

Aus der Beratungspraxis

Die wichtigsten flüchtlingsrechtlichen Neuerungen im Zuwanderungsgesetz

Michael Kalkmann, Berlin

Mit seiner Unterschrift machte der Bundespräsident Mitte August den Weg frei für das umstrittene »Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union«, das daraufhin am 28. August 2007 in Kraft trat.¹ Entgegen der Überschrift setzt das Gesetz aber nicht nur europarechtliche Vorgaben um. Entsprechend ist die verbreitete Bezeichnung »Zweites Änderungsgesetz zum Zuwanderungsgesetz« zutreffender, denn es wurden zahlreiche weitere Änderungen vorgenommen. Dabei sind laut Einleitung zum Gesetzentwurf² die Empfehlungen aus dem Evaluierungsbericht des Bundesministeriums des Innern zum Zuwanderungsgesetz vom Juli 2006 eingeflossen. Da der Evaluierungsbericht seinen Schwerpunkt deutlich auf die vor allem vom Bundesinnenministerium selbst für notwendig erachteten Verschärfungen im Aufenthaltsrecht gelegt hatte – Vorschläge von Kirchen, Wohlfahrtsverbänden und Nichtregierungsorganisationen wurden so gut wie nicht aufgegriffen³ – ist es nicht überraschend, dass im aufenthaltsrechtlichen Bereich überwiegend restriktive Normen eingeführt wurden. Insbesondere die geplanten Verschärfungen beim Familiennachzug beherrschten in den vergangenen Monaten die öffentliche Debatte.

Mit den Änderungen im Aufenthaltsrecht wird sich das nächste ASYLMAGAZIN befassen,⁴ in diesem Beitrag soll auf die wichtigsten Änderungen hingewiesen werden, die Asylsuchende und Flüchtlinge betreffen. Insbesondere bei Expertenanhörungen im Deutschen Bundestag im Mai und Juni 2007 wurde von einer Reihe von Fachleuten und Organisationen kritisiert, dass die europäischen Vorgaben nicht in vollem Umfang in deutsches Recht überführt würden.⁵ Im weiteren Gesetzgebungsverfahren ist diese Kritik nicht aufgegriffen worden. Da die Bestimmungen von Richtlinien aber den nationalen Regelungen vorgehen, wird im Folgenden insbesondere auf die möglicherweise mangelhafte Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben eingegangen.⁶

Daneben können die mit dem Inkrafttreten des zweiten Änderungsgesetzes eintretenden Änderungen auch Relevanz für mögliche Folgeanträge entfalten, da eine Änderung der Rechtslage eingetreten ist. Hier beginnt also die Drei-Monatsfrist ab Kenntnisnahme von der rechtlichen Änderung (§ 71 Abs. 1 AsylVfG i. V. m. § 51 Abs. 3 S. 2 VwVfG). Dabei können vor allem die durch die Qualifikationsrichtlinie begründeten materiellen Änderungen, die unten kurz erwähnt werden, von Interesse sein. Zwar ist die Richtlinie bereits seit dem Oktober 2006 unmittelbar anwendbar, durch die Übernahme in die nationale Gesetzgebung hat sich die Rechtslage aber erneut verändert.⁷

I. Umsetzung der Qualifikationsrichtlinie

1. Flüchtlingsdefinition des § 60 Abs. 1 AufenthG

Im geänderten Satz 5 des § 60 Abs. 1 AufenthG wird festgelegt, dass wesentliche Bestimmungen der sog. Qualifikationsrichtlinie (QuRL)⁸ »ergänzend« anzuwenden sind. Der Gesetzesbegründung ist nicht zu entnehmen, warum diese missverständliche Formulierung gewählt wurde, obwohl es unstrittig ist, dass die durch die Richtlinie gesetzten Mindestnormen vollumfänglich in nationales Recht umzusetzen sind. In jedem Fall können sich Betroffene nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes direkt auf Regelungen der Richtlinie berufen, wenn diese für sie günstiger sind als Bestimmungen des nationalen Rechts.⁹ Auch künftig ist daher davon auszugehen, dass die Richtlinie nicht nur »ergänzend«, sondern vorrangig anzuwenden ist.¹⁰

Durch den Verweis im neuen § 60 Abs. 1 S. 5 AufenthG werden neben Art. 4 Abs. 4 (vergleichbar dem »herabgestuften Wahrscheinlichkeitsmaßstab« bei Vorverfolgung) die Art. 7 bis 10 der Qualifikationsrichtlinie umgesetzt. Von besonderem Interesse sind hierbei die Definitionen von Verfolgungshandlungen (Art. 9 QuRL) und Verfolgungsgründen (Art. 10 QuRL).¹¹

Hinsichtlich der Einzelbestimmungen der Art. 9 und 10 QuRL sind für die deutsche Asylrechtspraxis insbesondere die folgenden Bestimmungen der Qualifikationsrichtlinie von Bedeutung:

¹ BGBl I, S. 1970.

² BT-Ds. 16/5065.

³ Vgl. hierzu die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage im Bundestag, derzufolge »aus fachlicher Sicht (...) im gesamtstaatlichen Interesse viele der vorgetragenen Forderungen nicht befürwortet und deshalb nicht bei den Handlungsempfehlungen im Evaluierungsbericht berücksichtigt werden [konnten]«, BT-Drs. 16/3747, S. 5.

⁴ Vgl. darüber hinaus den Beitrag von Holger Hoffmann zur Altfallregelung des § 104 a AufenthG, ASYLMAGAZIN 7–8/2007, S. 5.

⁵ Protokoll und schriftliche Stellungnahme zur Anhörung am 21. und 23. Mai 2007 unter <http://www.bundestag.de/ausschuesse/a04/anhoerungen/anhoerung08-1/index.html>; Protokoll der Anhörung vom 5. Juni 2007 unter <http://www.bundestag.de/ausschuesse/a04/anhoerungen/anhoerung08-3/protokoll.pdf>.

⁶ Vgl. ausführlich zur Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben: Europäisches Asyl- und Migrationsrecht, Beilage zum ASYLMAGAZIN 5/2007.

⁷ Ekkehard Hollmann, Asylfolgeantrag auf Grund der Qualifikationsrichtlinie, ASYLMAGAZIN 11/2006, S. 4 (im Folgenden zitiert als Hollmann, Qualifikationsrichtlinie).

⁸ Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29.4.2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtling oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. L304/12 vom 30.9.2004.

⁹ Vgl. Hollmann, Qualifikationsrichtlinie, Fn. 3.

¹⁰ Vgl. UNHCR, Stellungnahme zur Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zum Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, 21.5.2007 (im Folgenden zitiert als UNHCR, Stellungnahme), S. 7 f.

¹¹ Vgl. zu den Regelungen im Einzelnen: Hollmann, Qualifikationsrichtlinie.

- Offenes Konzept der geschützten Rechtsgüter (Art. 9 Abs. 1 Bst. a QuRL): In der Richtlinie wird ein Kernbereich von Menschenrechten erwähnt, deren Verletzung als Verfolgungshandlung zu werten ist. Indem diese Rechte »insbesondere« genannt werden, macht die Richtlinie zugleich deutlich, dass grundsätzlich auch die Verletzung weiterer grundlegender Menschenrechte als Verfolgungshandlung in Betracht zu ziehen ist. Dabei können im Unterschied zur früher in Deutschland überwiegenden Sichtweise weniger schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen durch Wiederholung die Intensität erreichen, dass sie als Verfolgungshandlung im Sinne des Art. 9 QuRL gewertet werden müssen.

- Kumulierung unterschiedlicher »Maßnahmen« (Art. 9 Abs. 1 Bst. b QuRL): Verschiedene Maßnahmen – dabei muss es sich nicht um Menschenrechtsverletzungen handeln – können nach dem Ansatz der Richtlinie zusammengekommen das Niveau einer Verfolgungshandlung i. S. d. Art. 9 QuRL erreichen.

- Verfolgung wegen der Religion (Art. 10 Abs. 1 Bst. b QuRL): Die Rechtsprechung der letzten Monate bietet ein noch uneinheitliches Bild hinsichtlich der Frage, ob durch die Qualifikationsrichtlinie das Konzept des »religiösen Existenzminimums« überholt sei, wonach nur die Verletzung eines Kernbereichs der Religionsausübung zur Zuerkennung des Flüchtlingsstatus führt. Bei einer sachgerechten Umsetzung der Richtlinie muss hier aber davon ausgegangen werden, dass schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen und Maßnahmen i. S. d. Art. 9 QuRL immer als Verfolgung zu werten sind, wenn sie an dem weitgefassten Religionsbegriff der Richtlinie anknüpfen.¹²

- Offenes Konzept der »sozialen Gruppe« (Art. 10 Abs. 1 Bst. d): Der Begriff der Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe wird in der Qualifikationsrichtlinie konkretisiert. Demnach bestimmt sich die soziale Gruppe durch angeborene Merkmale, einen unveränderlichen Hintergrund oder durch für die Identität bedeutsame Merkmale oder Glaubensüberzeugungen, zu deren Aufgabe die Betroffenen nicht gezwungen werden sollten. Als weiteres Kriterium tritt hinzu, dass die Gruppe in der Wahrnehmung der sie umgebenden Gesellschaft eine deutlich abgegrenzte Identität hat und daher als andersartig betrachtet wird. In der Gesetzesbegründung wird dieses zweite Kriterium als zwingende Voraussetzung beschrieben. Der Richtlinienentwurf macht aber durch die Formulierung »Eine Gruppe gilt insbesondere als soziale Gruppe ...« deutlich, dass die genannten Kriterien nicht als abschließend zu betrachten sind. Der § 60 Abs. 1 AufenthG enthält darüber hinaus schon jetzt in dem unveränderten Satz 3 eine Norm, die über die Richtlinie hinausgeht, indem die geschlechtsspezifische Verfolgung grundsätzlich in den Anwendungsbereich des Anerkennungsgrunds »Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe« einbezogen wird.¹³

2. »Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft« (§ 3 AsylVfG)

Mit dem neu gestalteten § 3 AsylVfG wird der Versuch unternommen, die Systematik der Qualifikationsrichtlinie für die Flüchtlingsanerkennung zu übernehmen. Das wirkt sich in erster Linie auf die Terminologie aus: Wo früher von »Feststellung der Voraussetzungen des § 60 Abs. 1 AufenthG« die Rede war, spricht das Gesetz nun von »Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft«. Inhaltlich verweist § 3 Abs. 1 AsylVfG aber weiterhin auf die Voraussetzungen des Abschiebungsverbots nach § 60 Abs. 1 AufenthG, so dass der Versuch der Anpassung der Systematik als nur bedingt gelungen bezeichnet werden kann.¹⁴

Praktische Konsequenz der Änderung ist, dass Anerkennungsbescheide des Bundesamtes dem Antragsteller ausdrücklich die Flüchtlingseigenschaft zuerkennen müssen. Entsprechend sind Verpflichtungsklagen gegen die Ablehnung der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft sowie Gerichtsentscheidungen zu formulieren.

3. Der subsidiäre Schutz aus Art. 15 Qualifikationsrichtlinie

In den Absätzen 2, 3 und 7 des § 60 AufenthG sollen die Regelungen des Art. 15 der Qualifikationsrichtlinie zum subsidiären Schutz umgesetzt werden. Dabei wird zunächst die Regelung zum Folterverbot in Abs. 2 um die Formulierung ergänzt, wonach auch die Gefahr der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Bestrafung zum Abschiebungsverbot führt. Ebenfalls im Einklang mit der Qualifikationsrichtlinie wird das Verbot der Abschiebung aus Abs. 3 dahingehend erweitert, dass nicht nur allgemein die »Gefahr der Todesstrafe« erfasst wird, sondern die Gefahr der »Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe«. Diese Neuerung wird Auswirkungen auf die Praxis der »diplomatischen Zusicherungen« haben: In der Vergangenheit wurde in einigen Fällen die Abschiebung von Personen für zulässig erachtet, wenn das Herkunftsland zusagte, dass eine bereits verhängte oder drohende Todesstrafe nicht vollstreckt werden würde. Eine derartige Zusicherung wird zukünftig nicht ausreichen, um das Abschiebungsverbot des § 60 Abs. 3 AufenthG zu umgehen.

Weniger klar – und im flüchtlingsrelevanten Bereich wohl die umstrittenste Neuerung des zweiten Änderungsgesetzes – ist hingegen die Umsetzung von Art. 15 Abs. c Qualifikationsrichtlinie. Laut dieser Vorschrift ist ein Grund für den subsidiären Schutz »... eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts.«

¹² Vgl. Julia Duchrow, »Der Schutz vor religiöser Verfolgung im Lichte der Qualifikationsrichtlinie«, ASYLMAGAZIN 4/2007, S. 15–17.

¹³ UNHCR, Stellungnahme, S. 9.

¹⁴ UNHCR, Stellungnahme, S. 10 ff.

§ 60 Abs. 7 S. 2 AufenthG nimmt diese Formulierung auf, verzichtet aber auf das Tatbestandsmerkmal der »willkürlichen Gewalt«. Welche Folgen sich aus dieser Auslassung ergeben, wird in den Kommentaren unterschiedlich beurteilt: So argumentiert Hailbronner, dass die Qualifizierung als »willkürliche Gewalt« sogar als Einschränkung anzusehen wäre, wenn sie als Gegensatz zum Begriff der gezielten Gewalt verstanden wird. Eine derartige Einschränkung ginge aber nicht konform mit der einschlägigen Rechtsprechung, die für jede Form der Gewalt einen Schutzanspruch vorsehe, solange eine ernsthafte individuelle Bedrohung vorliege.¹⁵ Von Seiten der Nichtregierungsorganisationen wird die Funktion der Formulierung »willkürliche Gewalt« anders beurteilt. Demnach werde konkrete, einer Einzelperson drohende Gewalt bereits durch Art. 15 Bst. b QuRL (Gefahr der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung) erfasst. Mit der Erwähnung der willkürlichen Gewalt in Bst. c werde demgegenüber gerade auf Situationen verwiesen, in denen die Gefahr für den Einzelnen wegen des ungezielten und unberechenbaren Charakters der Bedrohung nicht eindeutig vorhersehbar sei. Daraus ergebe sich die Notwendigkeit, bei der Anwendung des Art. 15 Bst. c QuRL einen deutlich herabgestuften Prognosemaßstab anzulegen.¹⁶

Besondere Bedeutung erhält die Nichterwähnung der »willkürlichen Gewalt« auch im Zusammenhang mit der sog. Sperrwirkung, die in § 60 Abs. 7 S. 3 AufenthG aus dem alten Recht übernommen wurde. Danach unterliegt der Anwendungsbereich des § 60 Abs. 7 S. 2/Art. 15 Bst. c QuRL uneingeschränkt dem Vorbehalt, dass »allgemeine« Gefahren im Zuge von Abschiebungsstopp-Regelungen nach § 60 a Abs. 1 AufenthG zu berücksichtigen sind. In der Gesetzesbegründung wird für diese Regelung – die übrigens im Gesetzentwurf vom Januar 2006 nicht enthalten war – auf den Erwägungsgrund Nr. 26 der Qualifikationsrichtlinie Bezug genommen (»Gefahren, denen die Bevölkerung oder eine Bevölkerungsgruppe eines Landes allgemein ausgesetzt sind, stellen für sich genommen normalerweise keine individuelle Bedrohung dar, die als ernsthafter Schaden zu beurteilen wäre.«). Damit wird in der Konsequenz der Begriff der »allgemeinen Gefahren« aus dem Erwägungsgrund stillschweigend mit dem Begriff der »willkürlichen Gewalt« aus Art. 15 Bst. c QuRL gleichgesetzt. Diese Gleichsetzung ist aber nicht haltbar, wenn im Sinne der oben skizzierten Interpretation davon ausgegangen wird, dass die Richtlinie mit dem Begriff der willkürlichen Gewalt eine vollkommen andere Qualität der Bedrohung beschreibt. Nach dieser Sichtweise ist die Anwendung der Sperrwirkung auf die Gruppe der nach Art. 15 Bst. c QuRL subsidiär Schutzberechtigten daher als gemeinschaftsrechtswidrig anzusehen.¹⁷

Von UNHCR wird darüber hinaus grundsätzlich eingewandt, dass die Anwendung der Sperrwirkung den Art. 15 Bst. c QuRL gegenstandslos mache, der ja gerade den Zugang zu individuellem Schutz in Situationen allgemeiner Gefahren eröffne. Weiterhin würde ein Abschiebungsstopp nach § 60 a AufenthG nicht die Mindestrechte garantieren,

die den subsidiär Schutzberechtigten laut Qualifikationsrichtlinie zustehen.¹⁸ Es spricht also einiges dafür, dass die Umsetzung des Art. 15 Bst. c QuRL im deutschen Aufenthaltsgesetz nicht mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist.

§ 60 Abs. 11 AufenthG stellt klar, dass einige Artikel der Qualifikationsrichtlinie bei der Prüfung der Abschiebungsverbote nach den Absätzen 2, 3 und 7 Satz 2 zu beachten sind. Das heißt insbesondere, dass auch Gefahren, die von nichtstaatlichen Akteuren ausgehen, zur Zuerkennung von subsidiären Schutz führen können (Art. 6 und 7 QuRL). Ferner ist bei Personen, die bereits einen Schaden i. S. d. Absätze 2, 3 und 7 Satz 2 erlitten haben, davon auszugehen, dass ihnen weiterhin eine entsprechender Schaden droht, es sei denn, stichhaltige Gründe sprechen dagegen (Art. 4 Abs. 4 QuRL).

4. Die »Wegfall-der-Umstände«-Klausel im § 73 Abs. 1 AsylVfG

Im geänderten § 73 Abs. 1 AsylVfG wird in Übereinstimmung mit der Qualifikationsrichtlinie, die wiederum die entsprechende Formulierung aus Art. 1 C 5 GFK nahezu wortgleich übernommen hat, festgelegt, dass ein Widerruf der Asylberechtigung bzw. des Flüchtlingsstatus zu erfolgen hat, wenn »der Ausländer nach Wegfall der Umstände, die zur Anerkennung (...) geführt haben, es nicht mehr ablehnen kann, den Schutz des Staates in Anspruch zu nehmen, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt«.

Die Auswirkungen dieser Änderung auf die Widerrufspraxis des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge dürften gering ausfallen, wenn die herrschende Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts beibehalten wird. Demnach ist die entscheidende Voraussetzung für den Widerruf, dass die Verfolgungsgefahr entfallen ist, welche ursprünglich zur Anerkennung geführt hat.¹⁹ Dabei kommt es nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts – im Widerspruch zur internationalen Staatenpraxis und zur Position des UNHCR²⁰ – nicht darauf an, ob sich die allgemeine Situation im Herkunftsland grundlegend und dauerhaft geändert hat und ob der Flüchtling im Herkunftsland effektiven Schutz vor möglichen Gefahren für seine grundlegenden Rechte in Anspruch nehmen kann.

Mit dem VG Köln kann der Meinung des Bundesverwaltungsgerichts allerdings entgegengehalten werden, dass durch die Qualifikationsrichtlinie eine neue Situation ein-

¹⁵ Kay Hailbronner, Stellungnahme zur Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 21.5.2007, S. 14.

¹⁶ Amnesty international u. a., Gemeinsame Stellungnahme zu dem Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union in der Fassung vom 8.2.2007 (im Folgenden zitiert als Gemeinsame Stellungnahme), S. 6.

¹⁷ Gemeinsame Stellungnahme, S. 6; Reinhard Marx, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, 18. Mai 2007, S. 30 ff.

¹⁸ UNHCR, Stellungnahme, S. 20.

¹⁹ BVerwG, Urteil vom 1.11.2005 - 1 C 21.04 - ASYLMAGAZIN 3/2006, S. 29.

²⁰ UNHCR, Stellungnahme, S. 14.

getreten ist. Es sei nicht nur allgemein naheliegend, sondern in den Vorarbeiten der Europäischen Kommission auch nachweisbar, dass die Richtlinie auf die Staatenpraxis und auf die einschlägigen UNHCR-Richtlinien Bezug nehme. Daher könne die Rechtsprechung des BVerwG zur »Wegfallender-Umstände«-Klausel im Rahmen einer richtlinienkonformen Auslegung nicht aufrechterhalten werden.²¹

5. Die Nachfluchtstatbestände des § 28 AsylVfG

Im § 28 Abs. 2 AsylVfG sollen die Regelungen des Art. 5 QuRL zum Bedarf an internationalem Schutz, der aus Nachfluchtgründen entsteht, umgesetzt werden. Dabei wird durch einen neu eingefügten Abs. 1 a zunächst klar gestellt, dass Ereignisse, die nach dem Verlassen des Herkunftslandes eingetreten sind, eine Bedrohung i. S. d. § 60 Abs. 1 AufenthG darstellen können. Darunter fallen auch Aktivitäten des Antragstellers, die Ausdruck und Fortsetzung einer bereits im Herkunftsland bestehenden Überzeugung darstellen. In § 28 Abs. 2 AsylVfG wird anschließend der Ausschluss »selbst geschaffener« Nachfluchtgründe geregelt. Demnach kann in einem Folgeverfahren in der Regel keine Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft erfolgen, wenn der Antragsteller die von ihm geltend gemachte Verfolgungsgefahr durch erst nach Abschluss des vorangegangenen Verfahrens aufgenommene Aktivitäten selbst hervorgerufen hat. Diese Neuformulierung entspricht weitgehend dem Art. 5 Abs. 3 QuRL. Allerdings fehlt die im Richtlinienartikel enthaltene einleitende Klausel »unbeschadet der Genfer Flüchtlingskonvention«. Für die Genfer Flüchtlingskonvention ist aber die wohlbegründete Furcht vor Verfolgung das allein entscheidende Kriterium für die Flüchtlingsanerkennung; sie fragt nicht danach, welche Aktivitäten die Verfolgungsgefahr hervorgerufen haben. Selbst wenn die betreffenden Handlungen bewusst unternommen wurden, um einen Anerkennungsgrund zu schaffen, stellt dies keinen Ausschlussgrund dar.²²

6. Aufenthaltsstatus von subsidiär Schutzberechtigten (§ 25 Abs. 3 AufenthG)

Laut Art. 24 Abs. 2 Qualifikationsrichtlinie ist subsidiär Schutzberechtigten ein Aufenthaltstitel zu erteilen, es sei denn, zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung stehen dem entgegen. Demgegenüber bleibt es im § 25 Abs. 3 AufenthG bei einer Soll-Regelung für die Personen, für die ein Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG vorliegt. Im Rahmen einer derartigen Soll-Regelung kann damit bei außergewöhnlichen Umständen von der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis abgesehen werden. Dies steht im Widerspruch zur zwingenden Vorschrift der Qualifikationsrichtlinie. Daher kann in Fällen, in denen ein Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 2, 3 oder 7 S. 2 AufenthG festgestellt wurde, nicht von der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis abgesehen werden.

In diesem Zusammenhang ist weiterhin darauf hinzuweisen, dass auch die unverändert gebliebene Vorschrift des § 25 Abs. 3 S. 2 AufenthG in ihren ersten beiden Alternativen gegen die Qualifikationsrichtlinie verstößt. Demnach wird subsidiär Schutzberechtigten die Aufenthaltserlaubnis nicht erteilt, wenn die Ausreise in einen anderen Staat möglich und zumutbar ist (1. Alt.) oder wenn der Ausländer wiederholt oder gröblich gegen entsprechende Mitwirkungspflichten verstößt (2. Alt.). Die Qualifikationsrichtlinie kennt derartige Vorbehalte nicht, so dass sie in Fällen, in denen ein Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 2, 3 oder 7 S. 2 AufenthG festgestellt wurde, keine Anwendung finden können.

II. Umsetzung der Richtlinie »Aufnahmebedingungen«

Laut Gesetzesbegründung sind die Anforderungen der Richtlinie »Aufnahmebedingungen« (AufnRL)²³ weitgehend erfüllt. Anpassungsbedarf wird nur in zwei »eher marginalen« Punkten gesehen: Dies ist zunächst die Verpflichtung, Asylsuchende innerhalb von höchstens 15 Tagen über ihre Rechte und Pflichten aufzuklären sowie ihnen Informationen über Personen und Organisationen zu geben, die Rechtsbeistand leisten bzw. zu Fragen der Unterbringung und der medizinischen Versorgung beraten können (Art. 5 Abs. 1 AufnRL, umgesetzt in § 47 Abs. 4 AsylVfG). Ferner wird für die Erteilung der Aufenthaltsgestattung eine Frist von drei Tagen nach Antragstellung festgelegt (Art. 6 Abs. 1 AufnRL, Umsetzung in § 63 AsylVfG).

Die Annahme, dass hinsichtlich aller weiteren Regelungen der Aufnahmerichtlinie kein Anpassungsbedarf bestehe, ist nicht zutreffend. So dürften beispielsweise die folgenden Regelungen in der Praxis relevant werden, da die Betroffenen sich aufgrund der fehlenden Umsetzung in deutsches Recht hier unmittelbar auf die Richtlinie berufen können:²⁴

- In Art. 15 Abs. 1 AufnRL werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, Asylsuchenden die erforderliche medizinische Versorgung zu gewähren, insbesondere die Notversorgung und die unbedingt erforderliche Behandlung von Krankheiten. Demgegenüber sieht § 4 AsylbLG nur die Gewährleistung von Leistungen vor, die zur Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände erforderlich sind.

²¹ VG Köln, Urteil vom 12.1.2007 - 18 K 3234/06.A - ASYLMAGAZIN 4/2007, S. 39.

²² UNHCR, Stellungnahme, S. 16.

²³ Richtlinie 2003/9/EG vom 27.1.2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, ABl. L 31/18 vom 6.2.2003.

²⁴ Zu den Regelungen im Einzelnen s. Holger Hoffmann, »Zur Umsetzung der EU-Richtlinien zum Flüchtlings- und Asylrecht«, in: Europäisches Asyl- und Migrationsrecht. Beilage zum ASYLMAGAZIN 5/2007, S. 10.

von der die Gruppe der Asylbewerber aber ausgeschlossen ist. Dies widerspricht eindeutig der Richtlinie »Aufnahmebedingungen«.

- Art. 20 AufnRL legt fest, dass Opfer von Folter, Vergewaltigung oder anderen schweren Gewalttaten die notwendige Behandlung für die durch diese Taten erlittenen Schäden erhalten. Demgegenüber kennt das AsylbLG für derartige Fälle nur das Instrument des § 6 Abs. 1 AsylbLG. Danach können die Kosten für die notwendigen Behandlungen – z. B. von Personen, die durch Folter traumatisiert sind – nur als sonstige Leistungen in besonderen Ausnahmefällen gewährt werden. Die Richtlinie vermittelt den Betroffenen demgegenüber einen Rechtsanspruch.

III. Anpassung an die Dublin II-Verordnung

Das Gesetz nimmt einige Anpassungen der deutschen Rechtslage an die Verordnung zur Bestimmung des Mitgliedstaates der EU, der für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist (sog. Dublin II-Verordnung),²⁵ vor. Dabei werden Streitfragen geklärt, die sich aus dem bislang mangelhaften Zusammenspiel von Dublin II-Verordnung und Asylverfahrensgesetz ergeben – zu Lasten der Asylsuchenden.

Nach § 18 Abs. 2 Nr. 2 AsylVfG ist einem Ausländer die Einreise zu verweigern, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass ein anderer Staat aufgrund von Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft oder eines völkerrechtlichen Vertrages für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist, und ein entsprechendes Aufnahmeverfahren eingeleitet wird. Aus dem gleichen Grund ist ein Ausländer zurückzuschicken, wenn er im grenznahen Raum im unmittelbaren Zusammenhang mit einer unerlaubten Einreise aufgegriffen wird (§ 18 Abs. 3 AsylVfG). Der Ausländer erhält eine Bescheinigung, dass der Asylantrag nicht inhaltlich geprüft wurde (§ 18 Abs. 5 S. 2 AsylVfG).

Die Prüfung der Einreiseverweigerung oder Zurückweisung obliegt den Grenzbehörden, also der Bundespolizei. Es darf bezweifelt werden, ob die Mitarbeiter der Bundespolizei aufgrund ihrer Ausbildung und der Situation an der Grenze in der Lage sind, die komplizierte Prüfung anhand der Dublin-Kriterien zur Zuständigkeitsbestimmung durchzuführen. Es steht zu befürchten, dass sich die Feststellungen in der Regel auf den Fluchtweg beschränken werden, so dass die Regelungen der Dublin II-Verordnung, die den Interessen der Asylsuchenden dienen, häufig missachtet werden.

Stellt ein Ausländer einen Asylantrag und ist Deutschland nicht für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig, wird künftig der Asylantrag als unzulässig abgelehnt (§ 27 a AsylVfG). In der Entscheidung muss dem Ausländer mitgeteilt werden, welcher Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist (§ 31 Abs. 6 AsylVfG). Die Abschiebung wird gem. § 34 a Abs. 1 AufenthG angeordnet. Er erhält eine Bescheinigung, dass sein Asylgesuch inhaltlich nicht geprüft worden ist.

Bisher war es unklar, ob in Dublin-Fällen die Abschiebung anzuordnen oder gem. § 34 AsylVfG anzudrohen ist. Durch die nun erfolgte Festlegung auf die Abschiebungsanordnung wird dem Ausländer die Möglichkeit genommen, freiwillig in den zuständigen Staat auszureisen. Der Eilrechtsschutz ist gem. § 34 a Abs. 2 AsylVfG ausgeschlossen. Damit hat der Ausländer keine effektive Rechtsschutzmöglichkeit, um etwa inlandsbezogene Abschiebungshindernisse oder Ansprüche aus der Dublin II-Verordnung durchzusetzen, was im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG zumindest verfassungsrechtlich zweifelhaft erscheint.

Ist dagegen Deutschland aufgrund der Dublin II-Verordnung für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig, ist die Anwendung der Drittstaatenregelung ausgeschlossen (§ 26 a Abs. 1 S. 3 Nr. 2 AsylVfG). Der Ausländer kann also auch dann als Asylberechtigter anerkannt werden, wenn er über einen sicheren Drittstaat nach Deutschland eingereist ist. Dies war bislang nur für völkerrechtliche Abkommen mit dem sicheren Drittstaat geregelt.

Eine weitere Änderung betrifft die Asylantragstellung während der Abschiebungshaft. Stellt ein Ausländer während der Haft einen Asylantrag, muss er spätestens nach vier Wochen nach Eingang des Antrags beim Bundesamt aus der Haft entlassen werden (§ 14 Abs. 3 S. 3 AsylVfG). Diese Regelung soll nun nicht gelten, wenn ein Auf- oder Wiederaufnahmeersuchen an einen anderen Staat gerichtet wird. In Dublin-Verfahren kann also die Abschiebungshaft über die Grenze von vier Wochen hinaus fortgesetzt werden.

IV. Fazit

Da das zweite Änderungsgesetz im Bereich des Flüchtlingsrechts an einigen Stellen eindeutige Vorgaben der europäischen Richtlinien nicht vollständig ins deutsche Recht übernimmt, wird es auch zukünftig notwendig sein, die einschlägigen Richtlinien mit der Gesetzeslage abzugleichen. Dadurch wird die Rechtsanwendung alles andere als vereinfacht. Zugleich ergeben sich aber auch Möglichkeiten, Rechtspositionen weiterhin unter unmittelbarer Berufung auf die Richtlinien geltend zu machen. Darüber hinaus ist vor allem durch die Umsetzung von Teilen der Qualifikationsrichtlinie eine Änderung der Rechtslage eingetreten, durch die für bestimmte Fallgruppen eine Folgeantragstellung erwägenswert erscheint.

Der Beitrag wurde vom Europäischen Flüchtlingsfonds gefördert.



Er gibt die Meinung des Verfassers wieder. Die Europäische Kommission zeichnet für die Verwendung der Informationen nicht verantwortlich.

²⁵ Verordnung EG 343/2003 vom 18.2.2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, ABl. L 50/1 vom 25.2.2003.