslage entspreche.

amnesty international ist der Auffassung, dass es für die vollständige Umsetzung der Qualifikationsrichtlinie - insbesondere im Zusammenhang mit dem Schutz vor Verfolgung aufgrund der Religion - grundsätzlich notwendig wäre, ausdrücklich die Ausformulierung der Begriffsbestimmung von Religion aus der Qualifikationsrichtlinie im Gesetzestext zu übernehmen. Mindestens fordert *amnesty*

⁴ UNHCR, EU Asylpolitik, B.3.1., S. 20.

⁵ EuGH C-363/85 (Urteil v. 9.4.1987) Kommission/Italien.

⁶ BVerwG 1 C 9.03 vom 20.1.2004, Rn. 12.

international aber, dass die Formulierung des Verweises „ergänzend anzuwenden“ in § 60 Abs. 1 Satz 5 AufenthG durch die Formulierung „gelten“ ersetzt wird, um sicherzustellen, dass die Auslegungsbestimmungen von der Rechtsprechung bei der Auslegung des § 60 Abs. 1 AufenthG als verbindlich angesehen werden. Außerdem müsste die Begründung des Gesetzes deutlich machen, dass in Teilen die Qualifikationsrichtlinie, insbesondere bei der Verfolgung aufgrund der Religionszugehörigkeit, über die bestehende Rechtslage hinausgeht.

Gleichzeitig müsste mit einer Ergänzung des § 60 Abs. 1 Satz 5 AufenthG, „... soweit sie nicht über Mindestnormen hinausgehen“, nicht nur in der Begründung, sondern auch durch den Wortlaut der Regelung sichergestellt werden, dass, soweit die Regelung des § 60 Abs. 1 AufenthG über die Mindestnormen der Qualifikationsrichtlinie hinausgeht, dies auch bestehen bleibt.

B. Änderungen im menschenrechtlichen Abschiebungsschutz

I. Änderung des § 60 Abs. 2 AufenthG

amnesty international begrüßt die Präzisierung des § 60 Abs. 2 AufenthG, der durch die Änderung nunmehr auch dann einer Person einen Abschiebungsschutz gewähren soll, wenn ihr eine „unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung“ droht. Die Erweiterung des Abschiebungsschutzes steht in Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Art. 15 b) der Qualifikationsrichtlinie.

II. Änderung des § 60 Abs. 3 AufenthG

amnesty international begrüßt die Klarstellung in Abs. 3 des § 60 AufenthG, die auch der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte entspricht, wonach Abschiebungsschutz gewährt wird, wenn die Verhängung und nicht nur die Vollstreckung der Todesstrafe droht⁷.

III. Änderung des § 60 Abs. 7 AufenthG

amnesty international fordert wie schon in früheren Stellungnahmen⁸, dass § 60 Abs. 7 S. 1 insofern verändert wird, als er als zwingende Vorschrift formuliert wird. In Satz 1 müsste daher nicht mehr stehen, dass im Falle einer konkreten Gefahr für Leib und Leben einer Person die Abschiebung ausgesetzt werden „soll“, sondern dass diese auszusetzen „ist“. Entsprechend der Erklärung der Bundesregierung vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in dem Fall „T.I. gegen Vereinigtes Königreich“⁹ muss die Regelung als zwingende Regelung ausgestaltet werden, damit niemand in eine Gefahr für Leib und Leben abgeschoben werden kann. Von diesem Schutz vor Abschiebung sollte es auch aufgrund von Art. 2 GG keine Ausnahme geben.

amnesty international begrüßt aber die Änderung des § 60 Abs. 7 S. 2 AufenthG durch den Entwurf, wonach nunmehr auch dann Personen Abschiebungsschutz erhalten können, wenn sie vor Gefahren fliehen, die aufgrund eines bewaffneten Konfliktes entstanden sind. Diese Änderung entspricht Art. 15 c) der Qualifikationsrichtlinie und bedeutet, dass Personen, die vor bürgerkriegsähnlichen Situationen

⁷ EGMR, EuGRZ 1989, 314.

⁸ Vgl. *amnesty international*, Stellungnahme zum Zuwanderungsgesetz vom 29.10.2004.

⁹ T.I./Vereinigtes Königreich, vom 7. März 2000, InfAuslR 2000, 321.

fliehen, in Zukunft – anders als bisher – ein Schutz aufgrund der Tatsache, dass die Gefahren der Allgemeinheit drohen, nicht verwehrt werden kann. Problematisch ist in diesem Zusammenhang aber, dass die Sperrwirkung des bisherigen § 60 Abs. 7 S. 2 AufenthG nicht ganz entfällt. Durch diesen Satz wurde bisher Personen, denen Gefahren für Leib und Leben drohen, der Schutz mit dem Argument verweigert, die Gefahren würden der Allgemeinheit drohen, es sei deswegen ein Abschiebungsstopp erforderlich. Dieser konnte aber in der Praxis nur von allen Innenministern der Länder gemeinsam verabschiedet werden. Meist kam es nicht zu einer Einigung, sodass § 60 Abs. 7 AufenthG – nur unter sehr eingegengten Voraussetzungen – anwendbar war. Durch den § 60 Abs. 7 S. 4 AufenthG des Entwurfs könnte sich nun eine Verbesserung ergeben, da die Sperrwirkung entfällt, solange keine Entscheidung der Innenminister für einen Abschiebungsstopp erfolgt ist. *amnesty international* befürchtet aber, dass die Formulierung „noch nicht“ meint, dass wenn sich die Innenminister gegen einen Abschiebungsstopp aussprechen, dem Einzelnen kein Abschiebungsschutz gewährt werden wird. *amnesty international* fordert daher, dass S. 4 der Regelung insoweit ergänzt und angefügt wird „... oder eine Entscheidung nach § 60 a Abs. 1 S. 1 abgelehnt wurde“.

Darüber hinaus ist ein Verweis auf einen Abschiebungsstopp ohnehin nicht sachgerecht: Art. 24 Abs. 2 der Qualifikationsrichtlinie fordert die Erteilung eines Aufenthaltstitels mit einjähriger Geltung für subsidiär Geschützte. Nach Verhängung eines Abschiebungsstopps erhält der Betroffene hingegen nur eine Duldung. Dies wird den Voraussetzungen der Qualifikationsrichtlinie nicht gerecht.

Nur so lässt sich sicherstellen, dass Art. 15 c) der Qualifikationsrichtlinie im nationalen Recht tatsächlich seine Schutzwirkung entfaltet und Schutzlücken geschlossen werden. Das in der Begründung zum Gesetzentwurf (S. 176 der Begründung) vorgebrachte Argument, die Präambel der Richtlinie belege, dass die Qualifikationsrichtlinie nicht für Situationen der Massenflucht gedacht sei, ist nicht überzeugend. Schließlich ist die Präambel lediglich eine Auslegungshilfe, die nicht einen individuellen Schutzanspruch aus Art. 15 c) der Qualifikationsrichtlinie vereiteln kann.

IV. Einfügung des § 60 Abs. 11 AufenthG

Aus Sicht von *amnesty international* muss der neu eingefügte § 60 Abs. 11 AufenthG die Geltung von Art. 5 Abs. 3 der Qualifikationsrichtlinie bei der Feststellung von Abschiebungshindernissen ausnehmen, da Art. 5 Abs. 3 der Qualifikationsrichtlinie nur Flüchtlinge erfasst und nicht subsidiär Geschützte.

V. Änderung beim Familiennachzug § 30 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2

amnesty international hält die Regelungen des Entwurfs zum Familiennachzug für nicht vereinbar mit Völkerrecht und Verfassungsrecht. Nach diesen Regelungen wird der Familiennachzug auch für Ehegatten von anerkannten Asylbewerbern und Flüchtlingen auf die Personen beschränkt, die das 21. Lebensjahr vollendet haben. Außerdem wird gemäß § 30 Abs. 1 Nr. 2 bestimmt, dass ein Ehegatte, der zu einem Flüchtling zieht, Deutschkenntnisse erworben haben muss. Gegen diese Regelungen spricht, dass Art. 23 Abs. 1 der Qualifikationsrichtlinie die Mitgliedstaaten verpflichtet, den Familienverband zu wahren. Eine Ausnahme ist nur dann gemäß Art. 23 Abs. 4 der Qualifikationsrichtlinie möglich, wenn aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung Einschränkungen erforderlich sind. Zu Recht hat der UNHCR in seiner Kommentierung zu Art. 23 Abs. 4 der Qualifikationsrichtlinie darauf hingewiesen, dass nur unter sehr eingeschränkten Umständen diese Klausel angewandt werden dürfe¹⁰. Insbesondere müssten die Grenzen der Verhältnismäßigkeit eingehalten werden. Dies beinhaltet, dass eine Maßnahme geeignet sein muss, dem angestrebten Zweck zu dienen. Art. 6 GG fordert ebenfalls, dass nur unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit das Recht, eine Ehe zu leben, eingeschränkt werden kann¹¹. In diesem Fall soll es um die Verhinderung der Zwangsehe gehen. Aus Sicht von *amnesty international* stellt die Erhöhung des Nachzugsalters von Flüchtlingen kein geeignetes

¹⁰ UNHCR, Europäische Asylpolitik, B.3.1, S. 41.

¹¹ Jarass/Pieroth, Art. 6 GG, RN 27.

Mittel zur Bekämpfung von Zwangsehen dar. Betrachtet man darüber hinaus die Situation der Familienangehörigen von Flüchtlingen, erscheint es abwegig davon auszugehen, dass sie Deutschkenntnisse im Verfolgerstaat erwerben könnten. Diese Regelung widerspricht darüber hinaus Art. 7 Abs. 2 S. 2 der Richtlinie 2003/86/EG (Familienzusammenführungsrichtlinie), der bestimmt, dass Mitgliedstaaten Flüchtlinge und ihre Familienangehörigen erst zur Teilnahme an Integrationsmaßnahmen verpflichten können, nachdem ihnen Familienzusammenführung gewährt wurde.

C. Änderungen des Asylverfahrensrechts

Nach Ansicht von *amnesty international* werden im Entwurf deutliche Verschärfungen des Verfahrensrechts für Asylanträge eingeführt, bei denen Deutschland für die Prüfung der Verfahren aufgrund von europäischen Regelungen wie der Dublin-II-Verordnung nicht zuständig ist. *amnesty international* möchte darauf hinweisen, dass die Beschleunigung von Verfahren in Fällen, in denen festgestellt werden soll, ob Deutschland für die Prüfung des Antrags zuständig ist oder nicht, die Gefahr in sich birgt, dass schutzbedürftige Personen bis in ihr Herkunftsland kettenabgeschoben werden, weil ihnen in ganz Europa der Schutz mit dem Verweis auf Zuständigkeitsregeln versagt wird. *amnesty international* weist außerdem darauf hin, dass Deutschland sich durch völkerrechtliche Vereinbarungen über Zuständigkeitsregelungen nicht seinen Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention und der EMRK, nämlich eine Person nicht in die Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Verfolgung abzuschieben, entledigen kann.

I. Änderung des § 18 Abs. 2 Nr. 2 AsylVfG – Ausweitung der Einreiseverweigerung

Zu Schutzlücken aufgrund von Kettenabschiebungen kann zunächst die im Entwurf vorgesehene Neufassung von § 18 Abs. 2 Nr. 2 AsylVfG führen. Nach dieser Bestimmung ist in Zukunft bereits dann die Einreise nach Deutschland zu verweigern, wenn Anhaltspunkte dafür sprechen, dass aufgrund von Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft oder aufgrund eines völkerrechtlichen Vertrags ein anderer Staat als Deutschland für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist. Das Abstellen auf bloße Anhaltspunkte für die Zuständigkeit eines anderen Staats ist sehr bedenklich und öffnet Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen verschiedenen, nur möglicherweise zuständigen Staaten Tür und Tor. Nach Ansicht von *amnesty international* verhindert die bloße Überprüfung an der Grenze, ob eine Einreise erlaubt wird oder nicht, dass Asylbewerber ein faires Verfahren erhalten. Eine solche verkürzte Prüfung durch Grenzbehörden mit erheblich eingeschränkten Rechtsschutzmöglichkeiten kann nicht gewährleisten, dass umfassend überprüft wird, ob eine Person tatsächlich Schutz in einem anderen Staat findet und dadurch vor Menschenrechtsverletzungen sicher ist. Hinzu kommt, dass - anders als nach bislang geltender Rechtslage - einem Asylsuchenden nunmehr unter Bezugnahme auf völkerrechtliche Verträge mit beliebigen Drittstaaten die Einreise verweigert werden kann, ohne dass es wie bislang auf die Qualifikation des betreffenden Drittstaats als sicherer Drittstaat ankommen soll. Damit besteht die Gefahr, dass entgegen den Anforderungen von Art. 16 a Abs. 5 Grundgesetz im völkervertraglich zuständigen Drittstaat menschenrechtliche und asylverfahrensrechtliche Mindeststandards nicht eingehalten werden. *amnesty international* fordert daher eine Streichung von § 18 Abs. 2 Nr. 2 AsylVfG aus dem Entwurf.

II. Änderung des § 27a AsylVfG – Einführung unzulässiger Asylanträge

Nach Ansicht von *amnesty international* ist besorgniserregend, dass durch die Änderung des § 27a AsylVfG eine neue Kategorie unzulässiger Asylanträge eingeführt wird. Ein Asylantrag soll nunmehr unzulässig sein, wenn ein anderer Staat aufgrund von EG-Recht oder aufgrund eines völkerrechtlichen Vertrags für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist. Hier besteht zumindest die Möglichkeit, dass auch mit solchen Staaten völkerrechtliche Verträge geschlossen werden könnten, bei denen menschenrechtliche Standards nicht gegeben sind. Daher muss der Entwurf so formuliert werden, dass die Schaffung von neuen „Dublin-Staaten“ außerhalb der EU, zum Beispiel Staaten wie Libyen, verhindert wird. Die Begründung des Entwurfs (S. 213) legt zwar nahe, dass die neue Vorschrift sich nur auf die derzeitigen „Dublin-Staaten“ bezieht, dies müsste

aber auch im Wortlaut des Gesetzes erkennbar werden. Nur so wird ein faires Asylverfahren für jeden Schutzsuchenden gewährleistet und sichergestellt, dass Deutschland seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der EMRK und der GFK nachkommt, nämlich Menschen nicht in einen Staat abzuschieben, in denen ihnen menschenrechtswidrige Behandlung oder refoulement droht.

III. Änderung des § 28 Abs. 2 AsylVfG - subjektive Nachfluchtgründe

amnesty international begrüßt die Verbesserung des § 28 Abs. 2 AsylVfG durch den Entwurf, da nunmehr die Betätigung einer bereits im Heimatland bestehenden Überzeugung nicht mehr nur für den Asylstatus (§ 28 Abs. 1 AsylVfG) als subjektiver Nachfluchtgrund berücksichtigt wird, sondern auch für den Flüchtlingsstatus, soweit sie auf einem Verhalten des Ausländers beruht, das Ausdruck und Fortsetzung einer bereits im Herkunftsland bestehenden Überzeugung darstellt. Diese neue Formulierung geht auf Art. 5 Abs. 3 der Qualifikationsrichtlinie zurück.

Da die Genfer Flüchtlingskonvention nicht danach unterscheidet, wann und wo Verfolgungsgründe entstanden sind, lehnt *amnesty international* grundsätzlich die Verwehrung der Möglichkeit ab, subjektive Nachfluchtgründe im Folgeverfahren geltend zu machen, wie dies in § 28 Abs. 2 S 2 AsylVfG vorgesehen ist. Die Regelung entspricht zwar Art. 5 Abs. 3 der Qualifikationsrichtlinie, allerdings fehlt in § 28 Abs. 2 S. 2 AsylVfG des Entwurfs die Klausel „unbeschadet der Genfer Flüchtlingskonvention“, die in Art. 5 Abs. 3 Qualifikationsrichtlinie enthalten ist. Dies dürfte durchaus praxisrelevante Auswirkungen haben und stellt nach Ansicht von *amnesty international* daher eine mangelhafte Umsetzung der Qualifikationsrichtlinie dar.

IV. Änderung des § 29a Abs. 2 AsylVfG – sichere Herkunftsstaaten

amnesty international hat schon in der Vergangenheit das Prinzip der „sicheren Herkunftsstaaten“ kritisiert. Nach Auffassung von *amnesty international* kann es keine Staaten geben, in denen für jeden Einzelnen sichergestellt ist, dass es keine Verfolgung gibt. Es ist daher bedauerlich, dass nach § 29a Abs. 2 AsylVfG in der Fassung des Entwurfs das Prinzip ausgeweitet wird und nun alle EU-Staaten als sichere Herkunftsstaaten gelten sollen. *amnesty international* kritisiert diese Regelung unter Bezugnahme auf die doch sehr unterschiedlichen Menschenrechtsstandards in den EU-Staaten: Es ist nicht einzusehen, warum etwa Roma aus der Slowakei, die vor dem EG-Beitritt der Slowakei, d.h. bis 2004, noch vereinzelt Flüchtlingsschutz erhalten haben, nun nicht mehr gefährdet sein sollen. Das in der Begründung des Entwurfs (S. 214) als Grundlage für diese Neuregelung angeführte Protokoll zum EG-Vertrag über die Gewährung von Asyl für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Union von 1997 enthält außerdem - anders als in der Begründung des Entwurfs dargestellt - kein umfassendes Verbot der Asylgewährung an Staatsangehörige der EG-Staaten, sondern vielmehr eine differenzierte Regelung, der der neue § 29a Abs. 2 AsylVfG nicht Rechnung trägt. *amnesty international* plädiert daher dafür, diese Bestimmung des Entwurfs zu streichen.

V. Änderung des § 34a AsylVfG – Rechtsschutz in Dublin-Verfahren

amnesty international kritisiert darüber hinaus, dass nach § 34a AsylVfG des Entwurfs in Zukunft in Verfahren nach der Dublin-II-Verordnung bei negativem Verfahrensausgang immer eine Abschiebungsanordnung erlassen werden soll. Die Folge wäre, dass Eilrechtsschutz in Dublin-Verfahren immer ausgeschlossen ist und damit Überstellungen von Asylsuchenden in andere Dublin-Staaten faktisch nicht mehr gerichtlich überprüft werden könnten, was *amnesty international* ablehnt. Die Begründung zum Entwurf (S. 215) führt dazu aus, dass ohnehin alle Dublin-Staaten sichere Drittstaaten seien und die Änderung nur die bisherige Praxis fortführe. Dies ist nicht zutreffend, weil in der bisherigen Praxis in Dublin-Verfahren gerade nicht stets eine Abschiebungsanordnung erlassen wurde, sondern nur dann, wenn der Asylbewerber aus dem für ihn zuständigen Dublin-Staat eingereist war.

Nach der Dublin-II-Verordnung ist es zudem nicht zwingend, dass einstweiliger Rechtsschutz gegen Entscheidungen in Dublin-Verfahren stets ausgeschlossen ist. Vielmehr lässt die Verordnung hier

unterschiedliche Regelungen zu (vgl. Art. 19 Abs. 2, Art. 20 Abs. 1 e) VO) und sieht ausdrücklich auch die Möglichkeit vor, dass Asylbewerber freiwillig in den für sie zuständigen Dublin-Staat ausreisen (Art. 19 Abs. 2, Art. 20 Abs. 1 e) VO). Eine solche freiwillige Ausreise wäre nach der Neufassung von § 34a AsylVfG ebenfalls unmöglich, weil stets eine Abschiebungsanordnung erlassen würde. Schon aus diesem Grund wäre die beabsichtigte Neuregelung europarechtswidrig.

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (T.I. gegen Vereinigtes Königreich)¹² macht außerdem deutlich, dass bei einer drohenden Verletzung der in der EMRK gewährten Rechte tatsächlich effektiver Rechtsschutz verfügbar sein muss und dass der faktisch vollständige Ausschluss der aufschiebenden Wirkung von Rechtsbehelfen in Dublin-Verfahren effektiven Rechtsschutz nicht mehr gewährleistet. In Anlehnung an diese Rechtsprechung hat etwa der österreichische Verfassungsgerichtshof im Herbst 2004 eine dem § 34 a Abs. 2 AsylVfG entsprechende Regelung des österreichischen Rechts für mit der EMRK unvereinbar erklärt und aufgehoben¹³, eine der Sache nach ähnliche Rechtsprechung existiert auch im Vereinigten Königreich¹⁴. In Anbetracht der nach wie vor vorhandenen Mängel im Asyl- und Asylverfahrensrecht verschiedener EU-Staaten¹⁵ ist ohne die Möglichkeit des Eilrechtsschutzes in Dublin-Verfahren die reale Gefahr von Kettenabschiebungen gegeben. Das macht es nach der Ansicht von *amnesty international* notwendig, die beabsichtigte Neufassung von § 34a AsylVfG zu unterlassen.

D. Unvollständige Umsetzung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen¹⁶

Die Begründung zum Entwurf eines 2. Änderungsgesetzes führt aus, dass bereits das geltende deutsche Recht die Anforderungen der Aufnahme richtlinie weitgehend erfülle und daher Anpassungen nur noch in zwei Punkten erforderlich seien, nämlich bei der Unterrichtung von Asylbewerbern über ihre Rechte und Pflichten sowie bei der Verpflichtung des Aufnahmestaats, Asylbewerbern eine Bescheinigung über ihren Aufenthaltsstatus auszustellen. Zunächst möchte *amnesty international* darauf hinweisen, dass es einer Umsetzung von Art. 5 der Richtlinie über Aufnahmebedingungen bedarf, wonach den Asylbewerbern mitgeteilt werden muss, an welche Organisationen und Personen sie sich wenden können. Nur so kann sichergestellt werden, dass Flüchtlinge und Asylbewerber ihre Rechte umfassend wahrnehmen können.

Entgegen der Annahme des Entwurfs, es gebe kaum mehr Umsetzungsbedarf, trifft es aber nach Ansicht von *amnesty international* nicht zu, dass mit den beiden Änderungen die Bestimmungen der Aufnahme richtlinie vollständig umgesetzt sind. Vielmehr steht nach wie vor eine Umsetzung der Art. 17-20 der Richtlinie aus, die besonders bedürftigen Personen besondere Rechte zusprechen. Darunter fällt der explizite Zugang zu Rehabilitationsmaßnahmen und psychologischer Betreuung für Minderjährige (Art. 18 Abs. 2 der Aufnahme richtlinie). Außerdem bestimmt die Richtlinie, dass für Opfer von Folter und Gewalt eine jeweils erforderliche Behandlung gewährleistet werden muss (Art. 20 der Aufnahme richtlinie). Im Asylbewerberleistungsgesetz war eine entsprechende Bestimmung bislang nur für solche Personen vorgesehen, die als Bürgerkriegsflüchtlinge durch Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis vorübergehenden Schutz in Deutschland erhalten haben (§ 6 Abs. 2 AsylbLG). Zwar erweitert der Entwurf den von dieser Vorschrift begünstigten Personenkreis nun auch auf die Opfer von Menschenhandel, spart aber nach wie vor Asylbewerber vollständig aus, obwohl sich der Anwendungsbereich der Aufnahme richtlinie gerade nur auf sie bezieht und die Frist zur Umsetzung der

¹² s.o. Fußnote Nr. 9.

¹³ Erkenntnis vom 15.10.2004 _ G 237, 238/03_35 u. a., S. 153 ff. des Abdrucks.

¹⁴ House of Lords, Entscheidung im Verfahren Regina v. Secretary of State for the Home Department ex parte Razgar, [2004] UKHL 27.

¹⁵ Vgl. etwa für Italien den Bericht von *amnesty international*: Italy: Government must ensure access to asylum for those in need of protection, AI Index EUR 30/001/2004 (Oktober 2004) oder für Griechenland die Stellungnahme des UNHCR: Note on access to the asylum procedure of asylum seekers returned to Greece (November 2004).

¹⁶ Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in Mitgliedstaaten der EU, Abl.EU Nr. L31, S.18.

Richtlinie bereits im Februar 2005 abgelaufen ist. Insoweit muss der Entwurf für ein 2. Änderungsgesetz nach Ansicht von *amnesty international* ergänzt werden.

E. Änderung der Aufenthaltstitel

amnesty international begrüßt die Regelung des § 23 Abs. 2 des Entwurfs, in der die Möglichkeit geschaffen wird, für bestimmte Gruppen von Ausländern Aufnahmezusagen zu geben. *amnesty international* begrüßt das Konzept von „resettlement“ insbesondere zur Erleichterung für den Fluchtweg oder Einreiseweg der Flüchtlinge, wenn es neben dem individuellen Grundrecht auf Asyl oder dem individuellen Flüchtlingsschutz besteht.

I. Änderung des § 25 Abs. 3 S. 1 AufenthG

amnesty international ist der Auffassung, dass entsprechend Art. 24 Abs. 2 der Qualifikationsrichtlinie § 25 Abs. 3 S. 1 AufenthG zu einer zwingenden Regelung umformuliert werden muss. Dies ergibt sich daraus, dass in Art. 24 Abs. 1 und 2 der Qualifikationsrichtlinie davon ausgegangen wird, dass sowohl Personen, die als Flüchtlinge anerkannt wurden als auch Personen, die subsidiären Schutz erhalten, ein Aufenthaltstitel zu erteilen ist. Das AufenthG sieht eine zwingende Regelung für Flüchtlinge, aber nicht für subsidiär Geschützte vor. *amnesty international* fordert daher, dass § 25 Abs. 3 so formuliert wird, dass Personen, denen ein Abschiebungsschutz aufgrund von menschenrechtlichen Abschiebungshindernissen aus § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG gewährt werden muss, eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen ist.

II. Änderung des § 25 Abs. 3 S. 2 AufenthG

amnesty international ist der Auffassung, dass § 24 Abs. 3 S 2 AufenthG insoweit verändert werden muss, als er feststellt, dass nur dann eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann, wenn der Antragsteller nicht in ein anderen Staat ausreisen kann und keine Mitwirkungspflicht verletzt hat. Nach Auffassung von *amnesty international* kommt es für die Erteilung eines Aufenthaltstitels bei subsidiär Geschützten nur darauf an, ob ihnen ein Abschiebungsschutz aufgrund der in der Qualifikationsrichtlinie genannten Fälle gewährt werden muss. Das Merkmal der Unmöglichkeit der Ausreise entspricht nicht der Qualifikationsrichtlinie. Darüber hinaus wird auch nicht verlangt, dass der Antragsteller Mitwirkungspflichten erfüllt. Subsidiär Geschützte können nicht abgeschoben werden, weil menschenrechtliche Gründe eine Abschiebung ins Herkunftsland verbieten. Sie sollten daher ohne weitere Einschränkungen einen Aufenthaltstitel erhalten.

Darüber hinaus kritisiert *amnesty international* entsprechend der Kritik, die die Organisation schon bei der Verabschiedung der Qualifikationsrichtlinie vorgetragen hat¹⁷, dass subsidiär Geschützte keinen Aufenthaltstitel erhalten können, wenn für sie die Ausschlusskriterien gelten, die auch für den Flüchtlingsschutz gelten. Es lässt sich schwer begründen, dass Menschen, die aufgrund von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen wie Folter nicht in ihr Herkunftsland abgeschoben werden können, selbst wenn sie eine schwere Straftat begangen haben, auf Dauer von einem legalen Status nach § 25 Abs. 3 S. 2 AufenthG ausgeschlossen werden sollen. Auf diese Weise wird die Praxis der „Kettenduldungen“ bei bestimmten Personengruppen weiter fortgeführt.

III. Änderung des § 25 Abs. 4a AufenthG Opfer von Menschenhandel

amnesty international begrüßt, dass durch den Entwurf in § 25 Abs. 4a AufenthG die Möglichkeit geschaffen werden soll, im Sinne der Opferschutzrichtlinie¹⁸ einer Person, die Opfer von

¹⁷ s.auch Stellungnahme zum Zuwanderungsgesetz vom 29. 10.2004, S. 5.

¹⁸ Richtlinie 2004/81/EG vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren, ABLEU Nr. L 261, S. 19.

Menschenhandel geworden ist, einen Aufenthalt zu gewähren, wenn sie im Strafverfahren gegen die Täter aussagen soll. Anders als die Begründung (S. 151) dies nahe legt, geht *amnesty international* davon aus, dass auch über § 25 Abs. 4 i.V.m. § 5 Abs. 2 S. 2 AufenthG einer Person in Fällen, in denen eine Person illegal eingereist ist, ein Aufenthaltstitel erteilt werden kann. *amnesty international* geht aber davon aus, dass trotz der Möglichkeit, über § 25 Abs. 4 AufenthG einen Aufenthaltstitel zu erteilen, es sinnvoll ist, für Opfer von Menschenhandel eine weitere, speziellere Regelung in Umsetzung der Opferschutzrichtlinie zu verabschieden¹⁹. Nach Ansicht von *amnesty international* darf eine Person, die Opfer von Menschenhandel ist, nicht völlig für die erfolgreiche Durchführung eines Strafverfahrens instrumentalisiert werden. Aus diesem Grund sollte der Entwurf für § 52 Abs. 5 AufenthG, der die Widerrufsvoraussetzungen des Aufenthaltstitels regelt, als „kann“ Regelung formuliert werden, so dass die zuständige Behörde einen größeren Entscheidungsspielraum hat.

amnesty international ist weiter der Auffassung, dass der Aufenthalt nicht nur für sechs Monate, wie dies der Entwurf vorschlägt, erteilt werden sollte. Opfern von Menschenhandel, die sich dazu durchringen, gegen ihre Peiniger auszusagen, muss eine längerfristige Perspektive gegeben werden. Dies ergibt sich insbesondere daraus, dass sie sich in vielen Fällen im Herkunftsland mit ihren Aussagen gefährden. Artikel 13 Abs. 2 der Opferschutzrichtlinie sieht eine solche Möglichkeit vor.

IV. Härtefallregelung

amnesty international kritisiert, dass der Entwurf keine Regelung enthält, die Art. 15 Abs. 4 des Zuwanderungsgesetzes aufheben soll, der beinhaltet, dass die Härtefallregelung am 31. Dezember 2009 außer Kraft gesetzt wird. Nach Ansicht von *amnesty international* muss die Härtefallregelung auch noch nach diesem Zeitpunkt im AufenthG enthalten sein, da es auch weiterhin Fälle geben wird, bei denen es zur Verhinderung einer besonderen Härte ein Korrektiv durch die Überprüfung bei einer Härtefallkommission geben muss.

F. Erweiterung der Haftgründe

amnesty international hat schon im Rahmen der Entstehung des Zuwanderungsgesetzes betont, dass die Regelungen zur Abschiebungshaft überprüft werden müssen, da die Inhaftierungen und die Dauer der Haft in vielen Fällen unverhältnismäßig sind. Es ist nun besorgniserregend, dass der Gesetzentwurf Haftgründe ausweitet.

I. Änderung des § 14 Abs. 3 S.3 AsylVfG

amnesty international fordert, dass nach der Stellung eines Asylantrags in Abschiebungshaft die Haftdauer nicht über vier Wochen hinaus gehen darf, wie dies im Entwurf des § 14 Abs. 3 S.3 AsylVfG auch für unzulässige Asylanträge vorgesehen ist. Kann eine Abschiebung innerhalb von vier Wochen nicht durchgeführt werden, sollte um eine überlange Haftdauer zu verhindern, der Antragsteller aus der Haft entlassen werden.

II. § 62 AufenthG vorläufige Festnahme durch die Ausländerbehörde

amnesty international fordert eine Streichung des Entwurfes eines § 62 Abs. 4 AufenthG. Nach Auffassung von *amnesty international* sollten die Ausländerbehörden keine Festnahmerechte erhalten. *amnesty international* ist der Auffassung, dass Festnahmen nur durch die Polizei oder durch den Bundesgrenzschutz erfolgen dürfen, da nur diese dazu ausgebildet werden. Kann regelmäßig jeder Ordnungsbeamte der Ausländerbehörde eine Person, die etwa zur Verlängerung der Duldung in der

¹⁹ Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren (Abl EU Nr. L 261 S.19).

Behörde vorspricht, verhaften, besteht die Gefahr, dass die Freiheitsentziehung nicht rechtmäßig, das heißt unter Beachtung der engen Grenzen von Art. 104 Abs. 1 GG, erfolgt. Diese Gefahr wird dadurch verstärkt, dass eine richterliche Anordnung für die Inhaftierung erst nachträglich eingeholt werden muss. Nach Art. 104 Abs. 2 GG hat grundsätzlich ein Richter über die Zulässigkeit der Freiheitsentziehung zu entscheiden. Nur im Ausnahmefall kann eine Person vorläufig festgenommen werden und gemäß Art. 104 Abs. 3 GG nachträglich einem Richter vorgeführt werden, der über die Fortdauer der Inhaftierung entscheiden kann. Durch die Regelung des Entwurfs wird der Ausnahmefall zur Regel erhoben. Eine Festnahme ohne vorherige richterliche Entscheidung darf nur dann erfolgen, wenn ansonsten der verfassungsrechtlich zulässige Zweck für die Freiheitsentziehung nicht erreichbar wäre²⁰. Aus Sicht von *amnesty international* ist nicht ersichtlich, warum eine Person, die bei der Ausländerbehörde gerade vorstellig wird, sich der Abschiebung entziehen sollte, so dass eine Inhaftierung verhältnismäßig wäre. *amnesty international* befürchtet durch die Einführung dieser Regelung eine völkerrechtswidrige Einschränkung der Freiheitsrechte von Ausländern.

IV. § 74 a Abs. 2 AufenthG Durchbeförderungshaft

amnesty international kritisiert weiter den Entwurf für einen § 74 a Abs. 2 AufenthG, der eine Durchbeförderungshaft ermöglicht. Auch hier kann ohne richterliche Anordnung eine Inhaftierung vorgenommen werden, was gegen die enge Voraussetzung des Art. 104 Abs. 3 GG verstößt.

G. Widerrufsverfahren

amnesty international stellt fest, dass die Formulierung des Entwurfs in § 73 Abs. 1a AsylVfG i.V.m. § 73 Abs. 1 AsylVfG der Widerrufsmöglichkeit des Artikel 1 C (5) GFK entspricht. *amnesty international* ist der Auffassung, dass insbesondere die Praxis des Bundesamtes, den Abschiebungsschutz nach § 60 Abs. 1 AufenthG zu widerrufen, wenn eine Rückkehr in das Herkunftsland wie im Fall von irakischen Flüchtlingen aus Sicherheitsgründen nicht möglich ist, nicht mit den völkerrechtlichen Vorgaben vereinbar ist. Diese setzen voraus, dass die Betroffenen tatsächlich auch wirksamen Schutz durch die Behörden ihres Heimatlandes erhalten können²¹. Nur so ist den Flüchtlingen eine Rückkehr in Würde und Sicherheit möglich. *amnesty international* fordert daher, dass dieser Auslegungsgrundsatz des Art. 1 C (5) GFK in § 73 Abs. 1a AsylVfG aufgenommen wird, um so Rechtsklarheit zu gewährleisten.

Dr. Julia Duchrow
Asylpolitische Referentin

Wolfgang Grenz
Leiter der Abteilung Länder und Asyl

²⁰ Jarass/Pieroth, Art. 104 GG, RN 19

²¹ vgl. Presseerklärung des UNHCR vom 2. November 2005.