



# UNHCR

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

**Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen  
Vertretung in Deutschland**

Wallstrasse 9 – 13  
10179 Berlin

Tel: +49 30 202 202 0  
Fax: +49 30 202 202 20  
Email: gfrbe@unhcr.ch

## **UNHCR-Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Zuwanderungsgesetz, BR-Drucks. 22/03 vom 16.01.2003**

### **Einleitung**

Am 16. Januar 2003 hat die Bundesregierung den Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) vorgelegt. Dieser entspricht im Wesentlichen dem im letzten Jahr verabschiedeten Zuwanderungsgesetz, das vom Bundesverfassungsgericht wegen verfahrensrechtlicher Fehler am 18. Dezember 2002 für nichtig erklärt worden war.

UNHCR hat zu den flüchtlingsrechtlichen Aspekten des gescheiterten Gesetzes umfassend Stellung genommen und dessen Ziel, alle Aspekte der Migration und des Flüchtlingsschutzes im Rahmen eines umfassenden Gesamtkonzeptes zu regeln, ausdrücklich begrüßt.<sup>1</sup> Ferner hat UNHCR verdeutlicht, dass es den durch den Bundestag verabschiedeten Gesetzentwurf als tragfähige Grundlage betrachtet, um zukünftig den Flüchtlingsschutz im Einklang mit internationalen Standards gestalten zu können.

In diesem Zusammenhang ist auf wichtige Verbesserungen in drei zentralen Punkten des Flüchtlingsschutzes hinzuweisen:

- **Die Einbeziehung von Opfern nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung in den Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention,**
- **die Angleichung der Rechtsstellung von Konventionsflüchtlingsen und Asylberechtigten, insbesondere bei der Familienzusammenführung sowie**
- **die Verbesserung der Rechtsstellung von Personen mit ergänzendem Schutz.**

---

<sup>1</sup> UNHCR-Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Zuwanderungsgesetz vom September 2001, UNHCR-Kommentierung des Entwurfs eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) vom 21. September 2001; UNHCR-Stellungnahme zur Anhörung "Zuwanderungsgesetz" des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 16. Januar 2002.

Mit der erneuten Einbringung des Gesetzes bringt die Bundesregierung zum Ausdruck, dass sie an dem umfassenden Reformvorhaben uneingeschränkt festhält. Dies wird von UNHCR ausdrücklich begrüßt. Angesichts der im Bundesrat diskutierten Änderungsvorschläge im Bereich des Flüchtlingsschutzes ist UNHCR jedoch besorgt, dass wichtige Fortschritte im gegenwärtigen Gesetzgebungsverfahren zurückgenommen werden könnten. Damit ist fraglich, ob das Zuwanderungsgesetz das angestrebte Ziel, im Einklang mit internationalen und europäischen Standards einen angemessenen Rechtsschutz für Flüchtlinge in Deutschland bereitzustellen, erreichen kann. Darüber steht zu befürchten, dass ein restriktives Zuwanderungsgesetz auf europäischer Ebene auch die Verabschiedung der EU-Richtlinie zum Flüchtlingsbegriff und subsidiären Schutz<sup>2</sup> blockiert. Das geltende Recht ist in diesen Punkten nicht mit dem europäischen Richtlinienvorschlag zu vereinbaren.

UNHCR appelliert daher an die Verantwortlichen aller Parteien, konstruktiv an diesem wichtigen Reformprojekt mitzuarbeiten und dafür Sorge zu tragen, dass die oben erwähnten Verbesserungsvorschläge im Bereich des Flüchtlingsschutzes beibehalten werden. Vor dem Hintergrund der stetig sinkenden Asylbewerberzahlen besteht vielleicht auch ein größerer Handlungsspielraum, Fehlentwicklungen der Vergangenheit zu korrigieren.

Das gegenwärtige Gesetzgebungsverfahren sollte nach Auffassung von UNHCR ferner dazu genutzt werden, berechtigte Kritikpunkte am Gesetzesvorschlag auszuräumen. UNHCR hält es insbesondere für notwendig, dass die durch den Gesetzentwurf eingeführten Beschränkungen des Schutzbereichs der Genfer Flüchtlingskonvention aufgegeben werden. Ferner sollte der Flüchtlingsbegriff des Art. 1 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention, abgekürzt GFK) unmittelbar zur Rechtsgrundlage der Flüchtlingsanerkennung werden.

Zusammengefasst möchte UNHCR die folgenden Änderungsvorschläge unterbreiten, verweist jedoch auch nochmals auf die umfassende UNHCR-Kommentierung vom 21. September 2001<sup>3</sup>:

- **Vollständige Umsetzung des Flüchtlingsbegriffs der Genfer Flüchtlingskonvention anstelle weiterer Beschränkungen des Schutzbereichs:**
  - die Flüchtlingsdefinition des Art. 1 GFK sollte umfassend und uneingeschränkt in das Ausländer- und Asylverfahrensgesetz übernommen werden;
  - allein die Missachtung von Mitwirkungspflichten darf nicht zum Ausschluss vom Erstasylverfahren führen;
  - bei der Prüfung subjektiver Nachfluchtgründe muss das Vorliegen eines tatsächlichen Verfolgungsrisikos ausschlaggebend bleiben;
  - die Ausschlussgründe des Flüchtlingsbegriffs nach Art. 1 F GFK dürfen nicht um die Ausnahmen des *Refoulement*-Verbotes (Art. 33 II GFK) erweitert werden;

---

<sup>2</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, KOM(2001)510 endg. vom 12. September 2001.

<sup>3</sup> Siehe Fußnote 1.

- **Familienzusammenführung:**
  - Mitgliedern der Kernfamilie eines anerkannten Flüchtlings sollte unabhängig von ihrem Einkommen ein Anspruch auf Familienzusammenführung gewährt werden;
- **Ausreichender Schutz für *ergänzend Schutzbedürftige*:**
  - ergänzender Schutz muss auch dann gewährt werden, wenn die Gefährdung von nichtstaatlichen Akteuren ausgeht;
  - *ergänzend Schutzbedürftige* sollten von der Sperrwirkung des § 60 Abs. 7 Satz 2 Entwurf AufenthG ausgenommen werden; d.h. kein Ausschluss von subsidiärem Schutz bei allgemeinen Gefahren.
  - ihnen sollte die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung nur im Ausnahmefall versagt werden;
- **Faires und effektives Asylverfahren:**
  - durch eine entsprechende Ergänzung von § 31 AsylVfG sollte sichergestellt werden, dass Asylsuchende verfahrensbegleitend angemessen beraten werden und, falls erforderlich, Zugang zu kostenloser qualifizierter Rechtsberatung haben;
  - die Stellung Minderjähriger im Asylverfahren sollte entsprechend den internationalen und europäischen Vorgaben verbessert werden;
- **Regelung des Aufenthaltes bestimmter Flüchtlingsgruppen:**
  - der Aufenthalt bestimmter Flüchtlingsgruppen, die sich langjährig in Deutschland aufhalten, sollte im Zuwanderungsgesetz abschließend geregelt werden.

## 1. Vollständige Umsetzung des Flüchtlingsbegriffs der Genfer Flüchtlingskonvention

- **Schutz für Opfer nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung**

Mit der Gewährung konventionsrechtlichen Abschiebungsschutzes für Opfer nichtstaatlicher Verfolgung (vgl. § 60 Abs. 1 Satz 3-5 Entwurf AufenthG) passt der Gesetzentwurf die deutsche Praxis dem europäischen und internationalen Standards an. Bei einer an völkerrechtlichen Interpretationskriterien ausgerichteten Auslegung des Flüchtlingsbegriffs ist nicht der Urheber der Verfolgung entscheidend, sondern die Möglichkeit, staatlichen Schutz in Anspruch nehmen zu können. Aus der Entwicklungsgeschichte, dem Wortlaut und dem Zweck der Genfer Flüchtlingskonvention sowie ihrem Bezug zum internationalen Menschenrechtsschutz ergibt sich, dass die Konvention unabhängig davon Schutz gewährt, ob die Verfolgung von staatlichen oder nichtstaatlichen Akteuren ausgeht.<sup>4</sup> Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union mit der Ausnahme Deutschlands erkennen an, dass Opfern nichtstaatlicher Verfolgung, die keinen staatlichen Schutz erhalten, der Flüchtlingsstatus zu gewähren ist. Zuletzt hat die französische Regierung die bereits durch die französischen Asylbehörden im Laufe der letzten Jahre erfolgte Anerkennung der nichtstaatlichen Verfolgung durch die Vorlage eines Gesetzentwurfs bestätigt. In diesem wird ausdrücklich anerkannt, dass Verfolgung im Sinne des Art. 1 A GFK auch von nichtstaatlichen Akteuren ausgehen kann. Es wird damit gerechnet, dass das Gesetz noch im Laufe diesen Jahres verabschiedet und am 1. Januar 2004 in Kraft treten wird.<sup>5</sup>

§ 60 Abs. 1 Entwurf AufenthG führt nicht zu einer Erweiterung des verfassungsrechtlich verankerten Asylrechts des Art. 16a GG. Dies wird weiterhin nur Opfern staatlicher Verfolgung gewährt. § 60 Abs. 1 Satz 3-5 Entwurf AufenthG gewährt Opfern nichtstaatlicher Verfolgung lediglich den auf dem *Non-Refoulement*-Gebot der Genfer Flüchtlingskonvention basierenden Abschiebungsschutz. Die Differenzierung nach dem Verfolger ist in der Vergangenheit zu Recht als unangemessen empfunden worden. Mit § 60 Abs. 1 Satz 3-5 Entwurf AufenthG entscheidet künftig nicht mehr die Täterperspektive, sondern der Opferschutz über den Ausgang des Asylverfahrens. Damit wird das Asylverfahren von abstrakten länderkundlichen und politischen Einschätzungen entfrachtet und kann sich am einzelnen Schicksal orientieren. Zudem konnten Opfer nichtstaatlicher Verfolgung, denen der Flüchtlingsstatus bisher versagt wurde, häufig aus anderen rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abgeschoben werden. Sie verblieben ohne Aufenthaltstitel und Integrationschancen in Deutschland. Dies soll sich durch die Neufassung ändern.

Nach Auffassung von UNHCR ist nicht damit zu rechnen, dass es durch § 60 Abs. 1 Entwurf AufenthG zu einem erheblichen Anstieg der Asylanträge oder der Flüchtlingsanerkennungen kommen wird. Denn Letztere sind nach wie vor nur möglich, wenn alle Tatbestandsmerkmale des Flüchtlingsbegriffs erfüllt sind. Opfer der

---

<sup>4</sup> Ausführlich hierzu UNHCR-Stellungnahme zur Anhörung "Nichtstaatliche Verfolgung" des Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages am 29. November 1999, in Kopie beigelegt.

<sup>5</sup> Vgl. Vorschlag der Regierung zur Änderung von Art. 2 des Asylgesetzes vom 25. Juli 1952.

allgemeinen Folgen von Krieg und Bürgerkrieg oder von Armut und Naturkatastrophen, die keine gezielte Verfolgung zu befürchten haben, werden von § 60 Abs. 1 Entwurf AufenthG nicht erfasst. Zudem stehen staatliche und staatlich gebilligte Verfolgung und gezielte Menschenrechtsverletzungen weiterhin im Vordergrund der weitaus meisten Asylgesuche. Bei den derzeit wichtigsten Herkunftsländern von Asylsuchenden spielt die nichtstaatliche Verfolgung keine bedeutende Rolle. UNHCR hat auch keine Anhaltspunkte dafür, dass die Flüchtlingsanerkennung auf Grund von nichtstaatlicher Verfolgung eine unerwünschte Sogwirkung auslösen könnte. Dies zeigt die Praxis in den europäischen Nachbarländern. Die Auswahl des Zufluchtsstaates wird weniger durch die jeweilige Interpretation des Flüchtlingsbegriffs als von praktischen Fragen wie beispielsweise nach der Erreichbarkeit des Territoriums oder der Anwesenheit von Familienangehörigen und Bekannten bestimmt.

UNHCR begrüßt weiterhin die Intention des Gesetzgebers, Opfern geschlechtsspezifischer Verfolgung den Flüchtlingsstatus zu gewähren. Nach Auffassung von UNHCR und vieler Staaten gewährt die GFK Schutz gegen Verfolgungen auf Grund des Geschlechts bzw. der sexuellen Orientierung.<sup>6</sup> Auch durch die deutsche höchstgerichtliche Rechtsprechung ist geklärt, dass Verfolgung an das unveräußerliche Merkmal Geschlecht anknüpfen kann.

Asylanträge von Opfern geschlechtsspezifischer Verfolgung werden häufig mit der Begründung abgelehnt, dass die Verfolgung nicht vom Staat ausgehe. Die Betroffenen bleiben schutzlos oder erhalten lediglich eine Duldung. Beispielhaft sei hier auf die Fluchtschicksale bosnischer und afghanischer Frauen verwiesen. Mit der Einbeziehung der nichtstaatlichen Verfolgung in den Flüchtlingsbegriff besteht nunmehr die Möglichkeit, auch Opfern geschlechtsspezifischer Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure mit dem Flüchtlingsstatus eine neue Lebensperspektive zu eröffnen.

Die bloße Diskriminierung von Frauen im Herkunftsland wird dabei auch in Zukunft nicht zur Flüchtlingsanerkennung führen. Allgemeine Nachteile auf Grund der Zustände im Herkunftsland reichen hierfür nicht aus. Voraussetzung für die Gewährung des Flüchtlingsschutzes ist, dass die Schutzsuchende eine über eine bloße Diskriminierung hinausgehende schwerwiegende Verletzung grundlegender Menschenrechte zu befürchten hat und keinen Schutz in ihrem Herkunftsstaat finden kann.

- **Vollständige und korrekte Umsetzung der Ausschluss- und Beendigungsklausen der GFK durch die Aufnahme des Art. 1 GFK in das Ausländer- und Asylverfahrensrecht**

Obwohl die Genfer Flüchtlingskonvention in Deutschland im Range eines Bundesgesetzes unmittelbare Rechtswirkung entfaltet, ist der Wortlaut der Flüchtlingsdefinition des Art. 1 GFK weder im Asylverfahrensgesetz noch im Ausländergesetz

---

<sup>6</sup> Vgl. zur Begründung UNHCR-Richtlinien zum internationalen Schutz: Geschlechtsspezifische Verfolgung im Zusammenhang mit Art. 1 A (2) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, in Kopie beigelegt.

unmittelbar Grundlage der entsprechenden Schutzverfahren geworden. Personen, denen das grundgesetzliche Asylrecht nicht gewährt wird, die aber die Flüchtlingsdefinition nach der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllen, können in Deutschland nur ausländerrechtlichen Abschiebungsschutz (vgl. § 51 Abs. 1 AuslG) erhalten. Dieser ist dem *Non-Refoulement*-Gebot des Art. 33 Abs. 1 GFK nachgezeichnet. Dagegen wurde die Flüchtlingsdefinition des Art. 1 GFK, auf den sich Art. 33 Abs. 1 GFK bezieht, nicht in die nationalen Normen aufgenommen. § 60 Abs. 1 Entwurf AufenthG übernimmt diese Systematik.

Die Verkennung der Bedeutung und Systematik der Genfer Flüchtlingskonvention führt zu einer Vielzahl rechtlicher Folgeprobleme sowohl bei der Feststellung der Flüchtlingseigenschaft als auch bei deren Beendigung und dem Widerruf. Diese könnten nach Auffassung von UNHCR dadurch vermieden werden, dass das Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft auch auf der Basis der Genfer Flüchtlingskonvention erfolgt. Ferner könnte damit bereits eine Anpassung an die europäischen Standards vorgenommen werden, die nach Verabschiedung der EU Richtlinie zum Flüchtlingsbegriff und subsidiären Schutz notwendig wird.

Durch eine Übernahme von Art. 1 GFK würde auch sichergestellt, dass die durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz in das Ausländergesetz eingeführten Ausschlussklauseln des Art. 1 F der GFK im Gesamtzusammenhang der Flüchtlingsdefinition des Art. 1 GFK vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, wo die notwendige Sachkompetenz vorhanden ist, geprüft werden. Die Verbindung von Art. 1 F und Art. 33 Abs. 2 GFK in § 51 Abs. 3 AuslG kann zu einer unzulässigen Ausweitung dieser Ausnahmetatbestände und damit zur Verletzung des *Non-Refoulement*-Grundsatzes führen.<sup>7</sup>

**Vorschlag:** UNHCR schlägt vor, den Gesetzentwurf wie folgt zu ändern:

- a) In § 3 AsylVfG (Rechtsstellung sonstiger politischer Verfolgter) sollte auf Art. 1 GFK, einschließlich Art. 1 F, verwiesen werden: "Ein Ausländer ist Flüchtling im Sinne des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, wenn das Bundesamt oder ein Gericht unanfechtbar festgestellt hat, dass er die Voraussetzungen des Art. 1 des Abkommens erfüllt. Dies gilt nicht, wenn aus schwerwiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt ist, dass er ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der internationalen Vertragswerke begangen hat, die ausgearbeitet worden sind, um Bestimmungen bezüglich dieser Verbrechen zu treffen, oder vor seiner Aufnahme als Flüchtling ein schweres nichtpolitisches Verbrechen außerhalb des Gebietes der Bundesrepublik Deutschland begangen hat, oder sich hat Handlungen zu Schulden kommen lassen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen."
- b) Ferner sollte im Asylverfahrensgesetz klargestellt werden, dass sich die Zuständigkeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge auch auf die

---

<sup>7</sup> Vgl. hierzu UNHCR-Stellungnahme zur Anhörung "Terrorismusbekämpfungsgesetz" des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 30. November 2001.

Überprüfung der Flüchtlingseigenschaft auf der Grundlage von Art. 1 GFK erstreckt.

c) § 60 Abs. 8 Satz 2 Entwurf AufenthG sollte gestrichen werden.

- **Erheblichkeit subjektiver Nachfluchtgründe**

Der Gesetzentwurf sieht in § 28 Abs. 2 Entwurf AsylVfG vor, dass subjektive Nachfluchtgründe bei der Prüfung der Flüchtlingseigenschaft (§ 60 Abs. 1 AufenthG) im Folgeverfahren nicht berücksichtigt werden, wenn sie nicht auf einer bereits im Herkunftsland betätigten politischen Überzeugung beruhen. Damit wird ein für das Asylrecht nach Art. 16a GG geltender Ausschlussgrund (vgl. § 28 AsylVfG) auf die Flüchtlingsdefinition übertragen.

Dagegen unterscheidet die Genfer Flüchtlingskonvention nicht zwischen Vor- und Nachfluchtgründen. Sie verfolgt den Zweck, Personen, deren Leben oder Freiheit aus einem der in der Konvention genannten Gründe gefährdet ist, zu schützen. Personen, die außerhalb ihres Herkunftslandes allein deshalb aktiv werden, um im Herkunftsland ein Verfolgungsrisiko zu begründen, sind nicht notwendigerweise vom Flüchtlingsbegriff ausgeschlossen. UNHCR hält den vorliegenden Vorschlag daher nicht mit der GFK für vereinbar. Diese Einschätzung wurde während des ersten Gesetzgebungsverfahrens zum Zuwanderungsgesetz auch vom Bundesrat geteilt.<sup>8</sup>

So haben alle übrigen EU-Mitgliedstaaten bei den Beratungen des Richtlinienentwurfs Flüchtlingsbegriff und subsidiärer Schutz ihr Einverständnis mit der entsprechenden Vorschrift des Richtlinienentwurfs signalisiert. Ferner haben die Beratungen auf europäischer Ebene gezeigt, dass eine Rechtsänderung wie im Gesetzentwurf vorgesehen von keinem EU-Mitgliedstaat mitgetragen wird.

Nach Auffassung von UNHCR ermöglichen die im geltenden Recht vorgesehenen Mechanismen bei missbräuchlichem Verhalten des Antragstellers sachgerechte Lösungen. Es besteht daher auch kein Bedarf, dies zusätzlich mit einem generellen Ausschluss aus dem Geltungsbereich der Genfer Flüchtlingskonvention zu sanktionieren.

**Vorschlag:** UNHCR schlägt daher vor, es bei der bisher geltenden Gesetzeslage zu belassen und § 28 Abs. 2 Entwurf AsylVfG zu streichen.

- **Missachtung von Mitwirkungspflichten darf nicht zum Ausschluss vom Erstasylverfahren führen**

Gemäß §§ 20 Abs. 1 und 2, 22 Abs. 3 und 23 Abs. 2 Entwurf AsylVfG hat die Missachtung der Verpflichtung, sich unverzüglich bei der Außenstelle des Bundesamtes zu melden, die Konsequenz, dass der Asylantrag nach den Regelungen, die nach § 71 AsylVfG für den Folgeantrag gelten, behandelt wird. Damit könnten Vorverfolgungsgründe im Asylverfahren gänzlich unberücksichtigt bleiben. Dies

---

<sup>8</sup> Vgl. BR-Drucks. 921/01 vom 04.01.02.

käme einem unzulässigen Ausschlussgrund aus der Genfer Flüchtlingskonvention gleich und wäre mit dem *Refoulement*-Verbot des Art. 33 GFK unvereinbar.

UNHCR ist der Auffassung, dass dem berechtigten Interesse an der Bekämpfung von Missbrauchsfällen durch eine genaue Prüfung der Glaubwürdigkeit im Asylverfahren und der Verteilung der Beweislast Rechnung getragen werden kann. Zusätzlich kommen schon nach dem geltenden Recht polizei- und aufenthaltsrechtliche Sanktionsmöglichkeiten in Betracht.

**Vorschlag:** UNHCR empfiehlt daher die §§ 20 Abs. 2, 22 Abs. 3 und 23 Abs. 2 Entwurf AsylVfG zu streichen.

## 2. Verbesserte Rechtsstellung von Konventionsflüchtlingen

UNHCR begrüßt, dass der Gesetzentwurf die ausländerrechtliche Rechtsstellung anerkannter Konventionsflüchtlinge verbessert und eine Gleichstellung von Konventionsflüchtlingen und Asylberechtigten anstrebt. Hinsichtlich der Rechtsstellung anerkannter Konventionsflüchtlinge entspricht der Gesetzentwurf in wichtigen Punkten den internationalen Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention.

UNHCR erkennt insbesondere an, dass der Gesetzentwurf entsprechend dem flüchtlingsvölkerrechtlichen Grundsatz der Familieneinheit für die Mitglieder der Kernfamilie des Flüchtlings einen familieneinheitlichen Flüchtlingsstatus vorsieht (§ 26 Abs. 4 Entwurf AsylVfG). UNHCR bewertet ferner positiv, dass auch die Mitglieder der Kernfamilie eines Konventionsflüchtlings einen Rechtsanspruch auf Familienzusammenführung haben.

Die Familienzusammenführung von Flüchtlingen bleibt jedoch auch nach dem Gesetzentwurf an den Nachweis ausreichenden Wohnraums und Einkommens geknüpft. Nach Auffassung von UNHCR wird dies weder den völkerrechtlichen Vorgaben noch der besonderen Situation der Flüchtlingsfamilie gerecht.

**Vorschlag:** UNHCR schlägt vor, § 29 Abs. 2 Entwurf AufenthG wie folgt zu ändern: "Bei dem Ehegatten und dem minderjährigen Kind eines Ausländers, der eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 oder Abs. 2 besitzt, **ist** von den Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 Nr. 1 und Absatzes 1 Nr. 2 abzusehen."

## 3. Ergänzender Schutz

UNHCR begrüßt, dass die Schutzbedürftigkeit von Personen anerkannt wird, die nicht die Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllen, aber wegen einer ernstlichen Bedrohung ihres Lebens, ihrer Freiheit oder ihrer persönlichen Sicherheit insbesondere durch einen bewaffneten Konflikt oder schwerwiegende Störungen der öffentlichen Ordnung flüchten (im Folgenden *ergänzend Schutzbedürftige*) (vgl. § 60 Abs. 5 und Abs. 7 AufenthG, gegenwärtig § 53 Abs. 4 und 6 AuslG). UNHCR bewertet ferner positiv, dass Personen, die Abschiebungsschutz nach diesen

Vorschriften erhalten, nach dem vorliegenden Gesetzentwurf eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden soll (vgl. § 25 Abs. 3 Entwurf AufenthG) und sie von den Leistungsbeschränkungen des Asylbewerberleistungsgesetz ausgenommen werden.

Gemäß § 25 Abs. 3 Satz 2 Entwurf AufenthG wird eine Aufenthaltserlaubnis jedoch nicht erteilt, wenn die Ausreise in einen anderen Staat möglich und zumutbar ist. Dies könnte je nach Auslegung der Norm dazu führen, dass viele *ergänzend Schutzbedürftige*, die in Deutschland rechtskräftig als solche anerkannt worden sind, keine Aufenthaltserlaubnis erhalten, obwohl nicht sichergestellt ist, dass sie in einem anderen Staat Schutz erhalten können. Damit § 25 Abs. 3 Satz 1 Entwurf AufenthG nicht leer läuft, muss Satz 2 restriktiv ausgestaltet werden. Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis sollte nur im Ausnahmefall versagt werden. Im Einklang mit den Empfehlungen des UNHCR-Exekutivkomitees<sup>9</sup> kann von der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis abgesehen werden, wenn der Antragsteller bereits in einem anderen Staat Schutz gefunden hat, in den er tatsächlich zurückkehren kann. Die Versagung der Aufenthaltserlaubnis ist ferner möglich, wenn der Antragsteller eine enge Verbindung zu einem anderen Staat hat und dieser ausdrücklich einwilligt, den Antragsteller aufzunehmen, sein Schutzbegehren zu prüfen und ihn in Übereinstimmung mit internationalen Standards zu behandeln. Die Ausländerbehörde muss stichhaltige Gründe für die Annahme der Ausnahmegesetzgebung haben.

Ferner sollte klargestellt werden, dass auch Opfer von (drohenden) nicht zielgerichteten Menschenrechtsverletzungen einen Anspruch auf ergänzenden Schutz haben, wenn die Urheber der Gefährdung nichtstaatliche Akteure sind. Der Abschiebungsschutz nach § 60 Abs. 5 Entwurf AufenthG, der dem § 53 Abs. 4 AuslG entspricht, untersagt eine Abschiebung, die nach Art. 3 EMRK<sup>10</sup> unzulässig wäre. Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat jedoch gegen die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte entschieden, dass der Abschiebungsschutz nach Art. 3 EMRK nur eingreift, wenn die menschenrechtswidrige Behandlung vom Staat oder "Quasi"-Staat ausgeht, bzw. ihm zuzurechnen ist. Nach den Erfahrungen von UNHCR sind ergänzende Schutzformen jedoch häufig notwendig, wenn die menschenrechtswidrige Behandlung von nichtstaatlichen Akteuren ausgeht oder deren Urheber überhaupt nicht feststellbar ist. Daher kann § 60 Abs. 5 Entwurf AufenthG in diesen Fällen weder Opfern nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung noch *ergänzend Schutzbedürftigen* Schutz bieten.

Darüber hinaus wird der Anwendungsbereich des § 60 Abs. 7 S.1 Entwurf AufenthG durch die Sperrwirkung des § 60 Abs. 7 Satz 2 erheblich beschränkt. Danach ist ein Abschiebeschutz nach § 60 Abs. 7 S. 1 Entwurf AufenthG grundsätzlich bei Gefährdungen, denen die Bevölkerung oder die Bevölkerungsgruppe, der der Ausländer angehört, allgemein ausgesetzt sind, nicht möglich. Das Bundesverwaltungsgericht hat zwar in verfassungskonformer Auslegung des gegenwärtigen § 53 Abs. 6

---

<sup>9</sup> Vgl. "Beschluss Nr. 58 (XL) des UNHCR-Exekutivkomitees von 1989 über das Problem der Flüchtlinge und Asylsuchenden, die in irregulärer Weise von einem Land, in dem sie bereits Schutz gefunden hatten, weiterwandern".

<sup>10</sup> Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (BGBl. 1952 II S. 686)

AuslG entschieden, dass auch bei allgemeinen Gefahren die Gewährung von Abschiebeschutz nach § 53 Abs. 6 AuslG in Betracht kommt. Dies setzt jedoch voraus, dass eine extreme Gefahrenlage vorliegt (alsbaldiger sicherer Tod oder schwerste Gesundheitsbeeinträchtigungen). UNHCR ist besorgt, dass auf Grund dieses erhöhten Wahrscheinlichkeitsmaßstabes *ergänzend Schutzbedürftige* ohne jeden rechtlichen Schutz bleiben könnten.

Eine sachgerechte Lösung des Problems könnte dadurch gefunden werden, dass der Personenkreis der *ergänzend Schutzbedürftigen*, wie er oben dargestellt wurde, in § 60 Entwurf AufenthG konkret definiert und von § 60 Abs. 7 Satz 2 Entwurf AufenthG ausgenommen wird. Bleiben *ergänzend Schutzbedürftige* auf den Abschiebeschutz nach § 60 Abs. 7 Satz 1 Entwurf AufenthG angewiesen, ist die Einschränkung durch § 60 Abs. 7 Satz 2 Entwurf AufenthG nicht akzeptabel.

**Vorschlag:** UNHCR schlägt vor, den Personenkreis der *ergänzend Schutzbedürftigen* konkret zu definieren und von § 60 Abs. 7 Satz 2 Entwurf AufenthG auszunehmen oder § 60 Abs. 7 Satz 2 Entwurf AufenthG zu streichen.

#### 4. Faires und effektives Asylverfahren

- **Verfahrensberatung**

Es ist anerkannt, dass das Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft fair und effektiv gestaltet sein muss. UNHCR hält es in diesem Zusammenhang für problematisch, dass Antragsteller zu Beginn des Asylverfahrens nicht ausreichend über Rechte und Pflichten im Verfahren informiert werden. Insbesondere die bereits bestehenden kurzen Fristen erschweren eine angemessene Verfahrensberatung bzw. machen diese unmöglich. UNHCR ist dagegen der Auffassung, dass verfahrensbegleitend eine angemessene Beratung stattfinden muss.

**Vorschlag:** UNHCR schlägt vor, § 31 AsylVfG insbesondere durch die folgenden Empfehlungen zu ergänzen<sup>11</sup>:

- Der Ausländer erhält Gelegenheit, sich vor der Prüfung seines Asylantrags über den Verlauf des Verfahrens und seine Rechte und Pflichten in einer ihm verständlichen Sprache von einer nicht am Verfahren beteiligten Stelle informieren zu lassen.
- Der Ausländer wird in einer ihm verständlichen Sprache über die Entscheidung, deren Gründe und mögliche Rechtsbehelfe bzw. im Anschluss einzuleitende Schritte in Kenntnis gesetzt.
- Der Ausländer hat das Recht, gegen ablehnende Entscheidungen rechtlichen Beistand zu suchen. Dieser muss kostenlos sein, wenn er nicht über die notwendigen Mittel verfügt.

---

<sup>11</sup> Vgl. hierzu auch Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (KOM(2002)326 endg. 18. Juni 2002).

- **Verbesserung der Situation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge**

Nach Auffassung von UNHCR bedürfen auf sich allein gestellte Flüchtlingskinder sowohl im Hinblick auf Unterbringung und Betreuung als auch im Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft eines besonderen Maßes an Schutz und Fürsorge. UNHCR setzt sich daher dafür ein, dass die Stellung Minderjähriger im Asylverfahren entsprechend den Vorgaben der Kinderrechtskonvention<sup>12</sup> und der Richtlinie Aufnahmebedingungen<sup>13</sup> (vgl. insbes. Art. 18 und 19) sowie des Richtlinienvorschlags Asylverfahren<sup>14</sup> (vgl. Art. 15) angepasst werden.

## **5. Regelung des Aufenthaltes bestimmter Flüchtlingsgruppen**

UNHCR schlägt vor, in das Zuwanderungsgesetz eine Vorschrift aufzunehmen, die den Aufenthalt bestimmter Flüchtlingsgruppen abschließend regelt, die in der Vergangenheit wegen der restriktiven Interpretation des Flüchtlingsbegriffs nicht als Flüchtlinge anerkannt wurden, obwohl sie aus Sicht von UNHCR *prima facie* die Voraussetzungen der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllten. Dies würde auch zur Entlastung der Verwaltung beitragen, die ansonsten für jeden Inhaber einer Duldung prüfen müsste, ob die Voraussetzungen des neuen Gesetzes für die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung vorliegen. Hinsichtlich einiger Flüchtlingsgruppen wäre zudem mit Asylfolgeanträgen zu rechnen. Nach Auffassung von UNHCR sollten zu den Begünstigten einer solchen Regelung vor allem Angehörige von Risikogruppen aus dem ehemaligen Jugoslawien sowie afghanische und somalische Flüchtlinge mit langjährigem Aufenthalt gehören. Zu überlegen wäre, eine solche Regelung auch auf staatenlose Palästinenser zu erstrecken, die sich langjährig in Deutschland aufhalten und faktisch keine Möglichkeiten haben, in die Staaten, in denen sie sich zuvor aufgehalten haben, zurückzukehren.

UNHCR Berlin  
Februar 2003

---

<sup>12</sup> Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (BGBl. 1989 II 990).

<sup>13</sup> Richtlinie des Rates 2003/9/EG vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, Abl.-EG L31/18 vom 6.2.2003.

<sup>14</sup> S.o.