



Deutsche Asylpolitik:

Gesetzesvorhaben unterlaufen Menschenrechte von Flüchtlingen

Die Bundesregierung hat 2014 mehrere Gesetzentwürfe zu unterschiedlichen Aspekten des deutschen Asylrechts vorgelegt. Trotz einzelner Verbesserungen für die Rechte von Flüchtlingen ist die Grundtendenz der Entwürfe restriktiv. Der Beitrag greift einige vorgesehene Gesetzesänderungen auf, die aus menschenrechtlicher Perspektive nicht haltbar sind.

Die Zahl der Flüchtlinge hat aktuell weltweit den Höchststand seit dem Ende des 2. Weltkriegs erreicht, sie liegt bei circa 51 Millionen.¹ Mehr als 80 Prozent dieser Flüchtlinge bleiben in der Region ihrer Herkunftstaaten. In Deutschland ist die Anzahl Schutzsuchender derzeit deutlich entfernt vom Höchststand zu Anfang der 1990er Jahre, als hunderttausende Menschen vor dem Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien flohen. Gleichwohl hat die Zahl von Schutzsuchenden auch in Deutschland in den letzten Jahren zugenommen. Daraufhin setzte unter dem Schlagwort „Asylmissbrauch“ eine Debatte ein, die für weitere Restriktionen im Flüchtlingsrecht plädierte.² Viele dieser Vorschläge finden sich nun in den Gesetzentwürfen wieder.

Sichere Herkunftsstaaten?

Das Flüchtlingsrecht und die Menschenrechte garantieren jedem Menschen den Zugang zu einem Asylverfahren, in dem der Antrag auf Schutz individuell geprüft wird und effektive Rechtsmittel gegen eine Ablehnung gewährleistet sind. Diese allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätze gelten für das Asylverfahren in besonderem Maße, weil dort existentielle Gefahrenlagen für die Schutzsuchenden Personen geprüft werden.

Der Bundestag hat im Juli einen Gesetzentwurf der Bundesregierung³ angenommen, durch den Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt werden. Der Bundesrat wird voraussichtlich in seiner Sitzung am 19. September 2014 über seine Zustimmung oder Ablehnung entscheiden.

Nach dem Konzept der sicheren Herkunftsstaaten ist der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrats ermächtigt, Staaten als sicher einzustufen. Es wird danach gesetzlich vermutet, dass ein Mensch aus einem solchen Staat nicht verfolgt wird. Ein Asylantrag wird als offensichtlich unbegründet abgelehnt, wenn die antragstellende Person nicht begründet darlegen kann, dass sie entgegen der gesetzlichen Vermutung doch vor Verfolgung geflohen ist. Wird der Antrag eines Menschen aus einem als sicher eingestuften Land abgelehnt, gelten im Vergleich zu normalen Verfahren deutlich verkürzte Rechtsmittelfristen.

Wenn das Gesetz in Kraft träte, würde der menschen- und flüchtlingsrechtliche Anspruch auf eine individuelle Prüfung der Schutzbedürftigkeit von Menschen aus den betreffenden Ländern unterlaufen. Das Konzept sicherer Herkunftsstaaten ist bereits in sich rechtsstaatlich problematisch: Garantien über die Sicherheit von Staaten kann es nicht geben. Gerade Gefährdungssituationen für Minderheiten können sich nicht nur für die Weltöffentlichkeit sichtbar, sondern auch versteckt und schleichend entwickeln. Zudem muss es bei der Prüfung eines Asylantrags darum gehen, was die jeweilige Person im Einzelnen individuell erlebt hat, aus welchen Gründen sie Asyl sucht, und nicht darum, aus welchem Land sie kommt. Es führt daher unweigerlich zu Beeinträchtigungen einer sorgfältigen, einzelfallbezogenen und unvoreingenommenen Prüfung, wenn ein Land vorher per Gesetz pauschal als sicher eingestuft wird. Jenseits dieser prinzipiellen Bedenken bestehen auch konkrete Einwände gegen das Vorhaben, Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina zu sicheren

Herkunftsstaaten zu erklären. Diese ergeben sich insbesondere aus der Menschenrechtssituation für Roma in diesen Staaten. Der Gesetzentwurf wurde deshalb bereits von zahlreichen Nichtregierungsorganisationen, dem UNHCR, den Kirchen sowie von Sachverständigen bei einer Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags umfassend kritisiert. Es gibt zahlreiche Berichte, etwa des Europarats und der UN-Menschenrechtsgremien, die deutlich machen, dass für Angehörige der Minderheit der Zugang zu elementaren wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten wie der Zugang zu Trinkwasser und Sanitärversorgung, zum Wohnungsmarkt, zu Bildung, zum Arbeitsmarkt oder zur Gesundheitsversorgung versperrt ist. Zudem werden sie auch in der Ausübung ihrer politischen und bürgerlichen Rechte, etwa dem Recht auf Registrierung der Staatsangehörigkeit und dem Recht auf Ausreise, gehindert.⁴ Immer wieder sind sie auch gewalttätigen Übergriffen ausgesetzt, vor denen staatliche Behörden sie unzureichend schützen. Vor diesem Hintergrund können sich für einzelne Roma existenzielle Bedrohungssituationen ergeben, die den Schweregrad der flüchtlingsrechtlich relevanten Verfolgung erreichen. Ähnliches kann angesichts verbreiteter Homo- und Transphobie auch für Personen, die aufgrund ihrer sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität diskriminiert oder körperlich angegriffen werden, zutreffen. Es ist deshalb nicht vertretbar, generell anzunehmen, dass Menschen aus diesen Ländern keiner Verfolgung ausgesetzt sind.

Ausweitung der Abschiebungshaft

Ein Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern „zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung“ vom April 2014⁵ sieht vor, die Abschiebungshaft auszuweiten und rechtsstaatliche Garantien beim Freiheitsentzug abzubauen.

Erhebliche Fluchtgefahr?

Hierzu listet der Gesetzesentwurf unterschiedliche Fallkonstellationen auf, in denen eine „erhebliche Fluchtgefahr“ und damit ein Haftgrund vorliegen soll.⁶ Eine solche Fluchtgefahr sei etwa anzunehmen, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Person unter Umgehung einer Grenzkontrolle eingereist ist oder in Bezug auf den Reiseweg unstimmige oder falsche Angaben gemacht hat.

Die Sachverhalte, die hier genannt werden, gehen allerdings mit ganz typischen Situationen einher, wenn Menschen nach Deutschland fliehen, um hier Schutz zu suchen. Flüchtlinge, die über den Landweg nach Deutschland einreisen – also der ganz überwiegende Teil –, werden vielfach faktisch Grenzkontrollen umgehen und unwahre Aussagen zum Fluchtweg machen, wenn sie überhaupt eine Chance haben wollen, in Deutschland Asyl zu erhalten: Durch die 1993 eingeführte „Drittstaatenregelung“ wurde das deutsche Asylgrundrecht grundlegend eingeschränkt. Danach müssen Asylanträge nicht mehr in Deutschland geprüft werden, sondern in den Transitstaaten, über die die Antragstellerinnen und Antragsteller eingereist sind. Die Asylantragstellenden sollen ohne Prüfung ihres Antrags an der Grenze in einen so genannten „sicheren Drittstaat“ zurückgewiesen oder aus Deutschland in diesen abgeschoben werden können.⁷ Auch nach der Dublin-III-Verordnung⁸ der Europäischen Union (EU) ist in erster Linie derjenige Staat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig, in dem eine Person erstmals das Territorium der EU betreten hat. Da Deutschland keine EU-Landaußengrenzen hat, ist Deutschland für die Prüfung von Asylanträgen von Menschen, die über Land eingereist sind, also grundsätzlich nicht zuständig.

Die Konzeption der Asylgesetzgebung führt daher dazu, dass Schutz suchende Menschen Grenzkontrollen umgehen oder falsche Angaben zum Fluchtweg im Asylverfahren machen. Diese Verhaltensweisen sollen nach dem Referentenentwurf nun als Anzeichen für eine „erhebliche Fluchtgefahr“ gelten und somit zum Grund für Abschiebungshaft werden. Eine solche Regelung zur Rechtfertigung von Freiheitsentzug ist grund- und menschenrechtlich nicht haltbar. Freiheitsentzug ist nur unter engen gesetzlichen Voraussetzungen zulässig.⁹ Nach der vorgeschlagenen Gesetzesänderung könnten hingegen bei sämtlichen ausreisepflichtigen Menschen, die über den Landweg nach Deutschland geflohen sind, die Kriterien der erheblichen Fluchtgefahr erfüllt sein. Zugleich ist nicht nachvollziehbar, warum die aufgeführten Verhaltensweisen überhaupt als Anzeichen für eine Fluchtgefahr angesehen werden sollten. Denn sie sind nicht etwa eine Reaktion auf eine behördlich festgestellte Ausreisepflicht und drohende Abschiebung, sondern bilden Teil eines typischen Verhaltens von Menschen, die nach Deutschland fliehen, um hier Schutz zu erhalten.

Aus diesem Grund widersprechen die in dem Referentenentwurf enthaltenen Regelungen, die sich auf

Überstellungen in andere Mitgliedstaaten der EU gemäß der Dublin-III-Verordnung beziehen, auch dem EU-Recht. Der Bundesgerichtshof hat sich in einer im Juni 2014 ergangenen Entscheidung mit den Anforderungen der Dublin-III-Verordnung an die Voraussetzungen der Abschiebungshaft im deutschen Recht auseinandergesetzt.¹⁰ Dabei hat er hervorgehoben, dass die Verordnung den Mitgliedstaaten bei der Freiheitsentziehung in Dublin-Verfahren zwecks Überstellung in andere Mitgliedstaaten Grenzen setzt und nur bei „Fluchtgefahr“ zulässig ist, wie sie in der Verordnung selbst begrifflich bestimmt ist.¹¹ Die Verordnung verlangt, dass im Einzelfall Gründe vorliegen müssen, die auf objektiven gesetzlich festgelegten Kriterien beruhen und zu der Annahme Anlass geben, dass sich die betreffende Person dem gegen sie laufenden Überstellungsverfahren möglicherweise durch Flucht entziehen könnte.

Freiheitsentzug ohne besondere Voraussetzungen

Der Referentenentwurf des BMI sieht weitere Inhaftierungsmöglichkeiten vor, die grund- und menschenrechtliche Anforderungen nicht beachten. So soll Freiheitsentzug zum Zweck der Abschiebung auch ganz ohne besondere Voraussetzungen im Einzelfall ermöglicht werden.¹² Darüber hinaus soll Freiheitsentzug ohne richterliche Kontrolle möglich sein,¹³ was gegen den Richtervorbehalt nach Art. 104 GG verstößt. Nach Art. 104 GG sind Freiheitsentziehungen ohne vorherige richterliche Entscheidung nur als Ausnahme zulässig. Bei jeder nicht auf richterlicher Anordnung beruhenden Freiheitsentziehung ist unverzüglich eine richterliche Entscheidung herbeizuführen. Der Referentenentwurf eröffnet hingegen die Möglichkeit, Menschen im Rahmen von Abschiebungen in Abschiebungshaft zu nehmen, ohne dass eine richterliche Entscheidung darüber ergehen müsste. Ob die Voraussetzungen für eine rechtmäßige Haft vorliegen, könnte demnach allein durch die Exekutive entschieden werden und würde auch nicht nachträglich gerichtlich überprüft.

Armut von Menschen im Duldungsstatus

Der Referentenentwurf des BMI würde überdies umfassende Möglichkeiten schaffen, die Leistungen für Schutz suchende Menschen in Deutschland nach dem Asylbewerberleistungsgesetz dauerhaft einzuschrän-

ken. So enthält er die Regelung, dass die Einreise „regelmäßig als zum Zwecke des Bezugs von öffentlichen Leistungen (...) getätigt [gilt], wenn ein Asylantrag als unzulässig, unbeachtlich oder offensichtlich unbegründet abgelehnt wird“.¹⁴

Das geltende Asylbewerberleistungsgesetz wiederum sieht Anspruchseinschränkungen für Personen vor, die sich nach Deutschland begeben haben, um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu erlangen.¹⁵ Der von der Bundesregierung im August 2014 beschlossene Gesetzentwurf „zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes“¹⁶ lässt diese Regelung unberührt. Während das Gesetz also bislang eine umfassende Einzelfallprüfung verlangt, ob die Voraussetzungen für eine Anspruchseinschränkung im konkreten Fall vorliegen,¹⁷ sieht der Referentenentwurf des BMI stattdessen eine Regelvermutung vor, die allein aus der Kategorie der Ablehnungsentscheidung folgt.

Dadurch würde die Armut von Menschen, deren Asylanträge erfolglos bleiben, die aber aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht abgeschoben werden dürfen oder können, erheblich verschärft. Dies würde auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Asylbewerberleistungsgesetz¹⁸ unterlaufen: Das Gericht hat klargestellt, dass das Recht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums nicht zu relativieren ist – auch nicht aus migrationspolitischen Gründen.

Ausweitung von Kettenduldungen

Die prekären Lebensbedingungen von Menschen, die im Duldungsstatus leben, könnten überdies durch das Instrument der Einreise- und Aufenthaltsverbote verstetigt werden. Nach dem Referentenentwurf des BMI würde der Anwendungsbereich solcher Verbote erheblich ausgeweitet, so dass eine große Anzahl von Menschen mit einem Einreise- und Aufenthaltsverbot belegt werden könnte.¹⁹ Das könnte auch dazu führen, dass Menschen in zunehmendem Ausmaß für unbegrenzte Zeit im Status der Duldung verharren müssen.

Der Gesetzesentwurf schafft die Möglichkeit, alle Menschen, die innerhalb der ihnen gesetzten Frist ihrer Ausreisepflicht nicht nachgekommen sind, mit einem Einreise- und Aufenthaltsverbot zu belegen.²⁰ Zudem könnten auch Menschen, deren Asylantrag als unzulässig, unbeachtlich oder offensichtlich un-

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der UN akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, vom Auswärtigen Amt und von den Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Arbeit und Soziales gefördert. Im Mai 2009 wurde die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention im Institut eingerichtet.

AUTOR: Dr. jur. Hendrik Cremer, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Arbeitsschwerpunkte: Schutz vor Rassismus, Rechte in der Migration und Flüchtlingsschutz, Kinderrechte

HERAUSGEBER:

Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin

Tel.: 030 25 93 59 – 0, Fax: 030 25 93 59 – 59

info@institut-fuer-menschenrechte.de

© 2014 Deutsches Institut für Menschenrechte, Alle Rechte vorbehalten

September 2014

ISSN 2190-9121 (PDF)

SATZ: Wertewerk

begründet abgelehnt wurde, mit einem Einreise- und Aufenthaltsverbot belegt werden.²¹

Diesen Menschen wäre durch den Gesetzentwurf – anders als heute – auch grundsätzlich die Möglichkeit verwehrt, ein humanitäres Aufenthaltsrecht gemäß § 25 Abs. 5 AufenthG zu erhalten. Nach der gegenwärtigen Fassung des § 25 Abs. 5 AufenthG ist die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis auch in solchen Fällen möglich, wenn unverschuldet ein Ausreisehindernis besteht. Diese Möglichkeit, bei der Erteilung eines humanitären Aufenthaltstitels gemäß § 25 Abs. 5 AufenthG von § 11 AufenthG abweichen zu können, soll nach dem Entwurf gestrichen werden.

Mit den vorgeschlagenen Änderungen würde die politische Zielsetzung des Zuwanderungsgesetzes aus dem Jahr 2005 aufgegeben, Kettenduldungen möglichst einzuschränken, um die Lebenssituation der Menschen zu verbessern. In Verbindung mit den vorgesehenen regelmäßigen Leistungsbeschränkungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz für bestimmte Gruppen von Geduldeten würden zudem die materiellen Lebensbedingungen langjährig und für unbegrenzte Zeit verschärft.

Umdenken in der deutschen Asylpolitik erforderlich

Die Restriktionen, die in den aktuellen Gesetzesvorhaben der Bundesregierung vorgesehen sind, würden den Umgang mit Schutz suchenden Menschen in Deutschland gravierend verändern und Fehlentwicklungen im deutschen Asylrecht, wie sie Navid Kermani in seiner Rede zur Feierstunde „65 Jahre Grundgesetz“ im Deutschen Bundestag eindrücklich kritisiert hat, weiter vertiefen. Notwendig sind dagegen in eine andere Richtung weisende Schritte: Um die Einhaltung rechtsstaatlicher Standards im Asylverfahren zu garantieren, müssen behördliche Strukturen ausgebaut werden.

Dazu ist insbesondere ausreichend und zugleich qualifiziertes Personal zur Bearbeitung der Asylanträge erforderlich. Ebenso müssen die Strukturen für menschenwürdige Aufnahmebedingungen ausgebaut werden. Nur so kann auf Herausforderungen durch die Verschärfung von Fluchtursachen im Einklang mit dem Flüchtlingsrecht und den Menschenrechten konstruktiv reagiert werden. Nötig sind dazu umfassende Konzepte auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. Zugleich müssen die Kommunen, in denen die Menschen ankommen, ausreichend durch Beratung und finanzielle Ressourcen unterstützt werden.

1 UNHCR (2014): Pressemitteilung vom 20.06.2014: Über 50 Millionen weltweit auf der Flucht.

2 Siehe dazu auch Cremer, Hendrik (2013): Die Asyldebatte in Deutschland: 20 Jahre nach dem „Asylkompromiss“, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin.

3 Deutscher Bundestag (2014): Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer, Drucksache 18/1528 vom 26.05.2014.

4 Siehe zur Situation der Roma in Serbien auch Verwaltungsgericht Stuttgart (2014): Urteil vom 25. März 2014, Aktenzeichen: A 11 K 5036/13.

5 <http://www.migrationsrecht.net/entwurf-eines-gesetzes-zur-neubestimmung-des-bleiberechts-und-der-aufenthaltsbeendigung-2014/dokument-ansehen.html>.

6 § 2 Absatz 14 AufenthG-E.

7 Dazu ausführlich Weinzierl, Ruth (2009): Der Asylkompromiss 1993 auf dem Prüfstand, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin.

8 EU (2013): Nr. 604/2013 vom 26.06.2013.

9 Bundesverfassungsgericht (2009): Beschluss vom 25. September 2009, 2 BvR 1195/08.

10 Bundesgerichtshof (2014): Beschluss vom 26.06.2014, Aktenzeichen V ZB 31/14.

11 Art. 2 Buchstabe n Dublin-III-Verordnung.

12 § 62 Absatz 3, Satz 2; § 62 Absatz 4a) AufenthG-E.

13 § 62 Abs. 5 AufenthG-E.

14 Siehe § 11 Abs. 7 S. 4 AufenthG-E.

15 § 1a.

16 Zur Vorfassung Mahler, Claudia (2014): Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes.

17 Siehe dazu etwa Hailbronner, Kay (2013): Ausländerrecht, Kommentar, Juni 2014, B 12, Rn. 46 ff.

18 Bundesverfassungsgericht (2012): Urteil vom 18.07.2012, 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11.

19 § 11 AufenthG-E.

20 § 11 Abs. 6 AufenthG-E.

21 § 11 Abs. 7 AufenthG-E.