

Innenausschuss
Protokoll
18. Sitzung

(B a n d a b s c h r i f t)

am 02.07.2003, 14:00 Uhr
10117 Berlin, Dorotheenstraße 100/101
Sitzungssaal: Raum 1.302 (Jakob-Kaiser-Haus)

Vorsitz: Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast, MdB

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen zu

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates

Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für
Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der
Flüchtlingseigenschaft

KOM-Nr. (2002) 326 endg.;
Ratsdok.-Nr.: 10279/1/02 REV 1

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates

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-Nr. (2001) endg.;
Ratsdok-Nr: 13620/01

Mitteilung der Kommission

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament
Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der Europäischen Union

KOM-Nr.: (2002) 703 endg.;
Ratsdok.-Nr.: 15284/02

	<u>Seite</u>
I. Anwesenheitsliste	4
- Mitgliederliste des Deutschen Bundestages	
- Bundesregierung, Bundesrat, Fraktionen	
II. Sachverständigenliste	6
III. Sprechregister der Sachverständigen, und Abgeordneten	7
IV. Protokollierung der Anhörung Bandabschrift	8
V. Anlage	87
Schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen	
- Ausschussdrucksachen-Nr. 15(4)40 -	
- Dr. Ralph Göbel-Zimmermann - Drs. 15(4)40	87
Richter am Verwaltungsgerichtshof (VGH) Kassel	
- Dr. Reinhard Marx - Drs. 15(4)40 A	100
Rechtsanwalt	
- Anja Klug , UNCHR-Deutschland, Büro Berlin	129
- Drs. 15(4)40 B	
- Michael Hund -Drs. 15(4)40 C	143
Richter am Bundesverwaltungsgericht	
- Prof. Dr. Kay Hailbronner - Drs. 15(4)40 D	161
Universität Konstanz	
- Wolfgang Grenz - Drs. 15(4)40 E	182
amnesty international	
- Prof. Dr. Peter M. Huber – Drs. 15(4)40 F	190
Ludwig-Maximilians-Universität, München	

I. Anwesenheitsliste

II. Liste der Sachverständigen für die Öffentliche Anhörung am 25. Juni 2003

Dr. Reinhard Marx

Frankfurt/Main

Anja Klug

UNHCR-Deutschland, Büro Berlin

Dr. Ralph Göbel-Zimmermann

Richter am VGH Kassel

Prof. Dr. Kay Hailbronner

Universität Konstanz

Michael Hund

Richter am Bundesverwaltungsgericht

Leipzig

Prof. Dr. Peter Huber

Ludwig-Maximilians-Universität

München

Wolfgang Grenz

amnesty international

Jonathan Faull

Generaldirektor Justiz und Inneres

der Europäischen Kommission

Brüssel

III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten

Sprechregister der Sachverständigen

	Seite
Jonathan Faull	11, 42, 62, 67, 72, 81
Dr. Ralph Göbel-Zimmermann	15, 44, 64, 82
Wolfgang Grenz	17, 46, 66
Prof. Dr. Kay Hailbronner	20, 47, 67, 70, 83
Prof. Dr. Peter Huber	23, 49, 51, 69, 85
Michael Hund	26, 51, 72, 73
Anja Klug	29, 55, 75
Dr. Reinhard Marx	32, 56, 85

Sprechregister der Abgeordneten

Vors. Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast	8, 10, 11, 23, 36, 42, 46, 51, 55, 59, 61, 62, 67, 70, 72, 74, 79, 81, 83, 86
Reinhard Grindel	10, 38, 60, 80
Rüdiger Veit	10, 37, 51, 59, 72
Dr. Michael Bürsch	37
Josef Philip Winkler	40, 61, 79
Dr. Max Stadler	41, 80
Dr. Ole Schröder	42, 61, 79

IV. Protokollierung der Anhörung (Bandabschrift)

Beginn 14.00 Uhr

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich darf diejenigen, die noch nicht Platz genommen haben, bitten, dieses zu tun, denn wir möchten gerne anfangen. Ich darf Sie dann alle zur 18. Sitzung des Innenausschusses sehr herzlich begrüßen, zur heutigen Anhörung zu EU-Dokumenten.

Ich will mich kurz vorstellen. Mein Name ist Cornelia Sonntag-Wolgast, ich bin Vorsitzende des Innenausschusses und werde die heutige Anhörung zu den EU-Dokumenten in den Bereichen Asyl, Flüchtlings- und Migrationspolitik leiten. Eine Bitte an alle, die nach mir das Wort ergreifen, möglichst nahe an die Mikrofone heranzugehen. Wir werden eine Simultanübersetzung haben, deutsch - englisch. Sie sehen, dass auf Kanal 2 mit Ihren Kopfhörern dann englisch zu hören ist und auf Kanal 1 deutsch. Diejenigen, die hier unten im Saal sitzen, brauchen sich nur dieser Kopfhörer zu bedienen und diejenigen Gäste, die auf der Tribüne Platz genommen haben, sollen durch mobile Kopfhörer, die dort sein müssten, versorgt sein. Sollten keine vorhanden sein, melden Sie sich bitte noch zu Wort, damit Sie alle allen wichtigen Ausführungen folgen können.

Ich möchte dann kurz unsere Gäste begrüßen und zwar in alphabetischer Reihenfolge. Ich begrüße Herrn Jonathan Faull, den Generaldirektor Justiz und Inneres aus Brüssel, Herrn Dr. Ralph Göbel-Zimmermann, er ist Richter am Verwaltungsgerichtshof Kassel, dann Herrn Wolfgang Grenz von amnesty international, Herrn Prof. Dr. Kay Hailbronner von der Universität Konstanz, Herrn Prof. Dr. Peter Huber von der Ludwig-Maximilians-Universität in München, Herrn Michael Hund, Richter am Bundesverwaltungsgericht in Leipzig, Frau Anja Klug, UNHCR-Deutschland, vom Berliner Büro, und schließlich Herr Dr. Reinhard Marx. Herzlich willkommen alle. Dann möchte ich außerdem noch begrüßen für die Bundesregierung, Frau Parlamentarische Staatssekretärin Ute Vogt, und es wird auch wieder zu uns stoßen der Abteilungsleiter für Fragen der Migration, Herr Lehnguth, der sich kurz in einen anderen Ausschuss begeben musste. Ich danke allen, vor allem den Sachverständigen, die unserer Einladung gefolgt sind, um die

Fragen der Kolleginnen und Kollegen aus dem Innenausschuss und den mitberatenden Ausschüssen, die mit eingeladen worden sind, zu beantworten.

Die Ergebnisse dieser Anhörung dienen uns dazu, namentlich die Beratungen der in Bezug genommenen Richtlinienvorschläge und darüber hinaus auch weitere noch anstehende Beratungen im Bereich der europäischen Asyl-, Flüchtlings- und Migrationspolitik vorzubereiten und zu erleichtern. Ich kann nur sagen, dass die gesamte Materie der EU-Vorlagen aus diesem Bereich inzwischen eine ganz große Bedeutung gewonnen hat und auch wichtige Bereiche unserer Arbeit im Innenausschuss insgesamt beherrscht.

Meine Damen und Herren, wir haben Ihnen zwei Fragenkataloge zugesandt, und zwar einen Fragenkatalog der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und einen Fragenkatalog der Fraktion der CDU/CSU. Wir haben Sie gebeten, soweit wie möglich eine schriftliche Stellungnahme dazu abzugeben. Für diejenigen Stellungnahmen, die bei uns eingegangen sind, möchte ich mich herzlich bedanken. Sie sind an die Mitglieder des Innenausschusses und an die Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse verteilt worden und wir werden sie dem Protokoll über diese Anhörung beifügen.

Ich gehe davon aus, dass Ihr Einverständnis zur öffentlichen Durchführung der Anhörung auch die Aufnahme der Stellungnahmen in eine Gesamtdrucksache erfasst. Von der heutigen Anhörung wird ein Protokoll in Form einer Bandabschrift gefertigt und ich bitte Sie deshalb, vor Ihrem Redebeitrag jeweils Ihren Namen zu nennen, damit die Äußerungen bei der Abschrift klar erkennbar sind und natürlich sind Sie alle gehalten, sich der Mikrofone zu bedienen. Das Protokoll wird Ihnen dann zur Korrektur übersandt, Details zur Behandlung werden wir Ihnen im Anschreiben mitteilen.

Nun möchte ich noch etwas zum zeitlichen Ablauf sagen. Wir haben insgesamt vier Stunden vorgesehen, also als Ende der Anhörung etwa 18.00 Uhr. Ob wir zwischendurch eine Pause machen können oder müssen, entscheiden wir dann zur Hälfte der Zeit, wenn es sich aus dem Diskussionsablauf ergibt. Noch einige Hinweise zum inhaltlichen Ablauf. Ich möchte zunächst Herrn Generaldirektor Jonathan Faull von der EU-Kommission das Wort zu einem grundsätzlichen Statement geben, da der Ausgangspunkt der Anhörung die Vorschläge und die Mitteilungen der Kommission sind. Es ist eine glückliche Fügung, es entspricht auch

dem Prinzip der alphabetischen Reihenfolge. Es ergeben sich daraus keine Probleme, Herr Faull wäre ohnehin auch aus diesem Grunde als Erster an der Reihe. Dann schlage ich nachfolgend vor, unsere Anhörung heute Nachmittag soweit möglich - ich weiß, es lässt sich nicht immer durchhalten - in drei Themenblöcke aufzuteilen. Ein erster Themenblock befasst sich mit Fragen des materiellen Flüchtlingsrechts. Dazu sind in den Fragenkatalogen sowohl der Koalitionsparteien als auch der CDU/CSU einzelne Komplexe enthalten. Dann haben wir einen zweiten Block Verfahrensrecht. Dazu gibt es die entsprechenden Fragen, z.B. in dem Fragenkatalog der Koalition unter Ziffer 1 und in dem Fragenkatalog der CDU/CSU unter Ziffer I. Ein dritter Themenblock ist für den Rest der Zeit unter den Stichwörtern Integration, Arbeitsmarkt, Sozialleistungen vorgesehen. Dazu enthalten die Fragenkataloge ebenfalls entsprechende Fragen. Ich gebe das mal als Bitte in den Raum. Ich weiß, dass man die Fragestellungen dieser Themenblöcke nicht so ganz puristisch trennen kann, aber wenn es irgendwie möglich ist, damit wir so etwas wie eine Struktur haben, würde ich mich freuen, dieses so durchzuhalten. Jetzt gibt es eine kleine Zwischenfrage von Herrn Kollegen Reinhard Grindel, bitteschön.

Abg. Reinhard Grindel: Frau Vorsitzende, ich finde die Struktur gut. Ich frage nur, ob wir nicht mit dem Verfahren beginnen sollten, Verfahrensrecht, dann das materielle Recht und dann die anderen Dinge, die Sie angesprochen haben. Im Grunde genommen ist der Zugang zum Asyl das, was am Beginn steht, und dann kommen die materiellen Fragen. Ich glaube, wir müssten sonst schon im ersten Block zu viel Bezug nehmen. Im Hinblick auf die Verfahrensfragen würde ich anregen, zunächst Verfahren, danach materielles Recht und dann die Integration und die Sozialleistungen, die Sie angesprochen haben, zu behandeln.

Vors. Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast: Danke. Gibt es dazu Gegenvorschläge? Wollen wir dann so verfahren? Verfahren zuerst? Herr Rüdiger Veit bitteschön.

Abg. Rüdiger Veit: Bevor wir jetzt eine Geschäftsordnungsdiskussion führen, bin ich ja bereit, mich auf fast alles einzulassen. Logischer fände ich den anderen Weg. Fragen wir doch die Sachverständigen, für welche Reihenfolge sie sich präpariert haben und richten uns dann danach.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Ich würde sagen, bei den fünfminütigen Statements kann man von den Sachverständigen nicht verlangen, dass sie in Windeseile ihr Statement umstellen. Da sind wir, glaube ich, Manns und Fraus genug, um jeweils das Entscheidende in den ersten Komplex zu nehmen. Wenn das auf Einverständnis stößt, beginnen wir mit dem ersten Komplex. Ich sehe dann doch insgesamt Kopfnicken, dann werden wir das so machen. Zu Beginn eines jeden Themenblocks werde ich jedem Sachverständigen, wie wir es auch angekündigt und vereinbart haben, die Gelegenheit geben zu einer kurzen Erklärung von fünf Minuten, in der die Kernaussagen zum Thema akzentuiert dargestellt werden sollten. Im Anschluss daran wird die Befragung durch die Berichterstatter aller Fraktionen erfolgen, der sich die übrigen Fragen der anderen Abgeordneten anschließen. Das ist das übliche Verfahren in den Sitzungen des Innenausschusses. Ich weiß, es ist eine enorme Herausforderung für die Sachverständigen, in fünf Minuten das Wesentliche zusammenzufassen. Es wäre aber eine große Hilfe, wenn wir uns in etwa – so meine herzlichen Bitte - an diese Zeit halten können. Wenn Sie damit einverstanden sind, dann könnten wir so beginnen. Okay, dann bitte zunächst Herr Faull. Bitteschön, und wie gesagt noch mal der Hinweis auf Benutzung des Mikrofons und auf Nutzung der Übersetzungsmöglichkeit.

SV **Jonathan Faull**: Frau Vorsitzende, meine sehr verehrten Mitglieder des Bundestages, im Namen der Europäischen Kommission und im Namen des Kommissars Vitorino möchte ich Ihnen meinen tief empfundenen Dank aussprechen für die Möglichkeit, an diesem wichtigen Treffen heute teilnehmen zu können. Ich möchte Ihnen auch für die Gelegenheit danken, dass ich hier englisch sprechen kann. Natürlich wird gegen Ende des Nachmittags mein Deutsch sehr viel besser geworden sein, aber ich denke, in meiner Muttersprache kann ich mich sehr viel besser ausdrücken. Ich möchte auch den Dolmetschern danken, dass sie mir ermöglichen, englisch zu sprechen. Ich denke, es ist für uns alle sehr wichtig, die Gelegenheit zu haben, einen konstruktiven Dialog mit den nationalen Regierungen über diese Themen zu führen, die von so großer Bedeutung sind. Entsprechend Ihrer Bitte werde ich mich an die von Ihnen vorgeschlagene Vorgehensweise halten und zunächst den geänderten Richtlinienvorschlag für das Asylverfahren behandeln. Vielleicht sollte ich einmal einen kurzen Abriss und eine Bestandsaufnahme der momentanen Situation geben. Wir haben uns natürlich ganz genau angehört, welche

Kommentare, welche Stellungnahmen der Mitgliedstaaten und anderer ergangen sind während der Diskussionsphase über die ursprünglichen Vorschläge. Wir gehen davon aus, dass der geänderte Vorschlag der Kommission den Bedenken und der notwendigen Flexibilität Rechnung trägt und vielen Wünschen gerecht wird, die von den Mitgliedstaaten vorgebracht wurden und hoffentlich auch den meisten Bedenken gerecht wird, die aus der Bundesrepublik Deutschland kamen. Ich denke, man kann zu Recht sagen, dass der geänderte Vorschlag für eine Richtlinie über ein beschleunigtes Verfahren sehr viel mehr Diversität und Raum für die Mitgliedstaaten eröffnet als der ursprüngliche Vorschlag. Die Mitgliedstaaten können ein beschleunigtes Verfahren aufrechterhalten für die Prüfung von Asylanträgen, die an der Grenze oder bei der Einreise in das Hoheitsgebiet des betroffenen Landes gestellt werden. Zweitens: Der neue Richtlinienvorschlag ermöglicht eine Schnellprüfung von Asylfolgeanträgen und weiterer Anträge, auch im Einklang mit deutschem Recht. Die Verpflichtung im ursprünglichen Vorschlag, die Überprüfung von Rechtsbehelfen durch zwei Instanzen einzuführen, wird ersetzt, wobei im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH ein Gericht mindestens einmal verantwortlich ist für die Überprüfung der Entscheidung. Hier gibt es natürlich auch das Thema der aufschiebenden Wirkung, dessen Regelung dem Einzelstaat überlassen bleibt. Unter dem Strich heißt es folgendes: Das deutsche Modell, so wie ich es sehe, das keine aufschiebende Wirkung bei einer Revision vorsieht, kann weiterhin aufrechterhalten bleiben. Vielleicht könnte ich nachfolgend versuchen, die Ergebnisse der Diskussion über die Asylverfahrensrichtlinie auch im Hinblick auf die Ziele, die sich Deutschland gesetzt hat, zu bewerten. Natürlich liegt es an Ihnen, zu beurteilen, inwieweit Sie von deutscher Seite mit dem Richtlinienvorschlag zufrieden sind, aber ich möchte aus meiner Sicht darlegen und erklären, wie wir versucht haben, Ihren Bedenken gerecht zu werden. Mir scheint es so, als wäre Deutschland sehr erfolgreich gewesen, seine Positionen zu den Verfahren gegenüber der Kommission und vermutlich auch - was noch wichtiger ist - gegenüber den anderen Mitgliedstaaten zu vermitteln. Natürlich ist dies ein Bereich, in dem die Mitgliedstaaten viel voneinander lernen können, wenn es darum geht, detaillierter zu verstehen, welche Rechtspraxis in den nationalen Gesetzgebungen im Laufe der Jahre entstanden ist. Andere Mitgliedstaaten haben sich trotz einiger anfänglicher Bedenken nun mit den deutschen Ideen angefreundet und befürworten Regelungen zu Mitwirkungspflichten, die Mitgliedstaaten den Antragstellern auferlegen können

und auch zu spezifischen Verfahren bei Asylfolgeanträgen. Die Kommission hat in Deutschland bei diesen zwei Punkten unterstützt, ist aber nicht so überzeugt von der deutschen Idee zum freien Rechtsbeistand. Wir denken, dass das zu restriktiv ist aufgrund der großen Bedeutung, die einer ordnungsgemäßen Vertretung von Antragstellern in Rechtsverfahren zukommt, die häufig mit Blick auf die Sachverhaltsfeststellung und Glaubwürdigkeit komplex sind.

Ich weiß, dass eines der wichtigsten Themen für Deutschland die Kompatibilität der Richtlinie ist mit dem, was Sie hier in Deutschland als den Asylkompromiss des Jahres 1992 bezeichnen. Soweit ich weiß, gibt es dabei drei Kernelemente: das Verfahren im Zusammenhang mit den sicheren Drittländern, das Verfahren im Zusammenhang mit sicheren Herkunftsländern und die Flughafenregelung. Inwieweit vertragen sich diese drei Elemente mit unserem Vorschlag und mit unseren Erwartungen im Zusammenhang mit den Verhandlungen zu diesen Fragen?

Zuerst einmal das Flughafenverfahren: Wir denken, dass es nicht mit den vorgeschlagenen Standards für die Asylverfahren im Widerspruch steht. Eine Anhörung findet statt, UNHCR hat Zugang und die Entscheidungen werden von den zuständigen Behörden getroffen auf objektiver und unparteiischer Grundlage unter Berücksichtigung der Situation des Herkunftslandes. Die Möglichkeit der Überprüfung dieser Entscheidung durch ein Gericht ist gegeben. Allerdings wird eine Definition für Freiheitsentziehung im Vorschlag nicht aufgestellt. Aber es ist an Deutschland, sich mit seinen Vorschriften an die Bestimmungen des Art. 5 der EMRK und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu halten.

Die geltenden deutschen Bestimmungen im Zusammenhang mit den sicheren Herkunftsländern scheinen ebenfalls im Einklang mit den Normen zu stehen, die im veränderten Richtlinienvorschlag vorgesehen sind. Die Richtlinie erlaubt es, dass nationale Länderlisten angenommen werden, vorausgesetzt, dass die Bestimmungen für die Einzelfallprüfung eingehalten werden. Die wichtigste Grundvoraussetzung ist eine widerlegbare Gesetzesvermutung: konzeptionell handelt es sich um ein Verfahrensinstrument zur Anhebung der Beweislast zulasten des Antragstellers, aber es erlaubt nicht den automatischen Ausschluss. Die Staatenpraxis in der gesamten Europäischen Union bestätigt diesen Ansatz, auch der UNHCR geht davon aus und es herrscht im Rat ebenfalls Übereinstimmung in dieser Hinsicht.

Drittens: In unserem geänderten Vorschlag gibt es auch die widerlegbare Gesetzesvermutung im Konzept über sichere Drittländer. Hier gibt es zur Zeit keine Übereinstimmung mit Deutschland im Zusammenhang mit der Einzelfallprüfung. In keinem anderen Mitgliedstaat wird dieses Konzept ohne Einzelfallprüfung angewandt, wenn es überhaupt angewandt wird. Wenn es angewandt wird, beschränkt es sich sehr häufig auf Länder wie z.B. Kanada, Schweiz und Norwegen und dabei reicht die Durchreise nicht aus, um eine Verbindung herzustellen mit dem betroffenen Land. Die deutsche Regierung hat einen Vorschlag vorgelegt, wonach ihre gegenwärtige Rechtspraxis umfassend in den Text der Richtlinie eingearbeitet werden soll. Dieser Vorschlag sieht vor, dass die Mitgliedstaaten keine der Normen anwenden müssen, die in dieser Richtlinie enthalten sind, mit anderen Worten, im Grunde überhaupt kein Verfahren zu haben. Es gibt nur sehr wenig Unterstützung für diese Position unter den anderen Mitgliedstaaten hierzu. Aus Sicht der Kommission kann es durchaus sein, dass die deutsche Praxis aus der Situation in den 90er Jahren begründet war, aber angesichts des gegenwärtigen und voraussichtlichen geopolitischen Kontextes hat sich der Bezugsraum und damit die Situation verändert. Die beiden Länder, die zur Zeit nach ihrer Verfassung als sichere Drittländer gelten, sind die Tschechische Republik und Polen. Wir stehen jetzt unmittelbar vor der EU-Erweiterung und diese Länder werden nun ebenfalls in einigen Monaten zur Europäischen Union gehören. Die gegenwärtige nationale Praxis in Deutschland wird somit durch die normale Anwendung der Dubliner Verordnung ersetzt. Ferner denke ich, dass nicht viele Anträge bei der Einreise aus der Schweiz nach Deutschland gestellt werden. Somit sollte das kein Hemmschuh für das sein, was wir als notwendige Neubetrachtung dieses Themas sehen. Zudem kann es natürlich dazu kommen, dass sich auch die Schweiz dem Dubliner Abkommen anschließt, was sehr wahrscheinlich ist. Zweitens: Die Richtlinie soll einen Bezugspunkt liefern für den Rest der Welt, für andere Länder. Es wird das erste rechtsverbindliche internationale Instrument im Zusammenhang mit Asylverfahren in der Welt sein, auf das man sich einigt. Denn die Genfer Konvention enthält keine Regelungen über Verfahren oder Standards und die UNHCR-Richtlinien und die EXKOM-Beschlüsse sind nicht rechtsverbindlich, d.h. wir betreten hier Neuland mit der Richtlinie und übernehmen sehr viel Verantwortung für uns selbst, aber auch gegenüber dem Rest der Welt. Wir zeigen anderen, wie europäische Standardnormen Berücksichtigung finden bei Gesetzgebung und Rechtsprechung in diesen wichtigen Bereichen.

Abschließend möchte ich zur Beschleunigung von Asylverfahren sagen, dass es sicherlich von großer Bedeutung ist, Rechtsmittel einlegen zu können. In dem geänderten Richtlinienvorschlag räumt man Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, einen Antragsteller auszuweisen, der aus einem sicheren Drittland kommt, selbst wenn er oder sie auf eine Entscheidung bzw. den Ausgang eines Gerichtsverfahrens zur aufschiebenden Wirkung des Rechtsmittels wartet. Das würde es erlauben, effiziente Verfahren beizubehalten. Dies möchte ich nur zur Einleitung sagen, Frau Vorsitzende.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Vielen Dank Herr Faull. Als nächster Herr Dr. Göbel-Zimmermann bitte.

SV Dr. Ralph Göbel-Zimmermann: Vielen Dank Frau Vorsitzende für die Einladung zu der heutigen Tagung. Ich werde versuchen, mich am Riemen zu reißen, was die fünf Minuten anbetrifft, obwohl es nicht zu den hervorragendsten Eigenschaften der Verwaltungsrichter gehört, sich kurz zu fassen. Ich werde deswegen versuchen, meine Gedanken und das, was ich schon schriftlich verfasst habe, in wesentlichen Zügen zusammenzufassen. Jeder Architekt kann wohl ein Lied davon singen, wie schwierig es ist, die unterschiedlichen Ausstattungswünsche einer Bauherrengemeinschaft unter einen Hut zu bringen. Der schwierigste Bauherr hinsichtlich der noch ausstehenden Richtlinien zur Harmonisierung des Asyl- und Migrationsrechts nach Art. 63 des EG-Vertrages scheint mir ausweislich der Anzahl der Prüfvorbehalte zu den Vorschlägen der Kommission die Bundesrepublik Deutschland zu sein. Dabei kann wohl kaum ein EU-Mitgliedstaat erwarten, dass sein nationales Migrationsrecht auf EU-Ebene 1:1 abgebildet wird. Ich denke, einige Länder müssen Federn lassen, andere werden dafür ein etwas dichteres Federkleid bekommen. Insbesondere die Bundesrepublik Deutschland mit dem chronischen Drang, selbst einfache Sachverhalte durch Überreglementierung zu verkomplizieren, wird nicht alle flüchtlingsrelevanten Rechtsfiguren und die teils von völkerrechtlichen Normen und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte abweichenden nationalen Judikate auf die EU-Ebene exportieren können. Es wäre zu begrüßen, wenn die Harmonisierung des Asyl- und Ausländerrechts als Initialzündung zur Entrümpelung des deutschen Rechts führen würde. Es kann zzt. nicht die Rede davon sein, dass bei mindestens drei verschiedenen Formen des Flüchtlingsstatus

mit unterschiedlichen Prognosemaßstäben, Behördenzuständigkeiten, Rechtsschutzmöglichkeiten und aufenthaltsrechtlichem Status ein geringerer Prüfungsaufwand als hinsichtlich der vorgeschlagenen Normen besteht. Insgesamt halte ich die vorgelegten Vorschläge der Kommission für eine Asylverfahrens- bzw. sog. Qualifikations- oder Statusrichtlinie für ausgewogen und für eine akzeptable Umsetzung des in Art. 18 der Europäischen Grundrechtecharta proklamierten Grundrechts auf Asyl. Insbesondere der Rechtsanspruch auf Zugang zu einem Prüfungsverfahren auch an der Grenze und die Gewährleistung der Rechtstellung eines Flüchtlings, bei dem in einem fairen und effizienten Verfahren die Flüchtlingseigenschaft verbindlich festgestellt werden soll, ist zu begrüßen. Die vorgeschlagenen Asylverfahrensregelungen kollidieren nur geringfügig mit unserem Recht und würden nur zu einem geringen Anpassungsbedarf führen. Auch eine modifizierte Drittstaatenregelung wird nach dem EU-Beitritt Polens und Tschechiens nur noch eine marginale Rolle spielen. Die Drittstaatenregelung hat ausweislich der Zahlen in den vergangenen zwei Jahren nur ungefähr 4700 Verfahren ausgemacht und bisher auch nur eine sehr geringe Rolle gespielt. Auch dürften ein effektiver Verwaltungsvollzug und der buchstäblich kurze Prozess nicht die alleinigen Maßstäbe eines zukünftigen Flüchtlingsrechts in Europa sein. Zu begrüßen ist auch, dass zukünftig ein einheitlicher Status hinsichtlich der Flüchtlingsanerkennung und des subsidiären Schutzes angestrebt wird. Das Gleiche gilt für die im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte stehende Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure oder auch die Anerkennung von geschlechtsspezifischer Verfolgung. Auch die materiellrechtlichen Vorgaben werden nicht zu dem teilweise befürchteten Massenansturm von Flüchtlingen auf die Bundesrepublik Deutschland führen, sondern lediglich zu einem Wechsel des Flüchtlingsstatus beitragen. Auch die angestrebte Vereinheitlichung der Integrationshilfen kann dazu beitragen, unerwünschte Sekundärbewegungen von Flüchtlingen innerhalb der Europäischen Union einzudämmen. Ich bin gespannt auf Ihre Fragen, sehr verehrte Abgeordnete des Innenausschusses, und ich bin gerne bereit, Ihre Fragen zu beantworten. Vielen Dank.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Dankeschön. Mit dieser Kürze haben Sie Ihre Ankündigung weit übertroffen. Vielen Dank. Als nächster dann bitte Herr Grenz von amnesty international.

SV **Wolfgang Grenz**: Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren, zunächst einmal möchte ich mich bedanken, dass amnesty international zu dieser Anhörung eingeladen worden ist. Es ist gut, dass neben den Wissenschaftlern und Richtern auch ein Vertreter einer internationalen nichtstaatlichen Organisation, die sich für den Menschenrechtsschutz und den Flüchtlingsschutz einsetzt, Stellung nehmen kann. Ich bin auch erfreut darüber, dass der Innenausschuss diese Anhörung zu Fragen europäischer Harmonisierung des Asylrechts durchführt und hiermit sein Interesse an diesen Fragen deutlich bekundet. Das war in den vergangenen Legislaturperioden leider nicht der Fall. Schade ist nur, dass es immer noch so aussieht, als ob Innenausschuss, Menschenrechtsausschuss und Europaausschuss mehr neben- als miteinander dieses Thema behandeln.

Einige der Fragen zu dieser Anhörung und einige Ausführungen in den Stellungnahmen der Sachverständigen machen deutlich, dass erhebliche Ängste vor einer europäischen Harmonisierung des Asylrechts bestehen. Zwar hat der Gesetzgeber, als er 1993 das Asylrecht in Deutschland entscheidend veränderte, zum Ausdruck gebracht, dass diese Änderungen ein Schritt hin zur europäischen Harmonisierung des Asylrechts sein sollten. Das kann doch aber wohl nicht so verstanden werden, dass das deutsche Asylrecht allein Maßstab eines europäischen Asylsystems sein soll, wie es einigen der Äußerungen zu entnehmen ist. Vieles vom deutschen Asylsystem ist in die Richtlinienentwürfe zum Verfahren und zum Flüchtlingsbegriff und zum subsidiären Schutz eingeflossen. Diese Entwürfe orientieren sich zunächst einmal, und das ist aus Sicht einer Menschenrechtsorganisation erfreulich, an den bestehenden Standards im Menschenrechtsschutz und im Flüchtlingsschutz. Allerdings weichen die Richtlinien-Entwürfe in einigen wichtigen Punkten von ihnen ab. Der Schutzstandard ist allerdings nicht so hoch - wie ich in einem Beitrag gelesen habe -, dass er nun deutlich über den bestehenden deutschen Rechtszustand hinausginge. Das, glaube ich, ist eine Bewertung, die wir nicht teilen können.

Eine weitere Befürchtung, die aus den Fragen herauszulesen ist, ist die, dass die Drittstaatenregelung des deutschen Asylrechts im Zuge der Harmonisierung abgeändert werden müsse und damit das deutsche Asylrecht zusammenbrechen würde. Sie werden sich vielleicht erinnern, dass von der Bundesregierung vor dem Bundesverfassungsgericht damals gesagt wurde, das seien die drei Mosaiksteine:

sichere Drittstaaten, sichere Herkunftsstaaten, Flughafenverfahren. Und wenn nur einer dieser Punkte davon irgendwie abgeändert werden müsste, würde alles zusammenbrechen. Das scheint auch heute noch in den Köpfen zu sein. Da kann ich sagen, Herr Grindel, das wird nicht zutreffen. Sie haben es ja vorhin von den beiden Vorrednern gehört, dass da die Befürchtungen vielleicht zu weit gehen. Richtig ist allerdings, dass die Richtlinie die Einführung der Möglichkeit vorsieht, die Sicherheit in Drittstaaten zu widerlegen. Das ist klar. Allerdings, wie auch eben dargelegt, wird die Drittstaatenregelung in Zukunft aus einem anderen Grund für Deutschland keine große Rolle spielen. Mit dem Inkrafttreten der Dublin-II-Verordnung zum 1. September 2003 wird die Drittstaatenregelung in Deutschland weitgehend verdrängt. Ein Beispiel ist genannt worden. Mit der EU-Erweiterung wird bis auf die Schweiz für alle Nachbarstaaten die Dublin-II-Verordnung gelten. Damit spielt die Drittstaatenregelung für die Einreise zumindest auf dem Landwege praktisch keine Rolle mehr. Die Verfahrensrichtlinie lässt in Art. 35 den Mitgliedstaaten einen weiten Spielraum für Verfahren an der Grenze. Ein Festhalten an der Grenze soll möglich sein. Aber auch für die Behandlung an der Grenze ist heute überwiegend anerkannt, dass auch hier der Grundsatz des non-refoulement der Nicht-Zurückschiebung von Flüchtlingen gilt. Flüchtlingen gleichgestellt sind Asylsuchende, solange nicht in einem fairen Verfahren entschieden ist, dass sie keine Flüchtlinge sind. Die Genfer Flüchtlingskonvention hat sich in den über 50 Jahren ihres Bestehens weiterentwickelt. Wurde zu Beginn überwiegend die Auffassung vertreten, dass der Grundsatz des non-refoulement an der Grenze nicht gelte, so hat sich dies in der Praxis und auch in der Literatur geändert. Die überwiegende Staatenpraxis weltweit erkennt heute an, dass dieser Grundsatz auch an der Grenze zu beachten ist. Natürlich gibt es immer wieder Beispiele von Staaten, die diese Auffassung nicht teilen, z.B. Australien vor zwei Jahren mit dem Flüchtlingsschiff "Tampa". Das war aus Sicht von amnesty international völkerrechtswidrig.

Umstritten ist, ob das Festhalten im Flughafenverfahren als Haft anzusehen ist. Das Bundesverfassungsgericht verneint dies. Das Europäische Komitee zur Vermeidung von Folter geht von einer Haftsituation aus, amnesty international schließt sich dieser Auffassung an. Amnesty international begrüßt daher den in Artikel 17 der Richtlinie enthaltenen generellen Grundsatz, dass Asylbewerber nicht in Haft genommen werden sollen. Die Formulierung der Ausnahmen dieses Grundsatzes in Artikel 17 ist aber sehr weit gefasst und eröffnet einen weiten Ermessensspielraum, insbesondere

zur Frage der Dauer der Haft. Amnesty international empfiehlt, sich hier an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Fall "Amur" gegen Frankreich aus dem Jahre 1996 zu orientieren, wonach Regelungen, die den Freiheitsentzug von Asylbewerbern erlauben, ausreichend verständlich und genau formuliert sein müssen, um das Risiko von willkürlicher Freiheitsentziehung zu vermeiden. Die Aufnahme nichtstaatlicher Verfolgung in den Flüchtlingsbegriff wird von 14 der 15 EU-Mitgliedstaaten befürwortet; die Bundesrepublik zielt sich da noch. Zudem bezieht die überwiegende Staatenpraxis weltweit die nichtstaatliche Verfolgung in den Flüchtlingsbegriff mit ein. Die überwiegende Staatenpraxis stellt nicht darauf ab, wer der Täter der Verfolgung ist, sondern darauf, ob das Opfer einer Verfolgung Schutz im Herkunftsstaat finden kann. Ist dies nicht möglich, weil der Staat den Schutz nicht gewähren will oder weil er zum Schutz nicht in der Lage ist oder weil es diesen Staat gar nicht mehr gibt, weil er zerfallen ist, wie früher Afghanistan und jetzt noch einige afrikanische Staaten, dann ist die internationale Staatengemeinschaft erst recht gefordert, Flüchtlingsschutz zu gewähren.

Die gegenwärtige Rechtslage in Deutschland beruht auf der Entwicklung des deutschen und kontinentaleuropäischen Asylrechts, das davon ausging, dass die Verfolgung vom Staat oder von einer quasi-staatlichen Organisation ausgehen müsse. Aber international ist die Diskussion um den Flüchtlingsbegriff in eine andere Richtung gegangen, nämlich die Orientierung am Gedanken des Opferschutzes. Deshalb sollte die Bundesrepublik Deutschland nicht länger abseits stehen, sondern - wie im Zuwanderungsgesetz vorgesehen - auch auf europäischer Ebene der Aufnahme nichtstaatlicher Verfolgung in den Flüchtlingsbegriff zustimmen. Aus den Asylbewerberstatistiken der europäischen Staaten ist im Übrigen nicht zu erkennen, dass die Anerkennung nichtstaatlicher Verfolgung zu einem Anstieg der Asylbewerberzahlen geführt hätte.

Lassen Sie mich abschließend noch etwas zur Aufnahme der Opfer nichtstaatlicher Verfolgung in den subsidiären Schutz sagen. Dies sind Menschen, die weitgehend auch in den Aufgabenbereich von amnesty international fallen. Es sind Menschen, denen entweder schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen, wie sie in Artikel 3 der EMRK genannt sind, drohen oder denen konkrete Gefahren für Leib und Leben drohen. Sie erfüllen aber nicht die Flüchtlingseigenschaft, weil ihre Verfolgung nicht an flüchtlingsrelevanten Merkmalen wie politische Überzeugung, Religionszugehörigkeit oder Zugehörigkeit zu einer ethnischen Gruppe anknüpft. Die

Gefahren, die ihnen drohen, sind aber die gleichen, als wenn sie die Flüchtlingseigenschaft erfüllen würden. Von daher hält amnesty international es aus menschenrechtlicher Sicht für geboten, ihnen, da sie sowieso nicht abgeschoben werden können, auch einen sicheren Rechtsschutz mit der Möglichkeit einzuräumen, sich im Aufnahmeland eine Zukunft aufbauen zu können. Deshalb fordert amnesty international die Bundesregierung auf, den entsprechenden Vorbehalt hinsichtlich der Opfer nichtstaatlicher Verfolgung beim subsidiären Schutz zurückzuziehen. Danke schön.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Danke schön Herr Grenz. Dann bitte Herr Prof. Hailbronner.

SV **Prof. Dr. Kay Hailbronner:** Frau Vorsitzende, es ist sicher richtig, dass es nicht alleiniger Maßstab sein kann, das deutsche Recht sozusagen auf die europäische Ebene zu kopieren. Auf der anderen Seite ist es aber auch so, dass die bloße Mehrheit oder auch eine große Mehrheit allein noch keine Garantie für die Richtigkeit der Regelung gibt. Hinsichtlich der sicheren Drittstaaten bin ich nach wie vor der Meinung - nicht nur, weil ich damals die Bundesregierung im Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht vertreten habe, sondern weil ich es auch heute noch inhaltlich für richtig halte -, dass diese Regelung ungeachtet dessen, dass sie ihre praktische Bedeutung heute in der Tat weitgehend verloren hat, dennoch ein wichtiger Bestandteil auch eines europäischen Asylrechts ist. Ich denke, gerade dieser Aspekt, dass die Drittstaatenregelung in Zukunft für andere Staaten eine erhebliche Rolle spielen könnte, sollte beachtet werden. Dazu kommt meiner Auffassung nach, dass es nicht ganz richtig ist, dass die Drittstaatenregelung jede praktische Bedeutung verloren hat. Ein Beispiel ist etwa, dass im Rahmen des Dubliner Übereinkommens auch Personen an die Bundesrepublik Deutschland wieder zurücküberstellt werden und die Dublin-II-Verordnung ausdrücklich vorsieht, dass auch nach nationalem Recht dann unter Umständen eine Person weiter an sichere Drittstaaten überwiesen werden kann. Einen weiteren kritischen Punkt bei der Drittstaatenregelung sehe ich in den Kriterien für die Festlegung eines sicheren Drittstaates. Wenn wir das vergleichen mit dem, was das Bundesverfassungsgericht auch damals gebilligt hat und was dem Grundgesetz zugrunde liegt, gehen die Kriterien im Anhang 1 zu der Richtlinie doch deutlich über das hinaus - und ich

meine, sie gehen auch deutlich über den völkerrechtlich gebotenen Standard hinaus. Wenn man die einzelnen Regelungen durchgeht, etwa das Recht auf Zugang zum UNHCR - also nichts gegen UNHCR, aber der Zugang zum UNHCR ist nun mal kein völkerrechtlich gebotener Bestandteil der Sicherheit eines Drittstaates. Und es gibt eine ganze Reihe ähnlicher Punkte. Für die zukünftige Entwicklung der Drittstaatenregelung hat es eine erhebliche Bedeutung, welche Kriterien hier festgelegt werden. Ich sehe das Argument, das Herr Generaldirektor Faull vorhin auch vorgebracht hat, dass natürlich auch die Bundesrepublik Kompromisse machen muss, aber man sollte auch bedenken, wir sind im Prozess der Erweiterung um zehn neue Mitgliedstaaten. Und für die wird insbesondere die Frage, welche Optionen sie in Zukunft etwa bei der Grenzabweisung haben werden, von erheblicher Bedeutung sein.

Der zweite Punkt ist das Flughafenverfahren. Das Flughafenverfahren ist nun in der abgeänderten Richtlinie auch zumindest ansatzweise vorgesehen. Aber es bleibt der Punkt, dass das Festhalten am Flughafen prinzipiell nach der Richtlinie eine richterliche Anordnung verlangt. Das hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich nicht für erforderlich gehalten; hier sehe ich mindestens administrative Schwierigkeiten, wenn wir richterliche Anordnungen für die Durchführung des Flughafenverfahrens brauchen. Der dritte Punkt sind die Rechte im Verfahren, etwa die unentgeltliche Rechtsberatung. Ich denke, man sollte wirklich darüber nachdenken, welche Komplikationen das zur Folge hat, wenn abweichend von den Standards, die wir sonst allgemein im Prozess haben, generell unentgeltliche Rechtsberatung gewährleistet werden muss, gerade in Zeiten knapper Kassen. Finanzen allein sind kein ausschlaggebender Gesichtspunkt, aber wir haben keine Anhaltspunkte, dass das bisherige Verfahren zu einer Verkürzung des effektiven Rechtsschutzes geführt hat. Im Zusammenhang mit dem Verfahren möchte ich nur ganz kurz auf die Möglichkeiten der Weiterentwicklung hinweisen, die für die Drittstaatenregelung überlegenswert erscheinen. Welche Konzeption steht eigentlich dahinter? Nun denke ich, dass der Blair-Vorschlag, der nicht Gegenstand unserer Beratung heute ist, mit einbezogen werden sollte in ein allgemeines Konzept. Wie geht die Entwicklung des Asylverfahrens weiter? Der Blair-Vorschlag hat sicherlich einige Mängel, aber gerade die deutsche Drittstaatenregelung scheint mir Anknüpfungspunkte aufzuweisen. Mit einem abgeänderten Blair-Vorschlag ließe sich auch ein Konzept entwickeln, das zumindest einige der Überlegungen von Blair

aufnimmt, wie etwa die Überlegung, dass es eigentlich nicht notwendig ist, Personen, die aus sicheren Drittstaaten kommen, ein Aufenthaltsrecht im gewünschten Land zu verschaffen. Nur auf diese Weise kommt man im Übrigen mit dem Phänomen der illegalen Einreise weiter. Zur Ehrenrettung der Kommission, wo immer gesagt wird, hier werden die Türen und Schleusen geöffnet, muss man aber fairerweise auch dazu sagen, dass die Kommission eine ganze Reihe von Vorschlägen zu dem sehr wichtigen Punkt der Bekämpfung illegaler Einwanderung vorgelegt hat; Rückführung, return, repatriation, readmission. Das sind einige wichtige Stichworte und ich denke, in der Aufenthaltsbeendigung liegt ein Schlüsselproblem für die praktische Bewältigung des Asylverfahrens. Wenn ich noch etwas zu der Qualifikation sagen darf: Über die nichtstaatliche Verfolgung lässt sich lange völkerrechtlich diskutieren. Um es kurz zu machen: Ich denke, dass die nichtstaatliche Verfolgung natürlich gewisse Änderungen bringt, und ich halte auch die Argumente, die das Bundesverwaltungsgericht gegen die nichtstaatliche Verfolgung vorgebracht hat, immer noch für richtig. Ich halte es nicht für völkerrechtlich geboten, die nichtstaatliche Verfolgung einzubeziehen. Im Übrigen hat auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Fall T.I. gegen das Vereinigte Königreich mindestens mittelbar bestätigt, dass die bundesrepublikanische Regelung keinen Verstoß gegen das Völkerrecht darstellt, weil wir für gewisse Fälle nichtstaatlicher Verfolgung einen Schutz bereitstellen. Das halte ich auch für richtig, auch wenn man über geschlechtsspezifische Verfolgung nachdenkt. Es gibt sicher Fälle, wo wir bei geschlechtsspezifischer Verfolgung nichtstaatlicher Art auch einen Schutz gewähren müssen. Keineswegs lässt sich aber sagen, es gäbe hier gar kein Schutzbedürfnis. Man kann das Schutzbedürfnis nicht nur auf staatliche Verfolgung beziehen. Die kritische Frage ist - und damit komme ich zum entscheidenden Punkt - weniger die zahlenmäßigen Auswirkungen - denn es lässt sich lange über die Auswirkungen auf das deutsche Verfahren diskutieren - Die kritische Frage scheint mir wirklich der Rechtsstatus zu sein. Wenn wir jetzt einen neuen subsidiären Schutzstatus haben, ähnlich dem Flüchtlingsstatus nach der Genfer Konvention, beides ist zwar nicht völlig gleich nach der Verfahrensrichtlinie, dann bedeutet das eine wesentliche Abweichung von dem, was wir im deutschen Recht haben. Im Übrigen liegt hier auch eine Abweichung vom Zuwanderungsgesetz vor. Hier scheint mir ein großes Problem darin zu liegen, dass es sicherlich Fälle gibt, wo es für gerechtfertigt gehalten werden kann - und wo wir wahrscheinlich weitgehend übereinstimmen -

dass ein gesichertes Aufenthaltsrecht und auch Zugang zu sozialen Rechten gewährt werden müsste. Aber es gibt auch andere Fälle. Unter der großen Zahl von Personen, die subsidiären Schutz genießen, verbergen sich sehr unterschiedliche Kategorien. Es verbirgt sich auch die Kategorie dahinter, bei der wir bisher jedenfalls der Meinung waren, dass nur ein vorübergehender Schutz gewährt werden sollte und kein Zugang zu Integrations- oder zu Sozialleistungen. Hier scheint mir ein erhebliches Problem zu liegen. Und zum letzten Punkt noch ein Satz über die allgemeine Migrationspolitik und die Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen. Sicher, auch hier liegt ein Integrationsbedürfnis vor. Auch hier muss man über die Rechte von Drittstaatsangehörigen sprechen, die ein gesichertes Aufenthaltsrecht haben. Im Prinzip, meine ich, ist es richtig, was die Kommission uns auf Basis der Beschlüsse der Regierungen vorgelegt hat. Aber auch hier ist das Problem, wie weit diese sozialen Rechte reichen sollen. Ist es wirklich gerechtfertigt, jemanden mit einem Aufenthaltsrecht in einem anderen Mitgliedstaat derart weitgehend gleichzustellen beim Zugang zu sozialen Rechten? Was hat das für Implikationen? Ich denke, es hat eine ganze Menge Implikationen. Wenn man das politisch will, muss man darüber Rechenschaft ablegen, was das bedeutet für den Zugang zur Sozialhilfe, zu Erziehungsgeld, Landeserziehungsgeld, Bundeserziehungsgeld und zu allen sonstigen Sozialleistungen. Vielen Dank.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Danke schön, Herr Prof. Hailbronner. Ich wollte Ihren flüssigen Vortrag nicht unterbrechen, ich wollte nur die nächsten bitten, im Tempo nicht noch weiter anzuziehen im Hinblick auf unsere Übersetzer. Als nächster ist dann Herr Prof. Huber an der Reihe, wenn ich das richtig sehe.

SV **Prof. Dr. Peter Huber:** Vielen Dank Frau Vorsitzende. Ich werde, so wie Sie es gesagt haben, zunächst nur Stellung nehmen zu den Verfahrensfragen. Zu der materiellen Harmonisierung und dem, was Herr Hailbronner zum Schluss angesprochen hat, gegebenenfalls später. Was die Verfahrensfragen angeht, ist es in der Tat so wie es der Vertreter von amnesty auch gesagt hat, dass es drei Mosaikbausteine des deutschen Asylrechts gibt, auf die auch Herr Faull eingegangen ist: Die Flughafenregelung, die Regelung sicherer Herkunftsstaaten und die Drittstaatenregelung. Und bei allen dreien wird man sagen können, im Prinzip liegen die Vorschläge der Kommission durchaus auf einer ähnlichen Linie,

wie das deutsche Recht. Allerdings nur im Prinzip. Wenn man genauer hinsieht, stellt man fest, dass es durchaus Diskrepanzen gibt, die im Vollzug zu Schwierigkeiten führen können. Wenn ich mit der Flughafenregelung beginnen kann, dann ist es in der Tat so, dass die vom Bundesverfassungsgericht abgelehnte Einstufung der Beschränkungen als Freiheitsentziehung mit der Auslegung des Artikel 5 EMRK durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vermutlich nicht kompatibel ist. Wobei nach meinem Verständnis, aber vielleicht kann ich darüber aufgeklärt werden, die Richtlinie die Beibehaltung der Flughafenregelung ausdrücklich vorsieht: nicht in Artikel 35 Abs. 2, sondern dadurch, dass Artikel 35 darauf hinweist, dass die Anforderungen der Artikel 5 bis 23 eingehalten werden müssen. Wenn man sich die im Einzelnen anschaut, vor allem das in Artikel 17 geregelte Verfahren über den Gewahrsam bis zur Entscheidung der Asylbehörde, so enthält der Artikel 17 Abs. 2 des Vorschlags die Möglichkeit, die Asylsuchenden bis zu 14 Tage in Gewahrsam zu nehmen, ohne dass hier eine gerichtliche Überprüfung erforderlich ist. Die von Herrn Hailbronner zitierte Vorschrift - aber ich lasse mich da gerne des Besseren belehren - der Artikel 17 Abs. 3 bezieht sich ausschließlich auf den Abs. 1 und nicht auf den Abs. 2. Wenn der Text noch stimmt und nicht überholt sein sollte, wäre es insofern durchaus möglich, die deutsche Flughafenregelung beizubehalten. Was die Herkunftsstaatenregelung angeht, liegen sie im Prinzip ebenfalls auf einer vergleichbaren Linie, die Vorschläge der Kommission und das deutsche Recht. Der wesentliche Unterschied ist allerdings von Herrn Hailbronner auch schon thematisiert worden, dass nämlich der Anhang 2 eine Fülle von außerordentlich detaillierten Kriterien enthält, die weit über das hinausgehen, was das deutsche Recht vorgibt. Während der Gesetzgeber nach deutschem Recht nur anhand der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse überprüfen muss, ob im Herkunftsstaat eine politische Verfolgung oder eine unmenschliche und erniedrigende Bestrafung oder Behandlung droht, enthält die Richtlinie im Anhang 2 eine ganze Palette von Kriterien, die weit darüber hinausgehen. Er statuiert zudem ein Notifizierungsverfahren, was die Mitgliedstaaten wohl verpflichtet, ihre jetzige Regelung zu modifizieren, wenn sie sie beibehalten wollen. Der wesentliche praktische Unterschied ist aus meiner Sicht, dass die Überprüfung dieser Kriterien, wie sie im Anhang der Richtlinie niedergelegt sind, natürlich nicht durch deutsche Organe, nicht durch das Bundesverfassungsgericht oder das Bundesverwaltungsgericht erfolgt, sondern durch die Kommission und durch den

Europäischen Gerichtshof. Da kann man, wie wir aus anderen Bereichen des Europarechts wissen, durchaus Überraschungen erleben, was die Auslegung angeht und was insbesondere eine restriktive Auslegung dieser Vorschriften anbelangt. Was die Drittstaatenregelung angeht, so ist durch die Dublin-II-Verordnung lediglich ihr praktischer Anwendungsbereich ein wenig begrenzt worden. Die Zahlen sind in der Tat nicht exorbitant, aber man muss natürlich sehen, dass auch nach der Dublin-II-Verordnung Asylbewerber, die erst hier aufgegriffen werden, weil sie nicht im Einreisestaat erkenntungsdienstlich oder nach der EUODAC-Verordnung behandelt worden sind, unter diese Regelung fallen. Das eigentliche Problem scheint mir aber nicht aus der weitgehenden Substituierung durch die Dublin-II-Verordnung zu resultieren, sondern aus dem Paradigmenwechsel, den die Verfahrensrichtlinie oder ihr Vorschlag vorsieht: dass nämlich nicht wie bisher auf grundgesetzlicher Basis eine abstrakte Festlegung sicherer Drittstaaten zugrunde gelegt wird, sondern eine widerlegbare Vermutung eingeführt werden soll, die zu einer Einzelfallprüfung zwingt mit allen Konsequenzen, die insbesondere der in Deutschland auf der Grundlage von Artikel 19 Abs. 4 GG sehr üppig ausgestattete Individualrechtsschutz nach sich zieht. Was die Qualifikation sicherer Drittstaaten angeht, enthält die Anlage zur Richtlinie wiederum Kriterien, die über das deutsche Recht, das im Wesentlichen einen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers kennt, hinausgehen. Für eine Steuerung dieser Drittstaatenregelung durch die Kommission - durch Vertragsverletzungsverfahren und den Europäischen Gerichtshof - kann dies eine Fülle von Ansatzpunkten bieten. Es kommt hinzu, dass eben eine Reihe von Verfahrensrechten, wie der Zugang zum UNHCR oder anderen NGO's, das vorläufige Aufenthaltsrecht, die Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen etc. einen erhöhten Prüfungsaufwand nach sich ziehen werden. Jetzt haben einige meiner Vorredner gesagt, die Henne müsse eben Federn lassen und nicht jeder bekomme seine Asylregelung so durch, wie er sie möchte. Da möchte ich doch darauf hinweisen, dass der EG-Vertrag in Artikel 67 bisher Einstimmigkeit vorsieht und dass auch der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen erst eines Beschlusses des Rates bedarf, der im nächsten Jahr, wenn der Fahrplan denn eingehalten wird, einstimmig gefasst werden muss. So lange es aber im Europarecht Einstimmigkeit gibt, geht das EG-Recht davon aus, dass natürlich jeder Mitgliedstaat seine Interessen in vollem Umfang durchsetzen kann. Dazu ist das Vehikel der Einstimmigkeit ja vorgesehen. Das bedeutet insbesondere auch für diejenigen, die Deutschland im Rat vertreten,

genauso wie für die Ratsvertreter anderer Mitgliedstaaten, dass sie sich an das, was ihre jeweilige Verfassung ihnen vorgibt, halten müssen. Aus meiner Sicht schließt dies aus, dass die Drittstaatenregelung durch eine Zustimmung der Bundesregierung zu der Verfahrensregelung und dem Paradigmenwechsel zur Einzelfallprüfung ausgehöhlt wird. Es schließt außerdem aus, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt auf diesem Wege geregelt wird. Artikel 67 gibt der Europäischen Gemeinschaft zwar die Kompetenz, die Aufnahmebedingungen von Flüchtlingen zu regeln. Artikel 137, der den Zugang von Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt spezialgesetzlich regelt, beschränkt sie insoweit jedoch auf den Erlass unterstützender Maßnahmen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zur Rundfunkrichtlinie eindeutig gesagt, dass die deutsche Regierung bei so klaren Verhältnissen an das "Integrationsprogramm" gebunden ist und dies nicht durch den Umweg über den Rat konterkarieren darf. Im Fall der Mehrheitsentscheidung sieht das Ganze natürlich anders aus. Aber eine Mehrheitsentscheidung haben wir hier noch nicht. Vielen Dank.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Danke schön. Als nächster bitte Herr Hund.

SV **Michael Hund**: Sehr verehrte Frau Vorsitzende, ich will versuchen, Ihnen in den nächsten fünf Minuten fünf Thesen vorzutragen. Erstens: Trotz zahlreicher Rechtsakte und Richtlinienvorschläge der Europäischen Gemeinschaft zur Asyl- und Einwanderungspolitik fehlt bis heute ein Gesamtkonzept. Ein europäisches Asyl- und Ausländergesetzbuch, das z.B. auch an Kompliziertheit kaum überbietbare Assoziationsrechte kodifizieren müsste, ist nicht in Sicht. Stattdessen versinkt das gesamte Fremdenrecht in einer beispiellosen, typisch eurobürokratischen Normen- und Textflut. Das Ausländer- und Asylrecht wird zunehmend unüberschaubarer und allenfalls für absolute Spezialisten und Europarechtsfreaks überhaupt noch handhabbar, bestimmt aber nicht mehr für eine mittlere oder kleine deutsche Ausländerbehörde, und allenfalls mit Abstrichen für den Instanzrichter, der Ausländer- und Asylrecht selbst im rechtswegespezialisierten Deutschland nebenher bearbeiten muss. Das schafft auf Dauer keinen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, sondern einen Urwald der Paragraphen, der Rechtsunsicherheiten und der Bürgerferne.

Zweitens: Die Qualifikationsrichtlinie und die Verfahrensrichtlinie, um die es hier heute geht, stellen ein umfangreiches neues Regelwerk dar, das mitnichten die Genfer Flüchtlingskonvention zum europäischen Mindeststandard erhebt, sondern etwas originär Neues ist. Wir haben es von Herrn Faull gehört: es wird ein weltweit eine Vorreiterrolle einnehmendes europäisches Asyl- und Asylverfahrensrecht kreiert, welches weit über die Mindestgarantien der Genfer Flüchtlingskonvention und das geltende deutsche Asylrecht hinausgeht. Die Überregulierung verstößt gegen den gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit und schießt auch deutlich über das Ziel einer ersten Harmonisierungsstufe hinaus. Die Qualifikationsrichtlinie enthält praktisch eine Vollharmonisierung des materiellen Flüchtlingsrechts. Für das nationale Recht wird ausdrücklich nur noch mehr Schutz zugelassen. Die Umsetzung dieser und der weiteren Richtlinien zur Asyl- und Einwanderungspolitik in nationales Recht wird – das sehe ich anders als Herr Göbel-Zimmermann - einen kaum übersehbaren immensen Änderungs- und Anpassungsbedarf produzieren, in erster Linie des Ausländer- und Asylverfahrensgesetzes, natürlich auch des Zuwanderungsgesetzes, so es denn kommen sollte, das alsbald wieder umfassend novelliert werden müsste. Im Ergebnis müsste das zur Zeit bestehende differenzierte deutsche Schutzsystem komplett abgeschafft werden, schon um nicht Doppelprüfungen und unsinnig gespaltene Verfahrenswege einzuführen.

Drittens: Das Paket von Rechtsakten zur Vergemeinschaftung der Einwanderungspolitik und des Asylrechts stellt sich gleichzeitig als eine gigantische Arbeitsbeschaffungsmaßnahme für Behörden, Gerichte und Rechtsanwälte dar. Eigentlich müsste ich mich als Richter darüber freuen, denn zumindest der für das Asyl- und Ausländerrecht zuständige Erste Senat des Bundesverwaltungsgerichts dürfte wegen Arbeitsmangels nicht abgebaut werden. Aber auch da bin ich mir nicht einmal sicher. Für das Asylrecht könnte nämlich bald eine obergerichtliche Flaute eintreten, die die Rechtskultur und die Rechtseinheit in Deutschland gefährdet. Auch nach der mir bekannten neuesten Fassung der Verfahrensrichtlinie sieht es so aus, als sollten nur noch Rechtsmittel gegen ablehnende Asylentscheidungen zulässig sein. Das ist unverantwortlich und unannehmbar. Bisher ist in Deutschland noch niemand auf die Idee gekommen, etwa im Arbeitsprozess Rechtsmittel nur für den unterlegenen Arbeitnehmer zuzulassen oder im Strafverfahren nur für den armen Angeklagten. Außerdem sind bekanntlich auch Asylentscheider und Richter nur

Menschen. Wenn sie die Wahl zwischen unanfechtbaren Anerkennungsentscheidungen und regelmäßig viel aufwendiger zu begründenden Ablehnungen haben, die angefochten und überprüft werden können, besteht die Gefahr von Bequemlichkeitsentscheidungen. Die Institution des rechtsmittelbefugten Bundesbeauftragten, die im gescheiterten Zuwanderungsgesetz im Tausch gegen weisungsunabhängige Asylbeamte abgeschafft werden sollte, hat viele Fehlerurteile verhindert und dem Bundesverwaltungsgericht in zahlreichen Revisionsverfahren die Gelegenheit zur Herstellung und Fortentwicklung einer einheitlichen Asylrechtsprechung gegeben. Diese ungeliebte Institution steht nun mittelbar auf der Streichliste, dieses Mal über den Umweg der Verfahrensrichtlinie bei gleichzeitiger Forderung gerichtsähnlicher Entscheidungsstrukturen des Bundesamtes. Weisungsfreiheit der Asylentscheider und fehlende gerichtliche Kontrollmöglichkeiten durch ersatzlose Streichung einer Beanstandungsklage des Bundesbeauftragten (oder von wem auch immer), schafft einen nicht nur nach deutschem Demokratieverständnis verfassungswidrigen, der demokratischen Kontrolle der Parlamente gänzlich entzogenen Freiraum für Behördenwillkür.

Viertens: Trotz wesentlicher Änderungen, die beide Richtlinienvorschläge nicht zuletzt aufgrund deutscher Einwände erfahren haben, muss festgestellt werden: Allein die hier in Rede stehenden beiden Vorschläge begründen einen - wie die Kommission gerne und eher noch untertreibend formuliert - hohen Schutzstandard, der insgesamt so hoch ausfällt, dass er in mehrfacher Beziehung deutlich über den bestehenden deutschen Rechtszustand hinausgeht. Ich möchte das ganz kurz in einigen Punkten belegen. Stichwortartig: Das gilt namentlich für die originäre Schaffung eines allgemeinen Anspruchs auf Einreise an der Grenze und eines Verfahrensaufenthaltsrechts - bisher nach unserer Meinung nur Gegenstand und Vorwirkung des Asylrechts -, die Einbeziehung nichtstaatlicher Verfolgung, den subsidiären Schutz für Bürgerkriegsflüchtlinge und Kriegsflüchtlinge, die Ansprüche auf Familienasyl - nicht nur für Flüchtlinge, sondern auch für subsidiär Schutzberechtigte - und nach der neuesten Fassung der Familiennachzug ohne gleichzeitige Einreise, die Gewährung von weitreichenden Aufenthalts- und Statusrechten mit Inländergleichbehandlung (das wurde bereits angesprochen). Und schließlich stellt es eine besonders fragwürdige Überschreitung des Schutzniveaus dar, dass praktisch keine Vorschriften, keine Ausschlussregeln für Terroristen bestehen, insbesondere ein Terrorismusvorbehalt fehlt, der Mitglieder und

Unterstützer terroristischer Vereinigungen vom Asylrecht ausschließt. Darin liegt zugleich eine Nichtbeachtung der Resolutionen des UN-Sicherheitsrats 1373 und 1377.

Fünftens: Dieser hohe Schutzstandard und die Nivellierung der Schutzformen, die zugleich eine Abwertung des Status der bisher deutlich hervorgehobenen und bessergestellten wirklich politisch Verfolgten enthält, kollidiert nicht nur mit dem selbst gesteckten Ziel der Schaffung inhaltlicher Mindeststandards auf einem mittleren europäischen Niveau. Er macht vielmehr die Europäische Union insgesamt, mit Ausnahme von Dänemark, das sich nicht beteiligen will, künftig noch attraktiver für einen Missbrauch des Asylrechts. Bei einer Gesamtbetrachtung wird damit die große Asylreform in Deutschland von 1992 praktisch abgeschafft. Allein der Vorschlag Großbritanniens - das hat Prof. Hailbronner erwähnt, übrigens unter Hinweis auf den Pull-Faktor oder Pull-Effekt zu großzügiger Regelungen -, außerhalb der EU exklusive Asylprüfungscentren einzurichten, hätte wohl auf sogenannte Wirtschaftsflüchtlinge eine abschreckende Wirkung, die möglicherweise weit über das hinausginge, was bei uns durch die Schaffung der Erstaufnahmeeinrichtungen mit einem schnellen Sofortverfahren bewirkt wurde. Dieser Vorschlag ist indessen kaum aussichtsreich und wird jedenfalls von Deutschland, soviel ich weiß und gelesen habe, bisher nicht unterstützt. Bei dieser Sachlage, und das ist mein letzter Punkt, ist es um so prekärer, dass die Kommission und der Rat wiederum keine substantiellen Vorschläge für eine gleichmäßige interne Verteilung der Schutzsuchenden während des Verfahrens und der Schutzberechtigten nach Abschluss des Verfahrens - eine sogenannte Lastenverteilung - unterbreiten. Mit noch dazu vergleichsweise geringen finanziellen Unterstützungsleistungen an die Hauptaufnahmeländer ist eine faire und unter den auch von der Bundesregierung stets betonten Gesichtspunkten der Aufnahme und Integrationskapazität der Gesellschaften der Mitgliedstaaten notwendige Lastenteilung in Europa nicht zu erreichen. Danke.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Ich bedanke mich. Wir haben jetzt noch Frau Klug, bitte schön, und dann noch Herrn Marx. Zunächst einmal Frau Klug.

SV **Anja Klug**: Sehr geehrte Frau Vorsitzende, werte Damen und Herren. UNHCR dankt für die Gelegenheit, zur europäischen Harmonisierung des Asylrechts Stellung

nehmen zu können. Das ist die erste Anhörung, die der Innenausschuss zu diesem Thema durchführt. Ich darf aber verweisen auf das Fachgespräch, das der Menschenrechtsausschuss am 9. April 2003 zum gleichen Thema durchgeführt hat und auf die Beschlussempfehlung des Ausschusses. Erlauben Sie mir am Anfang ein paar allgemeine Bemerkungen zum Harmonisierungsprozess, bevor ich dann zur Asylverfahrensrichtlinie sprechen möchte. Vielleicht darf ich Ihnen noch einmal in Erinnerung führen, warum wir uns überhaupt diesem nicht immer ganz einfachen Prozess unterziehen. Bereits in den 80er Jahren ist klar geworden, dass die Schaffung eines Binnenmarktes nicht möglich sein würde, ohne die Regeln über den Aufenthaltsstatus und die Rechte von Drittstaatsangehörigen einschließlich Flüchtlingen in der Europäischen Union zu harmonisieren. Deutschland hat den Prozess von Anfang an unterstützt, nicht zuletzt, weil man sich erhofft hat, dass durch eine Harmonisierung des Asylrechts auch die Verantwortung für die Asylsuchenden innerhalb der Europäischen Union besser verteilt werden würde. Auch UNHCR hat den Harmonisierungsprozess von Anfang an unterstützt. Der Grund, warum wir diesen Harmonisierungsprozess positiv sehen ist, weil wir uns davon erhoffen, dass es in der Europäischen Union ein einheitliches Asylrecht geben wird, dass es einen an den hohen internationalen Standards ausgerichteten Schutz geben wird, der eine Vorbildfunktion haben wird auch für andere Regionen in Europa. Meine Vorredner haben bereits dazu Stellung genommen, dass dieses Ziel nicht erreicht werden kann, wenn alle Mitgliedstaaten an ihren nationalen Standards festhalten. D.h. natürlich auf der anderen Seite nicht, dass alle nationalen Standards über Bord geworfen werden sollen, sondern wir möchten darauf hinweisen, dass dieser Prozess die Gelegenheit ist, die Regelungen, die in den einzelnen Mitgliedstaaten getroffen worden sind, einer kritischen Überprüfung zu unterziehen und die positiven Regelungen, die Praktiken, die sich bewährt haben, zusammenzuschreiben zu einem einheitlichen europäischen Asylinstrument. Dagegen sehen wir, wenn wir uns die gegenwärtige Handlungspraxis anschauen, eine gegenläufige Tendenz. Wir sehen, dass das Einstimmigkeitsprinzip, das ja momentan noch gilt, dazu benutzt wird, dass die einzelnen Mitgliedstaaten versuchen, möglichst weitgehend ihre nationalen Besonderheiten beizubehalten. Das ist aus unserer Sicht aus zwei Gründen bedauerlich. Einmal, weil es natürlich die Harmonisierung verhindert, zumindest verlangsamt. Zum anderen aber auch, weil die Gefahr besteht, und das ist für uns noch ein viel schwierigerer Punkt, dass dadurch

in Europa Standards geschaffen werden, die sich wirklich am kleinsten gemeinsamen Nenner ausrichten und diese Standards dann auch in andere Weltregionen exportiert werden. Dagegen möchte ich darauf hinweisen, dass der Europäische Rat in Thessaloniki vor wenigen Tagen noch einmal bestätigt hat, dass das Ziel des europäischen Harmonisierungsprozesses über die Mindestnormen des Amsterdamer Vertrages hinaus die Schaffung eines gemeinsamen Asylsystems sein soll. Zur Erreichung dieses Zieles ist es wichtig, dass der Bundestag den Harmonisierungsprozess im Bewusstsein der damit verbundenen Konsequenzen unterstützt.

Jetzt zur Richtlinie Asylverfahren: Allgemein zur Richtlinie kann ich aus Sicht von UNHCR sagen, dass wir sowohl den Verhandlungsprozess als auch den Stand der Verhandlungen sehr kritisch beurteilen. Ich kann mich leider der Evaluierung von Herrn Hund nicht anschließen. Wir sehen, dass die Asylverfahren, dass die Standards der Asylverfahrensrichtlinie in großen Teilen nicht die sind, die wir uns wünschen würden. Wir sehen vor allem, dass die regulären Verfahren als Ausnahme erscheinen, dass die Richtlinie den beschleunigten Verfahren und Sonderverfahren einen viel zu großen Raum einräumt, dass auch die Harmonisierung, die mit diesem Richtlinienentwurf erreicht wird, eine sehr geringe sein wird. Zu den Fragen, die hier vom Ausschuss gestellt wurden: Es ist bereits darauf eingegangen worden, dass die Dubliner Konvention in Zukunft für Deutschland dazu führen wird, dass das sichere Drittstaatsprinzip ab dem nächsten Jahr extrem an Bedeutung verlieren wird. Die sicheren Drittstaaten, die wir momentan auf der Liste haben, sind im wesentlichen die EU-Mitgliedstaaten plus die zukünftigen EU-Mitgliedstaaten. Norwegen wird auch in das Verfahren einbezogen und mit der Schweiz gibt es ebenfalls Verhandlungen, so dass die deutsche sichere Drittstaatsregelung sich ab dem nächsten Jahr weitestgehend erledigt haben wird. Für uns ist das Dubliner Übereinkommen auch ein besserer Mechanismus, um eine Lastenteilung in Europa zu erreichen, weil es anders als das Drittstaatsprinzip nicht auf einer nationalen Entscheidung im nationalen Gesetz beruht, sondern einen multilateralen Mechanismus darstellt. Unsere Auffassung ist bei aller Kritik, die wir auch an der Dubliner Konvention haben, dass die Dubliner Konvention doch über bessere Sicherungsmechanismen verfügt, die sicherstellen, dass Asylsuchende letztendlich Zugang zum Asylverfahren erhalten. Nach unserer Auffassung müsste man sich jetzt tatsächlich fragen, aus deutscher Sicht zumindest, brauchen wir die sichere Drittstaatsregelung überhaupt

noch? Das sollte unseres Erachtens zumindest diskutiert werden. Wenn man aber an der sicheren Drittstaatsregelung in Europa festhalten will, dann sollte man doch darauf drängen, dass die verschiedenen Drittstaatsregelungen, die es in Europa gibt, nicht dazu führen, dass eine Drittstaatsregelung in Europa geschaffen wird, die nicht mehr sicherstellt, dass das Non-Refoulement-Gebot der Genfer Flüchtlingskonvention eingehalten wird. Dafür ist es aus unserer Sicht notwendig, dass es enge Kriterien dafür gibt, welcher Staat als sicherer Drittstaat grundsätzlich in Frage kommt, und zweitens sichergestellt wird, dass der einzelne Asylsuchende in dem entsprechenden sicheren Drittstaat auch tatsächlich sicher ist, d.h., dass eine Einzelfallprüfung stattfinden muss.

Zur Inhaftierung von Asylsuchenden: UNHCR begrüßt die gegenwärtige Fassung des Artikel 17, der den Grundsatz festlegt und noch mal bestätigt, dass Asylsuchende grundsätzlich nicht inhaftiert werden sollen. UNHCR begrüßt auch, dass die Inhaftierung von Asylsuchenden nach Artikel 17 einer gerichtlichen Überprüfung bedarf. Wir bedauern aber, dass es nicht möglich gewesen ist - das hat der Diskussionsprozess gezeigt -, auch genaue, exakte Kriterien festzulegen, aus welchen Gründen ein Asylsuchender inhaftiert werden kann. Weiterhin würden wir es begrüßen, wenn es gelingen könnte, im Prozess gewisse Sicherungsmechanismen festzulegen, die verhindern, dass Asylsuchende pauschal inhaftiert werden, wie es die Praxis in anderen europäischen Mitgliedstaaten ist. In diesem Zusammenhang würden wir es wirklich sehr begrüßen, wenn Deutschland die positiven Standards, die es in Bezug auf die Inhaftierung von Asylsuchenden eingeführt hat, nach Europa tragen könnte. Vielen Dank.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Vielen Dank. Herr Dr. Marx noch bitte.

SV **Dr. Reinhard Marx**: Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete. Der Beschreibung von Herrn Hund, was die Kompliziertheit und die Verschachtelung des Rechtes betrifft, stimme ich zu, soweit sie Deutschland betrifft. Denn das deutsche Ausländerrecht ist derart kompliziert durch seine Verschränkungen mit dem Asylverfahrensrecht, dass die vorliegenden Entwürfe der Kommission zur Vereinheitlichung des Asyl- und Flüchtlingsrechts ein Fortschritt sind bezüglich der Aufhebung dieser Kompliziertheit. Ich möchte auch daran erinnern, dass wir in einem schwierigen Übergangsprozess sind. Nationale Politiken im

Bereich des Asylrechts werden erstmals vergemeinschaftet. Es ist die Tradition, die begründet wurde im Amsterdamer Vertrag durch die damalige "Kohl-Regierung". Und das sollte hier vielleicht auch die Diskussion leiten, nämlich das Bestreben, ein einheitliches europäisches Asylrechtssystem aufzubauen. Das heißt natürlich auch, dass Nationalstaaten nachgeben müssen, wenn sie bisher bestimmte Politiken entwickelt hatten, die nicht in Übereinstimmung stehen mit der überwiegenden Staatenpraxis in Europa. Es sind im Grunde genommen nur zwei Fragen, die hier zur Diskussion stehen. Die eine ist die Drittstaatenregelung, die andere ist die Nichtstaatlichkeit der Verfolgung. Ansonsten bin ich der Meinung, gibt es überhaupt keine Konkurrenzen und Konflikte zwischen dem, was wir als geltendes deutsches Recht kennen und dem Gemeinschaftsrecht. Um es deutlich zu machen: Ein Recht auf Aufenthalt - Herr Hund sagt, das sei etwas Neues - kennen wir bereits. Artikel 6 der Verfahrensrichtlinie gibt den Mitgliedstaaten auf, dass Asylsuchende ein Recht auf Aufenthalt haben zu dem einzigen Zweck, dass ihr Asylantrag geprüft werden kann. Das genau ist der Inhalt der Vorschrift des § 55 Abs. 1 Satz 1 des Asylverfahrensgesetzes. Zweites Beispiel: Der Sicherheitsrat würde nicht beachtet. Von Beginn an waren in dem Entwurf der Qualifikationsrichtlinie vom 12. September Ausschlussklauseln nach Maßgabe von Artikel 1 F GFK enthalten. Das, was in § 51 Abs. 3 Satz 2 AuslG durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz eingefügt wurde, das enthält die Richtlinie. Das stimmt auch überein mit den Richtlinien 1373 (2001) des Sicherheitsrats. Ich meine, hier werden Scheinkonflikte erzeugt. Noch mal zur Drittstaatenregelung. Dazu ist vieles gesagt worden. Ich will deshalb nur eine kurze Anmerkung machen. Ziel der europäischen Vereinheitlichung ist, dass es keine Flüchtlinge im Orbit gibt. Das war von Anfang an das Hauptziel. Eine Drittstaatenregelung läuft diesem Ziel zuwider. Das war schon so bei Dublin I so wie auch in der Londoner Empfehlung vom 30. November/1. Dezember 1992. Die Mitgliedstaaten wurden verpflichtet, zunächst zu prüfen, ob man den Betroffenen nicht in einen Nicht-Mitgliedstaat abschieben kann. Auch Artikel 3 von Dublin II behält den Mitgliedstaaten dieses Recht vor. Dieses Recht wahrzunehmen ist aber im Grunde genommen ein Zuwiderhandeln gegen den eigentlichen Zweck von Dublin, nämlich innerhalb des Kontextes der Mitgliedstaaten den Asylsuchenden die Chance zu geben, dass ihr Asylgesuch geprüft wird. Von daher bin ich der Meinung, dass dies auch die Diskussion bei uns leiten sollte. Es gibt sicherlich einen Konflikt mit dem Konzept der normativen Vergewisserung. Aber ich möchte auf die

Entscheidung T.I. gegen Vereinigtes Königreich hinweisen, durch die auch die Bundesrepublik Deutschland mitbetroffen ist, weil der Beschwerdeführer von Deutschland nach Großbritannien geflohen war. In dieser Entscheidung stellte der Gerichtshof fest: „Auch kann sich das Vereinigte Königreich in diesem Zusammenhang nicht automatisch auf die Regelungen des Dubliner Übereinkommens hinsichtlich der Verteilung der Verantwortung zwischen den europäischen Staaten bezüglich der Entscheidung von Asylbegehren berufen. Sofern Staaten internationale Organisationen oder internationale Übereinkommen errichten, um eine Kooperation in bestimmten Tätigkeitsbereichen zu erreichen, können sie sich nicht von den Verantwortlichkeiten nach Artikel 3, überhaupt nach der EMRK, befreien“. Wenn das Bundesverfassungsgericht heute noch mal entscheiden müsste über Artikel 16 a, müsste es sich zumindest mit der Entscheidung T.I. auseinandersetzen. Danach besteht die Verpflichtung, bezogen auf den Schutzbereich von Artikel 3 EMRK, eine Einzelfallprüfung zuzulassen. Darauf hingewiesen wurde, dass die Drittstaatenregelung überholt sei. Die in Anhang 1 des Asylverfahrensgesetzes genannten Staaten werden alle bei Dublin II mitwirken. Norwegen wird z.B. in Artikel 35 der Verfahrensrichtlinie genannt. Mit der Schweiz gibt es Verhandlungen über eine Einbeziehung. Es wird dann keinen Staat mehr geben, der hinsichtlich der Drittstaatenregelung noch übrig bleibt. Das meine ich, sollte man im Hinterkopf behalten.

Ein weiterer Effekt, den ich aus anwaltlicher Sicht hervorheben möchte, ist der Fokus auf den Reiseweg, der zu einer prozesspsychologisch äußerst ungünstigen Situation in den Asylverfahren geführt hat. Wenn der Fokus auf den Reiseweg aufgehoben wird und es wieder auf das Kernvorbringen ankommt, wird sich hier hoffentlich einiges ändern. Herr Hailbronner hat den Blair-Vorschlag angesprochen. Ich will nur kurz darauf reagieren. Der Blair-Vorschlag sagt, außerhalb Europas sollten Lager eingerichtet werden und nach dorthin sollten Flüchtlinge und Asylsuchende verwiesen werden. Das steht nicht in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der europäischen Asylrechtsharmonisierung. Innerhalb Europas soll die Lösung gesucht werden. Das wird dann in entlegenen Zonen sein. Es wird keinen Zugang zu anwaltlicher und anderer Beratung geben. Es werden Riesenslager in der Herkunftsregion sein, die kriegsfördernd wirken können, weil dort möglicherweise Kindersoldaten rekrutiert werden. Das ist auch deshalb in der europäischen Diskussion nicht konsensfähig.

Was die Nichtstaatlichkeit betrifft, so meine ich auch hier, dass hier ein Konflikt aufgebaut worden ist, der viel weniger Schärfe hat, als es auf den ersten Blick den Anschein hat. Der Entwurf der Qualifikationsrichtlinie sagt, der Flüchtling habe die Beweislast, dass er keinen Schutz bekommen konnte. Das ist auch bei uns herrschende Rechtsprechung. Nur hat der Antragsteller nach der Richtlinie die konkrete Möglichkeit zu widerlegen, dass in seinem Fall kein Schutz gewährt wurde. Das geht nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht, die insoweit abstrakt angelegt ist. Selbst wenn im konkreten Einzelfall kein Schutz gewährt wurde, wird dem Betroffenen danach eine Widerlegungsmöglichkeit versperrt. Wenn jemand aus zerfallenen Staaten flieht, kann er ja nicht vortragen, dass er Schutz habe suchen können, weil es keinen Staat mehr gab. Hier scheitern die Asylanträge an der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes. Was Artikel 3 EMRK, die Nichtstaatlichkeit und den Vorbehalt der Bundesregierung betrifft, so sollte in einem wirklichen europäischen Harmonisierungsprozess nicht die Rechtsprechung der Revisionsinstanz eines Mitgliedstaates maßgeblich sein, sondern die Rechtsprechung des Hüters der Europäischen Menschenrechtskonvention, der die Nichtstaatlichkeit immer schon als einen Schutzbereich in Artikel 3 angesehen hat.

Der nächste Punkt ist die verfahrensrechtliche Sperrwirkung, durch die individuelle Gefahren als unerheblich behandelt werden, wenn eine Vielzahl von Personen davon betroffen ist. Einen entsprechenden Vorbehalt hat die Bundesregierung in Brüssel angemeldet. Es handelt sich hierbei jedoch um einen prognoserechtlichen Auslegungsgrundsatz, aber nicht um einen Ausschlussgrund, wie es in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts der Fall ist. Ich verweise hier auf Artikel 3 Abs. 2 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Folter. Danach ist eine konstante, ständige Übung schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen ein Auslegungsaspekt für die Prognoseentscheidung. Aber das heißt nicht, dass in dem Fall, in dem eine derartige Praxis herrscht, der Betroffene keinen Schutz mehr bekommen könnte. Auch hier meine ich, dass der Prüfungsvorbehalt, der jetzt angemeldet worden ist in Brüssel, zurückgezogen werden sollte.

Ein letzter Punkt ist der subsidiäre Schutz. Auch hier gibt es einen Vorbehalt, weil die Bundesregierung der Meinung ist, es sei kein dauerhafter subsidiärer Schutz erforderlich und deshalb solle es eine andere Rechtstellung geben. Ich glaube, dass dieser Vorbehalt zwei Dinge übersieht. Erstens: Wenn die Nichtstaatlichkeit der

Verfolgung anerkannt wird als Verfolgungsgrund nach der Genfer Flüchtlingskonvention, wird sich der Anwendungsbereich des subsidiären Schutzes nahezu gegen null reduzieren. Wir hatten in den letzten Jahren eine Flut von Entscheidungen zum subsidiären Schutz, weil bei uns die Nichtstaatlichkeit der Verfolgung nicht anerkannt worden ist. Wenn dieses Hindernis entfällt, dann wird sich der Anwendungsbereich sehr verringern. Zum Zweiten: Weil die Staaten die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz nicht anwenden, ist die Praxis in den Mitgliedstaaten gezwungen, entsprechende Bedrohungslagen unter den subsidiären Schutz zu subsumieren. Das bringt Probleme wie etwa eine erhöhte Beweislast in solchen Fällen mit sich, wo ein politisches Vakuum vorhanden ist, weil eine Richtlinie nicht angewendet wird. In diesen Fällen der fehlenden Individualisierbarkeit der Verfolgung ist der Schutz sicherlich vorübergehend. Aber ansonsten sind nichtstaatliche Verfolgung und andere Verfolgungen nach Artikel 3 EMRK im Gegenteil dauerhafter als staatliche Verfolgungen, weil der Staat viel eher in der Lage ist, den Staatsapparat zu kontrollieren, als gegenüber nichtstaatlichen Tätern effektive Schutzmechanismen aufzubauen. Daher ist der Einwand, beim subsidiären Schutz bestehe kein dauerhafter Schutz, für mich nicht überzeugend. Vielen Dank.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Danke schön. Damit haben wir die Runde der Statements beendet und sind bei 15.30 Uhr angelangt. Wenn wir ungefähr im Zeitplan bleiben wollen, können wir uns jetzt eine gute halbe Stunde mit Fragen zum Verfahren befassen. Wenn wir diszipliniert genug sind, uns wirklich mit zehn Minuten Pause zu begnügen, könnten wir so etwa um 16.15 Uhr mit dem nächsten Programmpunkt, nämlich dem materiellem Flüchtlingsrecht, fortfahren und kämen dann nach 17.00 Uhr zum dritten Komplex, der Migration/Integration. Ich hoffe, dass wir diese Vorgaben einigermaßen einhalten können. Das ist meine erste Bemerkung, und ich komme noch mal ganz kurz zurück auf Herrn Grenz und seine Kritik, dass in der Vergangenheit verschiedene Ausschüsse sozusagen eher nebeneinander hergearbeitet hätten. Das kann man von der heutigen Veranstaltung nicht sagen. Wir haben als federführender Innenausschuss auch mitberatende Ausschüsse mit eingeladen, einzelne Kollegen - das wäre dann als gemeinsamer Konsens festzustellen -, die seitens der mitberatenden Bereiche Fragen stellen dürfen. Ich sehe z.B. die Kollegin PSts'n Marieluise Beck, die nicht Mitglied im Innenausschuss ist, aber trotzdem sicherlich gerne Fragen stellen darf. Wenn das auf Einverständnis

stößt, könnten wir das so machen. Jetzt wäre aber zunächst die Berichterstatterrunde für die ersten Fragen dran. Zunächst Herr Veit und danach Herr Grindel, so habe ich es verstanden.

Abg. **Rüdiger Veit**: Ich bitte um allseitiges Einverständnis, dass jetzt nicht ich als Berichtersteller, sondern aus Zeitgründen Herr Kollege Bürsch das Wort ergreift, da er noch einen anderen Termin wahrnehmen muss. Ich werde dann zu einem späteren Zeitpunkt die Gelegenheit für einen Wortbeitrag nutzen.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Da es zwei Berichtersteller bei Ihnen gibt, kann ich dem nicht widersprechen. Bitte schön, Herr Kollege Bürsch.

Abg. **Dr. Michael Bürsch**: Ich greife ein paar Komplexe auf, die unterschiedlich bewertet worden sind. Unter Juristen, das wissen wir ja, gilt: zwei Juristen - drei Meinungen. Das muss unter Sachverständigen anders sein. Ich beginne bei dem Vertreter der EU, bei Herrn Faull. Über die Flughafenregelung gibt es unterschiedliche Bewertungen, einerseits auf der deutschen Ebene, dass es sich nicht um eine Freiheitsentziehung handelt, andererseits die EU-Ebene, die EMRK, wonach es sich um Freiheitsentziehung handelt. Bitte sagen Sie uns doch, wie wir zu einer Kompatibilität kommen können. Herr Huber hat sie nicht gesehen, aber wie wäre der konstruktive Vorschlag von Ihrer Seite, dass wir dieses miteinander vereinbaren.

Und die zweite Frage, die sich anschließt, würde ich gerne an Herrn Göbel-Zimmermann stellen. In welchem Umfang sind freiheitsentziehende Maßnahmen im Asylverfahren mit menschenrechtlichen und rechtsstaatlichen Grundsätzen sowie internationalem Flüchtlingsrecht vereinbar?

Und dann würde ich meinen Nachbarn, Herrn Marx, noch fragen wollen, was von dem allzu hohen Schutzstandard zu halten ist, den Richter Hund beklagt hat, ob das alles ins Unermessliche hinaufgleitet, der Anspruch auf Einreise, der subsidiäre Schutz, insbesondere Aufenthalts- und Statusrechte. Ich werte das nach allem, was mir bekannt ist, nicht in dieser Dramatik und in dieser total anderen Welt, in der das geschildert worden ist. Ich würde da gerne mal eine sachverständige Einordnung von Ihrer Seite hören.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Ich bedanke mich. Als nächster bitte Herr Grindel.

Abg. **Reinhard Grindel:** Ich möchte mich zunächst bei allen Sachverständigen für die ausführlichen schriftlichen und auch mündlichen Darstellungen bedanken. Es hat ja durchaus seinen Charme, dass sich praktisch jeder von uns bei irgendeinem Sachverständigen wiederfindet. Insofern ist an alle gedacht. Ich möchte gerne noch mal ganz präzise zum Zusammenhang von Dublin II und der Drittstaatenregelung eine Frage stellen. Das scheint mir ein wichtiger Punkt, zumal ich mich entsinnen kann, als wir über Dublin II im Ausschuss diskutiert haben, dass der Zusammenhang eher - wie soll ich es sagen - vernachlässigt wurde. Es ist lediglich gesagt worden, das Eine habe mit dem Anderen nichts zu tun. Ich möchte gerne wissen, ob nach Dublin II z.B. eine Zurückweisung ohne jegliche Prüfung möglich ist und wie die Verfahren überhaupt vorgesehen sind. Vielleicht als Einschub, weil hier, das ist mir wichtig, gesagt worden ist, jeder müsse Federn lassen und da sei auch ein Nachgeben notwendig. Ich glaube, wir dürfen nicht übersehen, wie immer man das auch bewertet, dass wir vor dem Asylkompromiss 438.000 Asylbewerber in Deutschland hatten und jetzt haben wir wahrscheinlich in diesem Jahr deutlich unter 70.000. Das hat auch etwas mit gesellschaftlichem Klima, mit einer Verbesserung des gesellschaftlichen Klimas zu tun und insofern haben sich die Drittstaatenregelung und überhaupt das ganze Asylsystem bewährt. Insoweit finde ich das schon wichtig. Ich möchte vor allen Dingen auf der Drittstaatenregelung aufbauen, auch aus einem zweiten Grund, nämlich einem Hinweis von Herrn Prof. Hailbronner. Ich finde, dass wir die neuen Nachbarn Polen, Tschechien und Ungarn nicht alleine lassen dürfen mit den Problemen, die vielleicht auf sie zukommen. Ich finde, dass wir uns doch darüber unterhalten müssen, ob wir ihnen nicht die Chance eröffnen sollten, so etwas wie eine Drittstaatenregelung zu nutzen, um eben nicht mit denselben Problemen konfrontiert zu werden, die wir 1992 hatten. Das scheint mir ein ganz wichtiger Punkt. Auch deswegen glaube ich, ist es wichtig, ob eine Drittstaatenregelung nach der Richtlinie der EU noch möglich ist. Aber ich wäre sehr dankbar, wenn man zu dem Zusammenhang noch einiges sagen könnte, was das konkret für unsere Verfahren bedeutet. Ist gemäß Dublin II eine Einzelfallprüfung erforderlich oder geht es eben auch ohne Prüfung sofort zurück?

Ich würde einen zweiten Bereich ansprechen wollen, der hier andiskutiert worden ist. Dieser hat, glaube ich, im Endeffekt auch etwas mit Verfahren zu tun. Das ist die Frage: Einerseits Rücknahme-Abkommen und auf der anderen Seite Lastenverteilung. Das möchte ich besonders Herrn Faull fragen. Es sind hier die Bemühungen um Rücknahme-Abkommen angesprochen worden. Nun muss man allerdings sagen, bisher haben wir nur welche mit Macao und Hongkong. Nichts gegen diese Länder, aber das sind nicht schwerpunktmäßig die Herkunftsländer von Asylbewerbern. Da würde ich gerne fragen, warum im Bereich Rücknahme-Abkommen so wenig von Seiten der Kommission erreicht worden ist. Und zum Zweiten frage ich: Herr Faull, zu allen möglichen Teilbereichen des Ausländer- und Asylrechts macht die Kommission Richtlinienentwürfe, bisher aber nicht zur Lastenverteilung. Da würde ich gerne wissen, ob man da in Zukunft mehr erwarten darf. Und meine dritte Frage, weil hier Amsterdam angesprochen worden ist, bezieht sich auf den Individualanspruch und ist an Herrn Hailbronner, Herrn Marx und Herrn Hund gerichtet, hübsch verteilt unter den hier anwesenden Juristen.

Ich glaube, Herr Marx, das mit Amsterdam haben Sie nicht richtig bewertet. Der Gedanke, der damals dahinter steckte, war schon, dass wir gefragt haben, ob es überhaupt geht, dass wir als einziges Land innerhalb Europas einen solchen Individualanspruch haben. Da würde mich von den juristischen Sachverständigen die Auskunft interessieren, ob wir generell bei den Harmonisierungen, das gilt auch für das Verfahren, eigentlich nicht durch die Individualrechtsgarantie ohnehin mit unserer deutschen Rechtslage und Verfassungsrechtlage ein Problem haben werden, einer Harmonisierung in Europa so ohne Weiteres zuzustimmen. Ich wollte Herrn Huber fragen, weil er sich zum Thema Vetorecht und Einstimmigkeitsprinzip geäußert hat: Habe ich Sie richtig verstanden, dass Sie sagen, dass der Minister praktisch eine Art Rechtspflicht hat, das Vetorecht zu ziehen, insbesondere dann, wenn es um die verfassungsrechtlichen Aspekte des Asylrechts und vielleicht um das Ausländerrecht geht? Wobei ich hier ausdrücklich darauf hinweisen will, das habe ich vorhin auch im Ausschuss schon getan, dass wir es als CDU/CSU sehr begrüßen, dass der Außenminister gemeinsam mit unseren übrigen Vertretern im Konvent einen Brief an Herrn Giscard d'Estaing geschrieben hat, um gerade das Einstimmigkeitsprinzip und damit auch eine Vetomöglichkeit zu bewahren. Das halten wir für richtig.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Ich bedanke mich. Dann als nächster bitte Herr Winkler.

Abg. **Josef Philip Winkler:** Danke Frau Vorsitzende. Ich habe einige Fragen zunächst an Herrn Marx, Herrn Hailbronner, Herrn Göbel-Zimmermann, Herrn Grenz und Frau Klug. Nach dem Richtlinienentwurf können Staaten als sicher gelten, die weder die GFK noch die EMRK unterzeichnet haben. Das ist im Anhang 1 niedergelegt. Wie beurteilen Sie das mit Blick auf die GFK und unseren Artikel 16 a GG? Die zweite Frage: Dürfte Deutschland Asylsuchende in Mitgliedstaaten der EU oder sichere Drittstaaten außerhalb der EU abschieben, wenn den Betroffenen dort ohne Prüfung in einem Asylverfahren die Weiterschickung in einen Viertstaat droht und dieser Viertstaat weder die GFK noch die EMRK unterzeichnet hat? Das an die Genannten.

An Herrn Marx, Herrn Göbel-Zimmermann, Herrn Hailbronner und auch Herrn Hund: Da würde mich interessieren, wie Sie das einschätzen, ob es ausreichend sichergestellt ist, dass sichere Herkunftsländer nicht solche sein können, in denen die Todesstrafe besteht? Und wenn das nicht der Fall sein sollte, müsste dann nicht das Verbot der Todesstrafe in den Anhang 2 aufgenommen werden für die Qualifizierung als sicheres Herkunftsland? Dann noch eine Frage bezüglich der Inhaftierung von Asylbewerbern an den letztgenannten Sachverständigenkreis und auch an Frau Klug. Wie schätzen Sie die Möglichkeit der Inhaftierung der Asylbewerber während des Verfahrens mit Blick auf die Vereinbarkeit mit deutschem und internationalem Recht ein? Es würde mich auch interessieren, ob Sie eine zeitliche Begrenzung der Haft befürworten? Und dann hätte ich gerne von Herrn Hund noch etwas gewusst: Sie haben sowohl in Ihrem schriftlichen Vortrag als auch in Ihrem mündlichen Vortrag ganz pauschal gesagt, die Regelungen würden die Möglichkeit zum Asylmissbrauch drastisch erhöhen. Wären Sie vielleicht in der Lage, uns aufzuzeigen, welche Punkte aus Ihrer Sicht dem Asylmissbrauch angeblich Tür und Tor öffnen? Herzlichen Dank.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Danke schön. Für die FDP Herr Dr. Stadler bitte.

Abg. **Dr. Max Stadler:** In dem Gutachten von Prof. Huber fällt auf, Herr Grindel oder Herr Winkler hat das auch gerade gesagt, dass Herr Prof. Huber der Meinung ist, die Bundesregierung sei verfassungsrechtlich verpflichtet, den Richtlinienentwürfen nicht zuzustimmen. Folgt denn daraus, dass diese Pflicht etwa im Wege einer Organklage von einem Drittel des Deutschen Bundestages in Karlsruhe eingeklagt werden könnte und sozusagen auf dem Umweg über einen Verfassungsverstreit am Ende das Bundesverfassungsgericht diese Frage entscheidet? Ich bin nicht Rechtsberater der CDU/CSU, aber es stellt sich eben die Frage: Hat das diese verfahrensrechtliche Auswirkung, wenn Ihre Grundannahme zutrifft? Zweitens, eine Frage an Herrn Grenz: Herr Prof. Hailbronner hat in Frage gestellt, dass es wirklich einer unentgeltlichen Rechtsberatung im Flughafenverfahren bedürfte, und gemeint, die bisherigen Erfahrungen hätten nicht gezeigt, dass dort kein effektiver Rechtschutz existiere. Ich wollte Herrn Grenz fragen, ob dies auch seine Auffassung ist, da gerade auch von amnesty international, Pro Asyl und anderen immer wieder vorgetragen worden ist, dass der verspätete Zugang zu einer qualifizierten Rechtsberatung einen effektiven Verfahrensablauf - auch im Sinne der Interessen des Staates - behindere, weil dann erst später Vorträge erfolgen, die zweckmäßigerweise gleich schon in eine erste Entscheidung hätten mit einmünden sollen. Letzte Frage, vielleicht an Herrn Göbel-Zimmermann. Vorausschicken möchte ich, dass ich schon immer der Auffassung gewesen bin, auch als ich dem Bundestag noch nicht angehörte, dass eine rechtstaatliche Drittstaatenregelung nur als widerlegbare Vermutung ausgestaltet sein kann. Das ist natürlich später nicht die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts gewesen, das ist klar. Wenn aber nun die Richtlinien in diese Richtung gehen, wird die Befürchtung geäußert, dies führe zu einer Vielzahl von Einzelfallprüfungen. Deswegen meine Frage: Wäre es dann aber nicht denkbar, dass man für die Widerlegung der Vermutung eines sicheren Drittstaats einen qualifizierten Vortrag fordern muss, dass also nicht jedes beliebige Vorbringen diese Einzelfallprüfungen in Gang setzt, so dass dann die geäußerte Befürchtung unbegründet wäre?

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Ja, vielen Dank. Das war der Berichterstatter-Durchgang. Jetzt habe ich noch eine Frage oder sind es mehrere Fragen von Herrn Schröder? Ich muss einfach mal die Experten fragen, ob sie sich nicht allmählich

überhäuft fühlen. Gut, eine Frage, dann würde ich bitten, diese noch unterzubringen und dann kommt der Antwort-Durchgang. Bitte schön.

Abg. **Dr. Ole Schröder**: Ich habe eine Frage an Prof. Hailbronner. Die Frage ist unter den Experten aufgekommen. Inwieweit ist der Blair-Vorschlag mit dem EU-Vorschlag kompatibel und ist es so, dass es nach dem Völkerrecht ein Recht gibt, sozusagen in das Land hineingelassen zu werden?

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Ja, danke schön. Ich merke, dass an alle Experten Fragen gerichtet worden sind, und deswegen bietet es sich wohl an, dass wir in der Reihenfolge der hier sitzenden Experten jetzt die Antworten entgegennehmen, wobei ich noch einmal die Bitte äußere, dass tatsächlich jetzt nur auf die Fragen geantwortet wird, die tatsächlich an Sie gerichtet waren, damit wir im Zeitplan bleiben können. Vielen Dank. Mister Faull.

SV **Jonathan Faull**: Vielen Dank. Zuerst einmal zur Frage der Inhaftierung oder Freiheitsentziehung. Ich möchte Ihnen hier den neuesten Stand darlegen. Die neueste Fassung des Richtlinienvorschlags enthält eine sehr detaillierte Bestimmung. Hier darf keine Inhaftierung erfolgen aufgrund des Asylgesuchs. Wenn ein Asylantragsteller festgehalten wird, dann müssen die Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu einer schnellen Prüfung vorhalten. Der Rest bleibt den nationalen Rechtssystemen überlassen in Einklang mit den Bestimmungen, die den Mitgliedstaaten im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention auferlegt sind. Das ist ein gutes Beispiel für Subsidiarität. Hier werden klare Prinzipien aufgestellt, unserer Meinung nach, und hier bleibt es den Mitgliedstaaten überlassen, ihren Verantwortlichkeiten im Rahmen der völkerrechtlichen Bestimmungen gerecht zu werden. Ich hoffe, dass damit einige Bedenken ausgeräumt sind, die im Zusammenhang mit der Flughafenregelung erhoben wurden.

Dublin II: Das Dublin-System ist ein System, in dem die Zuständigkeit geregelt wird. Hier wird entschieden, welches Land verantwortlich ist. Und hier geht es nicht um die materiell-rechtliche Behandlung der Asylgesuche. Das bleibt anderen Bestimmungen überlassen. Bei Dublin geht es in erster Linie nur darum festzuhalten, wer für ein bestimmtes Asylgesuch zuständig ist.

Dann zur Rückübernahme und den Rückübernahmeabkommen: Das ist eine schwierige Aufgabe. Es ist nicht einfach, trotz des großen Gewichtes, das die Europäische Union bei internationalen Verhandlungen in die Waagschale werfen kann, Rückübernahmeabkommen mit Ländern abzuschließen, die ganz einfach dagegen sind. Im Moment haben wir mit Hongkong und Macao diese Abkommen im Ratifizierungsprozess, ebenfalls mit Sri Lanka. Wir machen auch Fortschritte bei den Abkommen mit der Ukraine und Marokko. Zur Zeit gibt es aber erhebliche Schwierigkeiten bei den Verhandlungen mit Russland und Pakistan. Wir gehen auch die herausfordernden Fälle China, Albanien, Algerien und Türkei an. Wie gesagt, es ist keine einfache Aufgabe. Es ist eine Aufgabe, in der der gesamte Sachverstand, die Erfahrungen der Europäischen Gemeinschaft bei den Verhandlungen gebündelt werden müssen. Es ist ein Thema, bei dem auch die Mitgliedstaaten im Alleingang im Laufe der Jahre immer wieder Schwierigkeiten hatten. Und natürlich haben auch wir als Europäische Gemeinschaft Schwierigkeiten bei den Verhandlungen, aber wir sind zuversichtlich, dass im Zusammenhang mit den erwähnten Ländern in absehbarer Zukunft Fortschritte erzielt werden können.

Jetzt zur Verteilung der Lasten: Da gibt es unterschiedliche Sichtweisen. In sehr vielen Verhandlungen oder Besprechungen in und vor Thessaloniki ist das Thema der Lastenverteilung behandelt worden. Hierbei ging es einerseits um finanzielle Lasten, aber es ging auch um andere Lasten, z.B. die Lasten der positiv beschiedenen Asylanträge usw. Hier gibt es natürlich unterschiedliche Lasten, die verteilt werden müssen, die Lasten der Außenkontrolle, der Außengrenzen, sei es bei der Überwachung der See- oder auch der Landgrenzen. Bestimmte Mitgliedstaaten erwarten, dass es auch hier Solidarität gibt, dass Solidarität gezeigt wird, auch in Form eines gemeinsamen Fonds. In Thessaloniki kam man zu einer dahingehenden Schlussfolgerung. Es gab Hinweise darauf, dass dieses Thema neu überdacht werden muss, wenn die finanziellen Bestimmungen für die Europäische Union nach 2006 neu überdacht werden. Das ist ein wichtiges Thema. Die Minister in Deutschland bestehen häufig zu Recht auf Finanzdisziplin. Finanzdisziplin wird es natürlich geben, aber ich sehe auch sehr große Diskussionen auf uns zukommen im Zusammenhang mit finanziellen Regelungen in diesem Bereich.

Nun zur Zahl der Asylanträge in der Europäischen Union. Hier habe ich sehr interessantes Zahlenmaterial, das zeigt, dass die Asylanträge in Deutschland pro tausend Einwohner bei 3,2 Anträgen und damit durchaus im Durchschnitt der

europäischen Mitgliedstaaten plus den Beitrittskandidatenländern liegen. Es gibt natürlich Staaten, die über dem Durchschnitt liegen und andere, die unter dem Durchschnitt liegen. Deutschland liegt im Durchschnitt. So, ich denke, dass ich jetzt die Fragen beantwortet habe, die ausdrücklich an mich gerichtet wurden.

Vors. Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast: Dr. Göbel-Zimmernann.

SV Dr. Göbel-Zimmermann: Frau Vorsitzende, ich versuche eine Antwort auf die Fragen zu geben. Sie haben viele Fragen gestellt. Ich möchte gern mit der letzten Frage von Herrn Dr. Stadler beginnen. Ich habe das im Grunde genommen nie ganz verstanden. Wenn ich richtig informiert bin hinsichtlich der Situation in den anderen Mitgliedstaaten, findet die Drittstaatenregelung auch in diesen Ländern Anwendung. Zur Frage der widerlegbaren Vermutung der Wiederaufnahme: Ich denke, das trifft auch auf die anderen Länder zu, der Flüchtling kann nicht einfach nur behaupten, dass er in den anderen Ländern nicht sicher ist. Er muss ausreichende Beweise anführen. Er muss glaubhaft machen, dass er in dem anderen Land nicht sicher ist. Hierfür trägt er die Beweislast. So ist es auch in dem Richtlinienentwurf formuliert. Zur Flughafenregelung: In Hessen haben wir den Frankfurter Rhein/Main-Flughafen, wo das sogenannte Transitverfahren eingerichtet ist. Die Mehrzahl der Flüchtlinge, die mit dem Flugzeug in die Bundesrepublik kommen, kommen dort an. Ich war im Hessischen Innenministerium auch an der Einrichtung des Transitverfahrens beteiligt. Ich muss ganz offen sagen, dass ich nicht verstehe, dass die Unterbringung nicht als eine Maßnahme der Freiheitsentziehung angesehen wird. Ich habe hierzu meine Studenten befragt. Es gab keinen einzigen Studenten der Verfassungsrechtsvorlesung, der verstehen konnte, dass eine Inhaftierung von Menschen über einen Zeitraum von 19 Tagen nicht als Freiheitsentziehung anzusehen ist. Das Bundesverfassungsgericht hat dies aber anders gesehen. Und vielleicht können wir der Argumentation folgen, dass der Flüchtling sich der Freiheitsentziehung jederzeit entziehen kann, da er das Land freiwillig verlassen kann. Aber über die 19 Tage hinaus ist die Unterbringung auf jeden Fall als Freiheitsentziehung anzusehen, nach der Rechtsprechung des OLG Frankfurt. Da wird von einem weiteren Zeitraum, von einem noch zu tolerierenden Zeitraum von vier Tagen gesprochen, in dem nach einem Flugzeug gesucht werden muss, das den Betroffenen in sein Heimatland zurückbefördern kann. Aber nach diesen 19 Tagen

ist es eine Freiheitsentziehung, das ist ganz eindeutig. Danach muss eine gerichtliche Entscheidung eingeholt werden. In dem Fall "Amur", der hier mehrmals zitiert worden ist, war die Situation wie folgt: Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat entschieden, dass eine gerichtliche Überprüfung erforderlich ist, ob und wie lange der Flüchtling inhaftiert werden kann. Gleichzeitig muss es ein gesetzlich geregeltes Verfahren geben. Das ist bei unserer Flughafenregelung garantiert.

Eine weitere Antwort, auch Herr Hund hat darauf hingewiesen, es gibt natürlich auch die Möglichkeit, dass an der Grenze Gerichtsverfahren durchgeführt werden. Das entspricht auch der Richtlinie in Artikel 35, dass jemand an der Grenze inhaftiert werden kann. Ich denke, das müssen wir uns noch einmal genauer ansehen. Nach der Richtlinie, so wie ich sie verstehe, ist jede Inhaftierung, an welchem Ort auch immer, als Freiheitsentziehung anzusehen. Das bedeutet, dass gerichtliche Verfahren durchgeführt werden müssen. Das wird auch Auswirkungen haben auf unsere Flughafenregelung. Innerhalb der zulässigen Unterbringung von 19 Tagen muss eine richterliche Entscheidung herbeigeführt werden hinsichtlich der weiteren Inhaftierung.

Herr Winkler hat die Frage gestellt hinsichtlich der Länder außerhalb der Europäischen Union, in die Flüchtlinge zurückgeführt werden können. Es ist natürlich unmöglich, dass wir Kettenabschiebungen haben. Wir wollen keine Kettenabschiebung, die sogenannten "refugees in orbit". Das ist eine Frage des Völkerrechts. Herr Winkler, soweit ich mich erinnere, hat sich auch das Bundesverfassungsgericht in den Asylverfahren damit auseinandergesetzt. Damit das Herkunftsland als sicheres Land angesehen werden kann, darf es dort keine Todesstrafe geben. Ich habe nicht alle Anhänge der Richtlinie so präzise gelesen, wie Sie es getan haben. Ob da die Todesstrafe erwähnt ist oder nicht, muss natürlich berücksichtigt werden.

Und eine letzte Antwort an Herrn Grindel. Herr Grindel, Sie haben natürlich Recht mit dem, was Sie gesagt haben. Die Individualrechtsgarantie wird von unserer Verfassung gedeckt. Es gibt zwei weitere Länder in der Europäischen Union, in deren Verfassung ein Asylrecht verankert ist, aber nicht im gleichen Umfang wie bei uns. Sie müssen sich allerdings ansehen, wie viele Flüchtlinge nicht mehr unter den Schutz des Grundrechts fallen. Ich denke, wenn wir Einzelfallprüfungen durchführen würden, wäre die Anerkennungsrate der Flüchtlinge viel höher. Unsere Praxis ist die

folgende: Das Verfahren ist sehr arbeitsaufwendig, denn viele Flüchtlinge fallen nicht mehr unter Artikel 16 a GG. Strengere Prüfkriterien sind eingeführt worden, so dass viele Flüchtlinge durch das Netz fallen. Das Anerkennungsverfahren hat sich zum subsidiären Schutz hin verlagert. Auch hier sind die Kriterien sehr streng. Die Prüfung erfordert sehr arbeitsaufwendige Verfahren, und verursacht erhebliche Kosten, solange die Verfahren andauern. Hinsichtlich der Hindernisse für die Abschiebung könnte man insgesamt sagen, dass es lediglich zu einer Statusverlagerung gekommen ist, aber nicht unbedingt zu höheren Kosten für die Verfahren. Ich denke, es ist lediglich eine Frage des Status. Wenn Sie bedenken, wie wenige Flüchtlinge in ihr Herkunftsland zurückgeführt werden, dann würde die Zahl im Grunde viel höher sein. Es wäre gut, wenn wir zu einem einheitlichen Status kommen würden.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Sehr geehrte Kollegen, sehr geehrte Kolleginnen, liebe Gäste. Vielleicht können Sie Ihre Einzelunterhaltungen einstellen. Das wäre sehr hilfreich. Wir versuchen in zehn Minuten eine Pause zu machen, aber es wäre hilfreich, wenn Sie Ihre Einzelunterhaltungen einstellen würden. Könnten Sie gleichzeitig Ihre Mikrofone ausschalten, nachdem Sie geredet haben. Herr Grenz noch einmal.

SV **Wolfgang Grenz:** Hinsichtlich der Frage von Herrn Winkler: Es besteht die Möglichkeit, Flüchtlinge in andere Länder weiterzuleiten. Diese Möglichkeit besteht durchaus, das bezieht sich auch auf die Frage von Herrn Marx. Das entspricht aber keineswegs unserem Konzept. Wir möchten, dass derjenige, der nach Europa kommt, auch einen Anspruch auf Einreise haben sollte, auf ein faires Verfahren nach dem Dubliner Übereinkommen. Im Dubliner Übereinkommen gibt es immer noch eine Lücke. Eine Lücke, die noch nicht geschlossen worden ist. Der Schutz von Flüchtlingen ist in dieser Hinsicht etwas reduziert. Kettenabschiebung, "refugees in orbit", das ist etwas, was unerwünscht ist. Wir wollen Flüchtlinge nicht in ihr Herkunftsland zurückschicken, in dem sie verfolgt worden sind. Abschiebung an Drittländer, in denen die Todesstrafe fortbesteht, ist nach Auffassung des Verfassungsgerichts auch eine der besonderen Ausnahmen, die verboten ist. Eine Abschiebung in ein Herkunftsland, in dem die Todesstrafe fortbesteht, ist nach deutschem Recht und nach der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht

möglich. In Bezug auf Ghana war das umstritten. Aber genügt es, dass dort ein Urteil gefällt worden ist, ist das bereits ausreichend oder bedeutet es, dass der Vollzug der Todesstrafe auch bevorsteht?

Herr Winkler, kann ich auf Ihre dritte Frage antworten oder sind nur diese beiden Fragen von Herrn Stadler an mich gerichtet? Ich sehe das in einem anderen Licht als Herr Hailbronner. Herr Hailbronner hält sich mehr an das System, das wir im Augenblick haben. Die Nicht-Regierungsorganisationen haben seit geraumer Zeit darüber nachgedacht, sie führen auch Gespräche mit dem UNHCR, welche Form diese Beratungen haben können. Da geht es um die Finanzhilfe, die nicht ausreichend ist, und das Prinzip, dass eine Beratung durchgeführt werden muss. Darüber haben wir nachgedacht, indem wir uns die besonderen Charakteristika der Asylverfahren angesehen haben. Das Vereinigte Königreich hat eine derartige individuelle Beratung, die durchgeführt wird, und zwar von Anfang an. Auf diese Weise werden Missverständnisse auf beiden Seiten vermieden, so dass von Anfang an Fragen geklärt werden können. Manchmal kommt es ja auch vor, dass Asylantragsteller von anderen beraten werden und eine Geschichte erzählen, die ihnen keineswegs hilft. Wenn sie die richtige Geschichte von Anfang an erzählt hätten, wären sie eventuell erfolgreicher gewesen. Ein Beispiel am Anfang wäre die Frankfurter Flughafenregelung, wo eine derartige Beratung erfolgt. Ich denke, die Situation hat sich dort verbessert. In extremen Situationen wie im Flughafenverfahren braucht man eine unabhängige Rechtsberatung. In dieser Hinsicht könnte das System verbessert werden. Aber gleichzeitig lässt sich sagen, dass *vor* der ersten Entscheidung bereits eine Rechtsberatung erfolgen sollte. Nach der Frankfurter Flughafenregelung erfolgt die Rechtsberatung erst *nach* der ersten Entscheidung.

SV Prof. Dr. Kay Hailbronner: Hinsichtlich der Rechtsberatung: Ich denke, es erfordert einen ungeheuren Verwaltungsapparat, um ein solches System zu etablieren. Hinsichtlich dessen, was Herr Grindel zum Dubliner Übereinkommen und zur Drittstaatenregelung gesagt hat, denke ich, es ist im Dubliner Übereinkommen geregelt worden, dass jeder einzelne Staat das Recht hat, Asylbewerber abzuweisen und an sichere Drittstaaten zu überführen. Ich bin also nicht der Auffassung, die Herr Grenz vertritt, aus folgenden Gründen: In der Vergangenheit sind wir von dem Recht ausgegangen, dass man das Asylland wählen kann, jetzt sagen wir, Europa als "Asylland" zu wählen. Hier kann es aber nur darum gehen, wie die Rechtsregeln des

Völkerrechts sind. Das Verfassungsgericht hat ganz klar gesagt, es geht um die Notsituation, in der sich jemand befindet, wenn jemand keine andere Wahl hat, als Zuflucht in einem anderen Land zu suchen. Wenn es jetzt um die Europäische Union geht und die Rechtsstaatlichkeit, dann trifft das natürlich auf Länder außerhalb der EU zu, und deswegen ist es nur logisch, dass man weiter an diesem Prinzip festhält, was wir gegenwärtig haben. Um die Frage von Herrn Grindel zu beantworten: Das Völkerrecht gewährt nicht das Recht, in ein Land einzureisen, um dort einen Asylantrag zu stellen. Ich denke, hier unterscheiden sich die Auffassungen. In meiner Berichterstattung habe ich auch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zitiert, aber die Genfer Konvention gibt kein Recht, Asyl einzuklagen. Zugleich besteht nicht das Recht, in ein Land einzureisen, um einen Asylantrag zu stellen. Jetzt geht es um die Refoulement-Regelung. Die Bundesrepublik Deutschland ist natürlich verpflichtet, sich an die Refoulement-Regelung zu halten. Wenn jemand in ein sicheres Drittland geschickt wird, in dem es kein Asylverfahren gibt, muss sichergestellt werden, dass keiner weitergeschickt wird und dass es zu keiner Kettenabschiebung kommt, das "principle of refugees in orbit". Aber vom Völkerrecht kann man nicht das Recht ableiten, dass ein Asylverfahren, mit all den in der EU üblichen Rechten gewährleistet ist. Ausreichend ist, wenn man in einem Land sicher ist, Sicherheit ist das entscheidende Kriterium. Man muss sicher sein vor Verfolgung. Ich denke, hinsichtlich der Refoulement-Regelung habe ich genug gesagt.

Herr Schröder und Herr Winkler, ich denke, die Todesstrafe ist bereits von Herrn Grenz behandelt worden. Nach dem Blair-Vorschlag - ich möchte es noch einmal wiederholen - besteht kein Recht auf Wiedereinreise. Wenn man einem Flüchtling sagen kann, dass er anderswo ein faires Verfahren erhält, gibt es keinen Grund, völkerrechtliche Überlegungen anzustellen. Die Frage ist nur, ob das praktisch möglich ist und der Blair-Vorschlag hat in dieser Beziehung erhebliche administrative Nachteile. Herr Marx hat von riesigen Lagern gesprochen, mit Stacheldraht. Das ist keineswegs das, was wir wollen. Und wir können nicht annehmen, dass das dem europäischen Konzept des Asylrechts entsprechen würde. Aber das System der Sicherheit und der Ablehnung oder der Weiterleitung an zuständige Drittstaaten ist etwas, was im Prinzip ausgedehnt werden kann auf Arrangements mit anderen Ländern außerhalb der Europäischen Union, sofern wir sagen können: Gut, wenn sie ein ordentliches Verfahren gewährleisten, ist das ausreichend. Mehr kann man nicht erwarten. Diese Arrangements müssen für das gesamte Verfahren getroffen werden.

Sie müssen die Frage der Unterbringung und den Zugang zum Asylverfahren regeln, d.h., ob eine Überprüfung erfolgt, ob jemandem Asyl zu gewähren ist oder nicht. Herzlichen Dank.

SV Prof. Dr. Peter Huber: Es ist angesichts der permanenten Änderung der Vorschläge schwer, immer die neuesten Dokumente zu haben. Mr. Faull, die Dokumente, auf die ich mich bezogen habe, waren die, die uns vom Innenausschuss zugeschickt worden sind. Diese habe ich auch in meiner Berichterstattung zitiert. Ursprünglich, in der alten Version von Artikel 17, ging es um die Flughafenregelung. Die neue Version, die Sie vorgestellt haben, deckt die deutsche Flughafenregelung natürlich nicht, denn dort wird gefordert, dass eine gerichtliche Überprüfung stattfindet. Das entspricht Art. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention, aber nicht dem deutschen Grundgesetz. Die Priorität des EU-Rechts bedeutet, dass das Recht der Europäischen Union angewandt werden muss. Das ist Teil von Artikel 23 des Grundgesetzes. Zu Dublin II und der Drittstaatenregelung: Das habe nichts miteinander zu tun. Herr Marx hat gesagt, die Drittstaatenregelung wird sowieso wegfallen, weil die Drittstaaten, die im Anhang erwähnt seien, alle der EU beitreten werden. Herr Hailbronner hat gesagt, dass das eine Änderung des Asylrechts zur Folge hätte. Herr Grindel hat gefragt, wie es um die subjektiven öffentlichen Rechte stehe. Es besitzt eine gewisse Ironie, dass Deutschland im Jahre 1949 ein einsamer Pionier in Bezug auf das Asylrecht, jetzt in der Situation ist, in der es nachhinkt. Es ist keine Frage, dass die Qualifizierungsrichtlinie, eine Situation schaffen würde, in der das EU-Recht sehr großzügig subjektive Rechte, subjektive öffentliche Rechte gewährt. Man muss gleichzeitig zu der Schlussfolgerung kommen, dass der Europäische Gerichtshof die unionsrechtlich radizierten subjektiven öffentlichen Rechte als Implementationsinstrument nutzt, was in der Praxis zu einer Inflation von subjektiven öffentlichen Rechten führt, nicht nur auf diesem Gebiet, sondern auf dem gesamten Sektor des öffentlichen Rechts.

Zur Bindung der Bundesregierung an das Grundgesetz bei der Vertretung Deutschlands im Rat gibt es in der Tat eine Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht zum Asylrecht, aber zur Zustimmung der Bundesregierung zur Rundfunkrichtlinie. Wenn Sie sich erinnern, die Entscheidung über die einstweilige Anordnung, glaube ich im 80. Band auf Seite 74 ff, Hauptsacheentscheidungen im 92. Band, ich glaube Seite 203 ff. Dort ging es letzten

Endes um die Frage, ob die Bundesregierung, gebunden an das Grundgesetz, einer Rundfunkrichtlinie zustimmen darf, die nach EG-Recht unter die Dienstleistungsfreiheit fällt, während sie nach deutschem Verfassungsrecht zur ausschließlichen Zuständigkeit der Länder gehört. Die einstweilige Anordnung hat das Bundesverfassungsgericht damals abgelehnt mit der Begründung, da Mehrheitsentscheidungen möglich seien, könne die Bundesregierung hier Schlimmeres verhindern, wenn sie mit verhandele. Und die Abwägung, die nach dem Bundesverfassungsgerichtsgesetz hier vorzunehmen ist, war im Sinne einer Vermeidung eines ernsthaften Konflikts zwischen Deutschland und der EG vorzunehmen. In der Hauptsacheentscheidung war das Bundesverfassungsgericht wesentlich strenger und hat zum einen festgestellt, dass die Mitwirkung der Bundesregierung im Rat der EU, anders als die Mitwirkung von Ländern im Bundesrat, Ausübung deutscher Staatsgewalt ist und sich am deutschen Recht orientieren muss. D.h. der Artikel 20 Abs. 3 des Grundgesetzes und auch der Artikel 1 Abs. 3 gelten, wenn Herr Schily im Rat verhandelt, genauso wie im Hinblick auf den Ländervertreter, auf den die Vertretung Deutschlands übertragen werden könnte. Das bedeutet natürlich, dass der an das deutsche Recht gebundene Minister natürlich auch die Verfassung achten muss. Wo er nicht die Möglichkeit hat, die deutsche Position durchzusetzen, weil, wie im Regelfall, und nach der Verabschiedung der europäischen Verfassung sogar in den allermeisten Fällen, Mehrheitsentscheidungen vom EG-Vertrag vorgesehen sind, kann natürlich nicht verlangt werden, dass die deutsche Position immer durchgesetzt wird. Da muss man - verfassungsrechtlich spricht man von einer Annäherungstheorie - so verhandeln, dass möglichst viel von der deutschen Konzeption übrig bleibt. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht wie auch der französische Conseil Constitutionnel entschieden, dass elementare Interessen der Mitgliedstaaten, insbesondere ihre Verfassungsprinzipien, nicht verhandelbar sind, und dass Mehrheitsentscheidungen dort stets ihre Grenze findet. Das können Sie im Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts nachlesen, Sie finden es aber auch in den Entscheidungen des Conseil Constitutionnel finden. Wenn man das zum Maßstab für die Beurteilung der Frage nimmt, ob die Bundesregierung diesen beiden Richtlinien zustimmen darf, wird man sagen müssen: der Wesensgehalt des Asylrechts wird natürlich nicht betroffen, wenn der Schutzstandard angehoben wird. Betroffen ist der Asylkompromiss des Jahres 1993, so wie er in Artikel 16 a Abs. 2 bis 4 GG verankert

worden ist. Die Bundesregierung ist verpflichtet, diese verfassungsrechtlichen Vorgaben zu verteidigen. Und wenn das Europarecht ihr die Möglichkeit gibt dies zu tun, weil Einstimmigkeit gilt - wie gesagt, bei elementaren Interessen fordert das Bundesverfassungsgericht sogar die Einstimmigkeit, aus Artikel 20 abgeleitet -, glaube ich, besteht keine Möglichkeit, davon abzuweichen. Was man bei Mehrheitsentscheidungen machen kann, um Schlimmeres zu verhindern, ist zu verhandeln und einen Kompromiss zu suchen, um von der verfassungsrechtlich vorgegebenen Linie möglichst wenig abzuweichen. Insofern ist es der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts klar zu entnehmen, dass in diesem Fall an der deutschen Regelung festgehalten werden muss, bis das Grundgesetz geändert wird oder der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen stattfindet. Dann ist der Verhandlungsspielraum größer. Solange das nicht der Fall ist, gibt es prozessuale Konsequenzen, die Sie, Herr Abgeordneter Dr. Stadler, angesprochen haben.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Dieser Einwurf ist nicht zu verstehen, wenn das Mikrofon nicht geschaltet ist.

Abg. **Rüdiger Veit:** Der Einwurf ging einfach nur dahin, dass man mit eben dieser Begründung, dass ab einem bestimmten Zeitpunkt, höchstwahrscheinlich von April 2004 an, das Mehrheitsprinzip gilt, auch heute schon sagen könne: Verhandelt mal in diese Richtung.

SV **Prof. Dr. Peter Huber:** Dagegen muss ich einwenden, dass der EG-Vertrag in Artikel 67 für den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen eine einstimmige Entscheidung des Rates vorsieht, so dass bis zu diesem Zeitpunkt die allgemeinen Regeln gelten.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Danke. Als nächster bitte Herr Hund.

SV **Michael Hund:** Wenn ich kurz ergänzen darf: Wenn ich mich nicht verhört habe, hat Herr Schily bei dem Symposium des UNHCR vor einer Woche in Berlin in seinem Vortrag gesagt, dass er der Meinung sei, Deutschland brauche das Einstimmigkeitsprinzip auch künftig im Einwanderungsrecht. Aber das nur als

Ergänzung. Nun zu den Fragen. Erstens: Herr Grindel, zum Thema Individualansprüche kann ich mich auf das beziehen, was Herr Hailbronner gesagt hat. Das ist völlig richtig. Da aber noch Herr Marx gefragt wird, darf ich vielleicht auf das eingehen, was er vielleicht sagen wird. Es wird natürlich dann immer argumentiert, es gebe ein Recht auf Einreise und sonstige Dinge. Herrn Grenz nehme ich das nicht übel, weil er das ja nicht als Völkerrechtler oder als Jurist sagt, sondern als Interessenvertreter einer Flüchtlingsorganisation. Er hat das Recht dazu, es so zu formulieren. Wenn ein Jurist anfängt und sagt, aber inzwischen gibt es aber so viele, die das sagen und das hat sich so durchgesetzt und das wissen alle, dann ist das einfach unredlich, juristisch unredlich. Herr Marx wirft dem Bundesverwaltungsgericht auch in seinen neuesten schriftlichen Gutachten zum 125. Mal wahrheitswidrig vor, wir würden das Völkervertragsrecht der EMRK nach nationalen Kriterien auslegen, obwohl das nicht stimmt. Er selber hält sich aber nicht an seine Vorgaben, sondern argumentiert frei in den Himmel hinein. Da gibt es eine wunderschöne Argumentation, die sagt, es ist doch eigentlich allerhand, leuchtet auch auf den ersten Blick bestimmt ein, (würde bestimmt auch den Studenten von Herrn Göbel-Zimmermann sofort einleuchten): Wenn man das Recht auf Einreise dem nicht zugesteht, der an der Grenze steht, dann wird der privilegiert, der rechtswidrig einreist mit dem Schleuser und alles umgeht. Das ist natürlich in der Tat ein Problem. Nur die Konsequenz daraus wäre eigentlich zu fragen - und die Frage ist bis heute nicht beantwortet, nicht in der Rechtsprechung, schon gar nicht in den Unterlagen der Kommission -, ob nicht umgekehrt ein Schuh daraus wird: Wenn derjenige, der rechtswidrig einreist, genauso wie jemand, der sich ansonsten rechtswidrig verhält, in den Stand befördert wird, den er hätte, wenn er sich rechtmäßig verhielte. Die Privilegierung des rechtswidrig Einreisenden, der den vollen Schutz, den vollen Refoulement-Schutz erhält, das ist das Problem. Nicht, wenn er sich längere Zeit im Inland aufhält, aber wenn ich ihn beispielsweise beim Grenzübertritt erwische oder in unmittelbarer Grenznähe. Zu fragen ist aber, ob ich denjenigen, der sich an der Grenze nicht meldet, nicht so behandeln darf, als wäre er nicht eingereist. Das war eine der Figuren, die man damals beim großen Asylkompromiss erörtert, aber leider nie weiterverfolgt hat, die der britische Vorschlag aufgreift und kombiniert mit einem Verfahren außerhalb der europäischen Grenzen: nämlich denjenigen, der Schutz sucht, zu verpflichten, sich an der Grenze zu melden. Dort hat er keinen Grund mehr, sich dem Verfahren zu entziehen. Wer

Schutz will, kann sich den Behörden stellen und er bekommt den Schutz in einem entsprechenden Verfahren, außer in einer Massenfluchtsituation, da hat jeder Staat das Recht zu entscheiden, seine Grenzen zu schließen. Wir hoffen nicht, dass so etwas passiert. Also: der Individualanspruch auf Einreise aus der Genfer Konvention ist etwas Neues, den die Asylrichtlinien nun als europäischen Standard völlig neu kreieren.

Zweitens: Herr Winkler, zur Todesstrafe. Wenn man den Artikel 16 a Abs. 2 liest, dann steht da über die Frage der Bestimmung von Staaten als sichere Drittstaaten nur relativ kurz: „Auf Abs. 1 kann sich nicht berufen, wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften oder aus einem anderen Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist.“ Dann steht dort noch, dass die Bestimmung durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates erfolgt. Wenn man das unbefangen liest, dann steht da nur drin, es muss der Schutzstandard der Genfer Konvention und der Europäischen Konvention für Menschenrechte eingehalten werden. Nun weiß aber jeder, dass weder die Genfer Konvention noch die Europäische Menschenrechtskonvention ein Verbot der Todesstrafe enthalten. Trotzdem hat das Bundesverfassungsgericht entschieden - was ich anders als Herr Göbel-Zimmermann nicht deshalb, weil es ein Student im 1. Semester beim Lesen des Textes nicht versteht, als falsch bezeichnen würde - wahrscheinlich im Wege eines Kompromisses über die Anforderungen an solche Drittstaatsregelungen im Hinblick auf ein bestimmtes Menschenbild und die Menschenwürde des Grundgesetzes zu sagen, dass dazu das Verbot der Todesstrafe gehört.

Das ist geltendes deutsches Verfassungsrecht, weil unser Bundesverfassungsgericht ebenso wie der EuGH in Luxemburg - und abweichend vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, nur am Rande - authentischer Interpret unserer Verfassung ist. Was das Bundesverfassungsgericht sagt, ist Verfassungsrecht, und deshalb haben wir uns daran zu halten. Und dann sehen Sie sich den schönen, geschwätzigem - wie ich ihn in meiner schriftlichen Stellungnahme genannt habe - Anhang 2 des Kommissionsvorschlags der Verfahrensrichtlinie an. Da steht ein Haufen Zeug drin, und zwar Wörter, über die man sich stundenlang juristisch auseinandersetzen wird. Ich weiß, wovon ich spreche. Wir haben gestern stundenlang über eine Vorschrift des Europäischen Mittelmeerabkommens mit

Marokko zum ersten Mal beraten, über eine einzige Vorschrift. Wir haben mindestens zehn Stunden beraten, um diese eine Vorschrift dieses Assoziationsrechts zu verstehen. Alles steht da drin, aber die Todesstrafenregelung, die steht nicht drin, da haben Sie Recht. Und wenn Sie das vergleichen mit dem lakonischen Wortlaut des Artikel 16 Abs. 2 Satz 1, frage ich Sie: Warum muss in der Richtlinie alles seitenweise ausgebreitet werden und am Ende kommt auch nicht viel mehr raus. Ich sehe darin nur den Versuch, mit höchster Perfektion alles zu regeln, was man sonst - vorhin hat das jemand gesagt - den Deutschen vorhält, wahrscheinlich damit nicht die Deutschen auf die Idee kommen, nachher weniger im Wege der Auslegung daraus abzuleiten.

Und schließlich die dritte Frage mit dem Asylmissbrauch. Ich habe das in meiner schriftlichen Stellungnahme ausgeführt, gehe aber gerne darauf ein, Herr Winkler. Das ist keine juristische Frage, ganz klar, hat mit Juristerei nichts zu tun. Es ist eine Frage der politischen, persönlichen Einschätzung, die ich auch als solche wiedergegeben habe. Um es zu verkürzen: Nach meiner Argumentation erhöht alles, was die Chance bietet, alles was attraktivere Rechte gibt, was attraktivere Möglichkeiten gibt, die Gefahr des Missbrauchs, also Verfahren zu betreiben, lange hier zu bleiben, jahrelang, um sozusagen faktisch integriert zu werden, um nicht mehr oder unter ganz schwierigen Bedingungen nach Hause geschickt werden zu können. Das sehen wir auch alles so. (Ich habe bei meiner Stellungnahme zum Zuwanderungsgesetz an dieser Stelle ganz bewusst eine allgemeine Härtefallregelung gefordert, weil wir tatsächlich unter Umständen in verschiedenen Einzelfällen vor praktischen Problemen stehen). Wenn man das alles sieht, dann muss man einfach sagen: Das ergibt sich im Umkehrschluss aus den Auswirkungen der großen Asylreform. Höhere Schutzstandards, höhere Verfahrensstandards, höhere Rechtsgarantien werden mit Sicherheit eine gewisse Sog- oder Pull- oder Signalwirkung haben. Wer das bestreitet, der muss sich damit auseinandersetzen, dass es bei der großen Asylrechtsreform geklappt hat. Ich bestreite allerdings nicht, behaupte nicht, dass das der einzige Faktor ist. Es gibt viele zusätzliche Faktoren, u.a. die Frage, ob es Krisengebiete gibt, insbesondere in Europa, wie wir sie damals gehabt haben. Die kann es ja vielleicht auch mal wieder geben. Wenn wir dann andere Regelungen haben, dann brauchen wir uns nicht zu wundern, wenn eines Tages statt 70.000 eben wieder 150.000 oder 430.000 - wie 1992 - vor der Tür stehen und einen Anspruch auf Einreise und ein Verfahren haben. Danke.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Danke schön Herr Hund. Ich habe jetzt beschlossen, dass wir die Pause ausfallen lassen. Wenn Sie damit große Probleme haben, tut es mir Leid, aber die Zeit läuft wirklich zu sehr weg. Ich sehe ja, dass nebenher das Catering genutzt wird. Es ist für die Dolmetscher natürlich eine ziemliche Beanspruchung. Ich bitte um Verständnis, wenn wir ohne Pause weitermachen. Frau Klug bitte.

SV **Anja Klug:** Sicherer Drittstaat und Genfer Flüchtlingskonvention und Recht auf Einreise, dazu muss ich auch noch kurz Stellung nehmen. Herr Hailbronner hat schon darauf hingewiesen, Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention, das Refoulement-Verbot verpflichtet alle Staatsgewalten, d.h. auch die Grenzbeamten an der Grenze. Wenn das Refoulement-Verbot nicht anders eingehalten werden kann als durch die Einreise, entsteht aus der Genfer Flüchtlingskonvention auch ein Anspruch auf Einreise. Ich denke, das sieht Prof. Hailbronner ebenso. Zu dem Standard, der in einem sicheren Drittstaat gelten muss, damit er als sicher gelten kann: Es ist aus unserer Sicht wichtig, dass tatsächlich Schutz vor Refoulement besteht, effektiver Schutz vor Refoulement. Unseres Erachtens ist diese Beurteilung schwierig, weil sich die sichere Drittstaatsregelung zunächst nur abstrakt damit beschäftigt, ob ein Staat sicher ist oder nicht, nicht aber voraussetzt, dass die Genfer Flüchtlingskonvention ratifiziert ist, sondern lediglich den Standard voraussetzt. In diesem Fall ist nicht gesichert, dass der Standard auch in Zukunft weiter gewahrt ist. Deswegen ist es, einfach auch aus Prüfungsgesichtspunkten vorzuziehen, für die Bestimmung des sicheren Drittstaats zu fordern, dass die Genfer Flüchtlingskonvention von dem entsprechenden Staat ratifiziert wurde. Was die Europäische Menschenrechtskonvention und den Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte betrifft, möchte ich anmerken, dass man berücksichtigen muss, dass der Internationale Pakt, dass der Zivilpakt nicht die gleichen Sicherungsmechanismen aufweist wie die Europäische Menschenrechtskonvention. Das ist sicherlich damals vom Gesetzgeber auch bedacht worden, als man eben nur auf die Europäischen Menschenrechtskonvention verwiesen hat. Man kann allerdings nicht grundsätzlich sagen, dass ein sicherer Drittstaat nur ein Staat sein kann, der die Europäische Menschenrechtskonvention ratifiziert hat.

Zur Abschiebung in den Viertstaat, der die GFK nicht unterzeichnet hat: Das Non-Refoulement-Gebot bedeutet nicht nur, dass die Abschiebung in einen Staat verhindert werden muss, in dem dem Flüchtling Verfolgung droht, es bedeutet vielmehr auch, dass der Staat, in dem sich der Flüchtling befindet, verantwortlich dafür zu sorgen hat, dass der Flüchtling nicht über Dritt- oder Viertstaaten in die Situation der Verfolgung zurückgeschoben wird.

Inhaftierung von Asylbewerbern: Dass der Richtlinienentwurf mit dem internationalen Recht vereinbar ist, muss man sagen, da der gegenwärtige Text des Artikel 17 lediglich den Grundsatz festschreibt und keine weiteren Details festlegt. Wie ich vorhin schon erwähnt habe, konnte man sich auf die Festlegung von Details nicht einigen. Das heißt, es wird von der Praxis in den einzelnen Mitgliedstaaten abhängen, ob die internationalen Standards gewahrt sind oder nicht. Wir würden es begrüßen, wenn man eine Harmonisierung hinkäme, die im Einklang mit den internationalen Standards steht. Was wir uns vorstellen, habe ich in einigen Punkten in meiner Stellungnahme aufgelistet. Ich habe auf die Resolution des UNHCR-Exekutivkomitees, auf die Resolution des Ministerrats des Europarats verwiesen. Ich will jetzt nur den einen Punkt herausgreifen, den Herr Winkler genannt hat: Begrenzung der Haftdauer. Das würden wir uns sehr wünschen. Ich habe da auch eine kleine Studie gemacht, wie es in den europäischen Mitgliedstaaten aussieht und habe festgestellt, dass eine solche Haftbegrenzung in fast allen Mitgliedstaaten existiert. Wenn Sie daran Interesse haben, Herr Winkler, kann ich Ihnen das gerne zur Verfügung stellen. Danke.

Vors. Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast: Danke, dann Herr Dr. Marx.

SV Dr. Reinhard Marx: Frau Vorsitzende entschuldigen Sie, ich bin zwar gehalten, auf die Frage von Herrn Grindel einzugehen, ob ich aus dem das Ergebnis dessen, was die "Kohl-Regierung" durch den Amsterdamer Vertrag mit geschaffen hat, schließe, dass es einen subjektiven Rechtsanspruch nach Artikel 63 gibt. Jedoch hat Herr Hund unter Bezugnahme auf bestimmte Positionen von mir ein ganz anderes Thema angesprochen. Gestatten Sie mir daher eine Klarstellung. Ich habe - ob ich das 125 Mal gemacht habe, erinnere ich mich nicht - das Bundesverwaltungsgericht kritisiert, dass es den Begriff der Verfolgung, wie er in Artikel 1 Abs. 2 Nr. 1 GFK definiert ist, nach Maßgabe des Willens des deutschen Gesetzgebers, interpretiert.

Das Bundesverwaltungsgericht bezieht sich auf § 51 AuslG. Dort wird in der Überschrift der Begriff "politische Verfolgung" verwendet. In Abs. 2 wird auch noch einmal der Begriff "politische Verfolgung" erwähnt. Darum folgert das Bundesverwaltungsgericht, der deutsche Gesetzgeber habe den Flüchtlingsbegriff auf die Staatlichkeit der Verfolgung reduziert. Nur darauf bezieht sich meine Kritik, gar nicht auf den von Herrn Grindel angesprochenen Aspekt. Ich kritisiere das Bundesverwaltungsgericht deshalb, weil es einen völkerrechtlichen Vertrag nach dem Willen des innerstaatlichen Gesetzgebers auslegt. Dies ist mit den Auslegungsgrundsätzen von Artikel 31 der Wiener Vertragskonvention nicht vereinbar. Danach sind der Wortlaut, die Entstehungsgeschichte, das Ziel und der Zweck der Völkerrechtsnorm und insbesondere die Staatenpraxis maßgebend. Nun zu Herrn Grindel: Natürlich ergibt sich aus Artikel 63 und aus Artikel 4 des Amsterdamer Vertrages kein subjektiver Rechtsanspruch. Aber die starre Trennung, die hier und auch sonst den Diskurs beherrscht, nämlich den, zwischen dem Recht auf Asyl und dem Recht im Asyl, ist eine Fiktion. Die Genfer Flüchtlingskonvention bestimmt im Artikel 33, das ist inzwischen Gewohnheitsrecht, dass niemand in den Verfolgungsstaat abgeschoben werden darf, auf welche Weise auch immer, wenn ihm dort Verfolgung droht. Und wenn es keinen sicheren Drittstaat gibt, dann darf der Betreffende, weil ansonsten das Verbot des Refoulement verletzt wird, nicht abgeschoben werden. Das heißt in der Konsequenz, wenn jemand Flüchtling und kein aufnahmebereiter Drittstaat vorhanden ist, dass es ein Recht auf Aufenthalt im Vertragsstaat der Genfer Konvention gibt. Man kann zwar nicht unmittelbar aus der Genfer Flüchtlingskonvention einen Rechtsanspruch auf Einreise ableiten, aber aus den verfahrensrechtlichen Mindestanforderungen, wenn es keine Möglichkeit gibt, einen politisch Verfolgten an andere Staaten zu verweisen, dass er dann einen Schutzanspruch in dem Staat hat, in dem er Asyl sucht. Das betrifft die erste Frage. Die zweite Frage: Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs und auch des Bundesverwaltungsgerichts gehen davon aus, dass eine völkervertragsrechtliche Norm, die wie eine innerstaatliche Rechtsnorm ausgelegt werden kann, durch Transformation in das deutsche Recht eine innerstaatliche unmittelbar anwendbare Norm wird. So wurde 1953, als die Genfer Konvention von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert wurde, Artikel 28, der den Anspruch auf einen Reisepass gewährt, damit eine innerstaatlich unmittelbar anwendbare Norm nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Man kann diesen Grundsatz aber

auch auf Artikel 33 beziehen und auch auf andere Normen der Genfer Flüchtlingskonvention; zwar nicht aus dem Titel 4 des Amsterdamer Vertrages, aber aus der spezifischen Transformationslehre, die bei uns für das Verhältnis von Völkervertragsrecht und innerstaatliche Rechtsanwendung gilt. Das hat bei uns einen subjektiven Rechtsanspruch auf Prüfung eines Asylantrags zur Folge, den ich auch vor deutschen Gerichten geltend machen kann. Wenn kein sicherer Drittstaat vorhanden ist und die Prüfung positiv ausfällt, heißt dies, Schutz im Bundesgebiet.

Dann hatte Herr Dr. Bürsch gefragt, ob es nach den Richtlinienentwürfen einen allzu hohen Schutzstandard gibt. Das kann ich so nicht erkennen. Man muss differenzieren zwischen Flüchtlingen und den subsidiären Schutzberechtigten. Bei den Flüchtlingen sehe ich überhaupt keinen höheren Standard. Da ist der deutsche Schutz höher. Ein Asylberechtigter erhält eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis. Nach der Richtlinie bekommt er zunächst für drei Jahre eine Aufenthaltserlaubnis. Das Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt ist in den Artikeln 2 bis 32 der Genfer Flüchtlingskonvention geregelt. Unklarheiten gibt es, wenn man sich die verschiedenen Fassungen der Entwürfe anschaut, beim subsidiären Schutz. Da hieß es zunächst: Aufenthaltserlaubnis für ein Jahr. Das ist inzwischen nach Artikel 22 des Entwurfs der Verfahrensrichtlinie geändert worden. Das ist ja wohl der aktuelle Stand. Insoweit ist die deutsche Rechtslage sehr kompliziert. Artikel 3 gibt keinen Anspruch auf Aufenthalt. Er gibt nur einen Anspruch darauf, nicht in den Staat abgeschoben zu werden, in dem die Gefahr droht. Bei uns ist es so, dass man zunächst eine Duldung erhält. Es ist anschließend sehr mühsam, über die Jahre überhaupt in ein sicheres Aufenthaltsrecht hineinzukommen. Der Mechanismus des Ausländergesetzes ist, wenn sie das Verhältnis von § 55 Abs. 2 und 4 zu § 30 Abs. 3 und 4 betrachten, insoweit verunglückt. Dass die Praxis so restriktiv ist, ist so nicht gewollt vom Gesetzgeber, meine ich sagen zu können.

Die nächste Frage, die gestellt wurde: Was ist denn mit Anhang 2 des Entwurfs der Verfahrensrichtlinie, weil der Vorschlag der Kommission eben anders als Artikel 16 a Abs. 2 des Gesetzestextes nicht darauf hinweist, dass die Genfer Konvention ratifiziert sein muss? Da, glaube ich, wird in der Diskussion etwas übersehen. Artikel 16 a Abs. 2 enthält die Rechtsgrundlage für das Konzept des „sicheren“ Drittstaats. Daneben gibt es bei uns noch das Konzept des „sonstigen“ Drittstaates. Das muss man auseinanderhalten. Das eine ist in § 26 a Asylverfahrensgesetz, das andere ist in § 27 geregelt. Und nur was die generelle Erklärung eines Staates zum sicheren

Drittstaat durch den Gesetzgeber oder dadurch, dass der betreffende Staat Mitglied der Europäischen Gemeinschaft ist, nur was diese Frage betrifft, hat der verfassungsändernde Gesetzgeber bestimmt, dass die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention effektiv angewendet werden müssen. Beim „sonstigen“ Drittstaat sind diese Fragen völlig offen. Insoweit kommt es auf die effektive Schutzgewährung und auf die Fluchtbeendigung an. Der Kommissionsentwurf kennt keinen generell für „sicher“ erklärten Drittstaat, er kennt nur ein „sicheres Drittland“ im Sinne des Konzeptes des „sonstigen Drittstaates“, im Sinne der deutschen Terminologie mit dem Erfordernis einer konkreten Einzelfallprüfung. Zur Frage der Herkunftsstaatenregelung ist richtig, dass die Todesstrafe im Anhang III des Entwurfs der Verfahrensrichtlinie nicht erwähnt wird. Das Bundesverfassungsgericht hat es insoweit in seiner Entscheidung vom 14. Mai 1996 an der erforderlichen Klarheit fehlen lassen. Damals ging es darum, dass in Ghana Fälle bekannt geworden waren, in denen die Todesstrafe verhängt worden war. Aber bei der Herkunftsstaatenregelung geht es zunächst um die Erklärung eines Staates zum „sicheren“ Herkunftsstaat und nicht um die Rechtsanwendung in Deutschland im Einzelfall. Die Rechtsanwendung im Einzelfall, wenn mithin die Todesstrafe droht, ist eindeutig. Es gilt § 53 Abs. 2 des geltenden Ausländergesetzes bzw. § 60 Abs. 3 des Aufenthaltsgesetzes. Danach greift, wenn die Todesstrafe im Einzelfall droht, ein Abschiebungshindernis. Nur für die Frage der Kriterien zur Bestimmung eines Staates als „sicherer“ Herkunftsstaat, gibt es keine Klarheit. Und es gibt auch keine Klarheit darüber, ob die Todesstrafe an sich menschenrechtsverletzend ist. Sie wissen, sie ist in der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht vertreten, wenn auch durch das 6. Zusatzprotokoll darüber kein Konsens innerhalb des völkerrechtlichen Schrifttums besteht.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Ja, ich bedanke mich bei allen Sachverständigen für die Antworten. Ich finde, dass wir uns bereits im materiellen Flüchtlingsrecht befinden, dieser Komplex ist jetzt tatsächlich auch aufgerufen, und da bitte ich um Wortmeldungen. Das war Herr Veit und Herr Grindel wieder, weitere sehe ich noch nicht. Also bitte, Herr Veit jetzt.

Abg. **Rüdiger Veit:** Wir haben von Herrn Hund eine originelle Aussage gehört, die würde ich noch mal mit meinen Worten festhalten wollen, für alle, die sie nicht

vernommen haben, dass aufgrund der natürlichen Trägheit deutscher Beamter Behördenwillkür zugunsten von Flüchtlingen zu besorgen sei. Diese Aussage fand ich immerhin bemerkenswert und wollte sie noch einmal ausdrücklich festgehalten haben. Aber meine sehr verehrten Damen und Herren, ich will gerne noch einen Punkt vertiefen, der hier kontrovers von unseren Sachverständigen beurteilt worden ist. Nämlich einmal Herr Hund, der gesagt hatte, der derzeitige Stand der Richtlinien beinhalte zu wenig Elemente der Terrorismusabwehr. Entschuldigung, ich hätte ja am liebsten auch so geguckt, als er das gesagt hat, aber er hat das nun mal gesagt. Und prononciert hat Herr Rechtsanwalt Marx dagegen gehalten und gesagt, dem sei im Anhang in der Tat Rechnung getragen. Ich würde gern von Herrn Faull, von Herrn Göbel-Zimmermann und von Herrn Grenz wissen, wie sie speziell diesen Punkt, nämlich die Frage der Abwehr von Terrorismusverdächtigen in den Richtlinienentwürfen sehen, was die materielle und die verfahrensrechtliche Seite angeht. Ich würde mir dann vorbehalten, noch weitere Fragen zu stellen. Aber vielleicht können wir zunächst diese klären.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Danke schön. Zunächst Herr Grindel.

Abg. **Reinhard Grindel**: Ich möchte gerne fragen zur nichtstaatlichen Verfolgung und zum subsidiären Schutz. Ich möchte gerne von Herrn Faull wissen, welche Anforderungen Sie eigentlich an die Behörden, die über Asylanerkennungsanträge zu entscheiden haben, und an die Gerichte stellen wollen, wenn sie im Grunde genommen vielfältige private Verfolgungstatbestände in den sehr undurchsichtigen Heimatländern der Menschen überprüft sehen wollen. Wir haben schon heute Schwierigkeiten, wenn man sich die Auskünfte der Botschaften und anderer Stellen ansieht, bei der staatlichen Verfolgung zu ermitteln, wie nun wirklich die Verfolgungssituation dort ist. Können Sie mir erklären, wie das noch sachgerecht gelöst werden soll bei dem weiten Begriff nichtstaatlicher Verfolgung, den Sie vorsehen wollen. Es ist in den schriftlichen Gutachten mehrfach die Frage des Anreizes, der höheren Attraktivität, als Asylbewerber nach Deutschland zu kommen, vor dem Hintergrund dieser zusätzlichen Möglichkeiten angesprochen worden. Da würde ich gerne von Herrn Hailbronner, der hat es - glaube ich - angesprochen, aber auch von anderen Sachverständigen, die dazu etwas sagen möchten, wissen, ob das in der Tat nicht sehr viele Bemühungen, die mit dem Asylkompromiss verbunden

sind, unterlaufen würde, weil damit eben im Grunde genommen de facto neue Asyltatbestände geschaffen würden. Das Dritte: Es ist immer gesagt worden, auch vom Bundesinnenminister, es gebe keine Schutzlücke bei der Frage der geschlechtsspezifischen Verfolgung, auch von Herrn Dr. Wiefelspütz ist es mehrfach bis zu 150 Mal, könnte ich mir fast vorstellen, gesagt worden. Zu Recht, wie wir finden, das würde ich gerne einmal von Herrn Faull wissen, ob er uns einen einzigen Fall innerhalb der Europäischen Union konkret benennen kann, wo die geschlechtsspezifische Verfolgung dazu geführt haben könnte, dass Menschen in ihrem Heimatland Unrecht angetan worden ist. Und ich würde gern von den Experten wissen, ob sie auch die Auffassung teilen, dass hier eine Schutzlücke nicht gegeben ist. Vielleicht können wir es dabei bewenden lassen. Schönen Dank.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Schönen Dank, und dann Herr Kollege Winkler bitte.

Abg. **Josef Philip Winkler**: Frau Vorsitzende, ich hätte eine Frage an Herrn Prof. Hailbronner und Herrn Prof. Huber, ob es, wenn die nichtstaatliche Verfolgung künftig bei der Anerkennung nach der GFK berücksichtigt würde, aus ihrer Sicht noch Sinn machen würde, die in Deutschland bisher vorhandene Nichtberücksichtigung der nichtstaatlichen Verfolgung bei der Anwendung des Artikels 3 der EMRK beizubehalten. Und an beide die Frage, ob es noch andere Staaten gibt, die bei der Auslegung dieses EuGH-Urteils bzw. der Bestimmungen zu diesem Artikel 3 in der selben Weise wie Deutschland davon abweichen.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Darf ich noch mal nachfragen, Herr Kollege, an welche beiden Experten waren diese Fragen gerichtet?

Abg. **Josef Philip Winkler**: An Prof. Hailbronner und Prof. Huber.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Danke. Herr Schröder bitte.

Abg. **Dr. Ole Schröder**: Ich habe eine Frage an Herrn Faull, warum es kein Gesamtkonzept für ein EU-, Asyl- und Flüchtlingsrecht gibt, warum die Kommission diese Regelungen in vielen unterschiedlichsten Richtlinien regelt, was es im Prinzip

fast unmöglich macht, das ganze am Ende anzuwenden. Was ist der Grund, dass Sie keinen großen Wurf wagen und ein schlüssiges Gesamtkonzept vorlegen, sondern so viele unterschiedliche Richtlinien vorlegen, die sich hier zum Teil sogar widersprechen, wenn ich mir beispielsweise die Regelung zum Familiennachzug ansehe? Dann habe ich eine Frage an Frau Klug, Herrn Prof. Hailbronner und Herrn Hund zum Flüchtlingsbegriff, geht auch zur geschlechtsspezifischen Verfolgung. Wie weit geht Ihrer Einschätzung nach die Auslegung des Begriffs "geschlechtsspezifische Verfolgung"? Wie ist es in der Praxis möglich, ist so etwas überhaupt handhabbar; soll künftig beispielsweise eine Frau, deren Ehemann sie verprügelt, bei uns Asyl erhalten?

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Danke schön. Das war zu diesem Fragenkomplex. Ich habe Stichworte: Nichtstaatliche Verfolgung, keine Schutzlücke Ja oder Nein, Fehlen eines Gesamtkonzepts und der Flüchtlingsbegriff unter besonderer Berücksichtigung der Frage, was geschlechtsspezifische Verfolgung ist. Ich habe weiter als Angesprochene gehört: Herrn Faull, Herrn Göbel-Zimmermann, Herrn Hailbronner, Herrn Huber, Frau Klug. Das waren jetzt diejenigen, die um Antwort gebeten wurden. Herr Hund auch, Entschuldigung, und Herr Grenz auch, Entschuldigung! Herr Faull bitte.

SV **Jonathan Faull:** Herzlichen Dank, Frau Vorsitzende. Wenn Sie mir gestatten, sage ich einige einführende Worte zur Anerkennungsrichtlinie, denn ich habe das noch nicht in meiner Einführung eingehend behandelt. Ich bitte Sie, folgendes nicht als Provokation zu betrachten, aber ich möchte nicht, dass wir darüber überhaupt nicht reden. Die Annahmefrist ist vor zwei Tagen abgelaufen. Vor zwei Tagen hätten wir nach dem Willen der europäischen Staats- und Regierungschefs diese Richtlinie annehmen sollen. Und wir haben das nicht geschafft. Wir haben diese Frist nicht eingehalten und jetzt eine neue Frist. Damit haben wir noch sechs Monate vor uns. Aber während dieser sechs Monate müssen wir alle, und ich denke, das trifft besonders auf Deutschland zu, wenn ich das sagen darf, Bemühungen unternehmen, um mit den Verhandlungen zu Ende zu kommen Warum? Dies erlaubt mir, die Frage zu beantworten hinsichtlich des Gesamtkonzepts. Mein Deutsch ist jetzt etwas besser geworden, und dieses Wort ist eines von den deutschen Wörtern, die ich kenne. Meine deutschen Kollegen in Brüssel und die deutschen Kollegen

generell haben oft gesagt: Wo ist das Gesamtkonzept? Also nicht nur "Kindergarten" und "Rucksack", sondern auch "Gesamtkonzept". Englischen Rechtsanwälten, ich bin ja ein englischer Jurist, wird vorgeworfen, dass sie ein bisschen unstrukturiert sind bei Gesetzen. Wir fangen eben nicht mit dem Gesamtkonzept an. Ich fürchte, das stimmt. Wir haben unser gesamtes evolutionäres common law-System noch nicht in die übrige Welt exportiert. Aber es trifft zu, dass die Europäische Union in diesem Teil der Welt zu Recht mit Bausteinen vorgeht, in dem man versucht, ein gemeinsames Asylsystem zu schaffen. Ich denke, es wäre wahrscheinlich unmöglich gewesen, von Anfang an ein Gesamtkonzept auf den Tisch zu legen mit dem Versuch, einen Vorschlag zu machen, der vollkommen umfassend ist und alle möglichen Fragen beantwortet. Ich glaube, dass wir damit nicht soweit gekommen wären. Und ich denke, es war vermutlich vernünftiger, dass wir so angefangen haben uns zu bewegen, wie wir uns bewegt haben, mit einer Reihe von Vorschlägen - ich denke, diese Vorschläge sind nicht widersprüchlich, sondern wenn man sie insgesamt sieht, bilden sie letzten Endes ein Gesamtkonzept. Und ich muss nochmals sagen - und ich hoffe, dass sich nicht jemand provoziert fühlt -, dass es bedauerlich ist, dass wir den Termin verpasst haben, auf den man sich geeinigt hatte. Wir haben jetzt eine weitere Frist. Ich hoffe, Sie betrachten mich jetzt nicht als ungehörig, wenn ich sage: Wir befinden uns jetzt da, wo wir sind, weil Deutschland das einzige Land ist, was den Maßnahmen der Richtlinie bisher nicht zugestimmt hat. Die Situation ist fast so einfach, wie ich es jetzt dargestellt habe. Es gibt ein oder zwei relativ kleine Einschränkungen, die beziehen sich auf Österreich. Aber im Grunde genommen haben sich die anderen 14 Mitgliedstaaten alle auf den Kompromissvorschlag, der unter dem griechischen Vorsitz erstellt worden ist, geeinigt. Und ich denke, mit der konstruktiven, aktiven Beteiligung von Deutschland in Bezug auf viele, viele Fragen, haben wir heute einen Text, der viele der deutschen Anliegen berücksichtigt, aber natürlich nicht alle abdeckt, denn sonst würden wir heute hier nicht sitzen. Es liegt uns ein Text vor - ich hoffe, Sie haben den neuesten Text vor sich -, der im Grunde genommen für eine Verabschiedung nur noch von der deutschen Seite angenommen werden muss. Die italienische Präsidentschaft hat gesagt, dass sie nicht die Absicht habe, die Diskussion noch einmal über all die Fragen zu eröffnen, über die man sich schon geeinigt habe, vielmehr würden während ihrer sechsmonatigen Präsidentschaft allein die übrigen wichtigen Anliegen noch behandelt, um die Anliegen der Bundesrepublik zu berücksichtigen.

Lassen Sie mich als Beispiel die nichtstaatliche Verfolgung nehmen, die im Zentrum Ihrer heutigen Diskussion steht. Der diesbezügliche Artikel im Entwurf der Richtlinie bestimmt, dass Verfolgung a) vom Staat, b) von den Staat beherrschenden Parteien oder Organisationen oder c) von nichtstaatlichen Akteuren ausgehen kann, sofern der Staat nicht in der Lage oder willens ist, wirksamen Schutz zu bieten. Dieser Artikel gibt schlicht das wieder, was Gesetz, Staatenpraxis oder Rechtsprechung in 14 Mitgliedstaaten ist. Ich sage 14 und schließe damit Frankreich ein, das bis zum letzten Jahr eine ähnliche Doktrin wie Deutschland vertreten hat und sein Recht geändert hat und damit den Begriff nichtstaatlicher Verfolgung in vorgenannter Form inkorporiert hat. Offen gesagt liefen die Verhandlungen zu diesem Punkt ziemlich reibungslos. Die 14 Mitgliedstaaten bestätigten, dass aus völkerrechtlicher Perspektive es nicht darauf ankommt, wer der Verfolger ist, sondern ob jemand Verfolgung ausgesetzt ist und gegen diese geschützt ist. Wenn Schutz nicht gewährt wird, weil der Staat oder den Staat kontrollierende Parteien dazu nicht in der Lage oder willens ist, dann muss jemand als Flüchtling oder als Person, die subsidiären Schutz bedarf, anerkannt werden. Wenn ich es recht verstehe, ist das auch eine Doktrin, die sich in Ihrer eigenen Rechtsprechung wiederfindet.

Auch aus praktischer Sicht waren die Mitgliedstaaten überzeugt, dass diese Auslegung nicht zu erheblichen Änderungen hinsichtlich der Anzahl von Asylanträgen, Anerkennungsraten oder ökonomischen Kosten führen würde. Diese Annahme wird auch durch Zahlen gestützt, die für Länder wie Schweden, Finnland oder die Niederlande vorliegen, die schon seit Jahren diese Auslegung in ihrer Gesetzgebung haben.

SV Göbel-Zimmermann: Frau Vorsitzende, vielleicht gestatten Sie mir kurz eine Bemerkung an den Kollegen Hund, bevor ich die Fragen beantworte. Herr Hund, auch instanziell höherer Sachverstand kann nicht dazu führen, aus den Richtlinien etwas herauszulesen, was da nicht drin steht. Ich habe eben noch mal nachgesehen. Ich kann nirgendwo, in keiner der beiden Richtlinien entdecken, dass es ein Einreiserecht in die Bundesrepublik geben soll, sondern es gibt an der Grenze eine Verfahrensgarantie, nämlich dass ein Prüfverfahren zur Verfügung gestellt wird. Also nicht ein Einreiserecht, sondern nur bestimmte Verfahrensgarantien, insbesondere hinsichtlich der Gewahrsamnahme. Auch diese Möglichkeit ist nach Artikel 35 der Asylverfahrensrichtlinie vorgesehen. Im Übrigen, Studenten müssen nicht immer

Unrecht haben. Manchmal kann es auch uns gut tun, wenn wir von unseren Studenten wieder auf den Boden der Tatsachen zurückgerufen werden, weil wir uns in unserer eigenen Dogmatik mittlerweile so verzettelt haben, dass wir vor lauter Wald die Bäume nicht mehr sehen. Nun zu den Fragen: Die Frage nach dem Terrorismus. Herr Hund hat diese ganz am Anfang in seinem Statement schon angesprochen. Auch insoweit entbehren seine Ausführungen jeglicher Grundlage. Es gibt zwei Vorschriften in der Asylverfahrensrichtlinie, die ausdrücklich den Katalog fast wortgleich mit dem Katalog des § 51 Abs. 3 Ausländergesetz aufgreifen. Das bezieht sich sowohl auf den Ausschluss des Flüchtlingsstatus in Artikel 14 der Richtlinie, als auch den subsidiären Schutz in Artikel 17, in dem ebenfalls ein Katalog aufgelistet ist. Da wird ausdrücklich auf die Grundsätze der Vereinten Nationen Bezug genommen. Daraus kann ich entnehmen, zwar nicht wortwörtlich, dass es also auch um den Terrorismusvorbehalt geht, dass es nach den Grundsätzen der Vereinten Nationen unbestritten ist, dass Terroristen nicht in den Genuss des Flüchtlingsstatus kommen dürfen. Da gibt es einschlägige Konventionen, auf die man Bezug nehmen kann. Das geht sogar weiter als das, was wir in unserem nationalen Recht in § 53 hinsichtlich der Abschiebungshindernisse normiert haben, weil da entsprechende Terrorismusvorbehalte nicht bestehen. Diese Terrorismusvorbehalte bestehen lediglich bei dem Abschiebungsverbot nach § 51 Ausländergesetz und nach Artikel 16 a Grundgesetz. Hinsichtlich der Nichtstaatlichkeit der Verfolgung muss man betonen, dass es auch künftig nicht so sein wird, dass jegliche Verfolgung durch Private als Verfolgungsgrund anerkannt wird. Es geht vielmehr um die Frage, ob ein Staat nicht nur schutzunwillig ist, sondern auch schutzunfähig, d.h. es wird an die Frage angeknüpft, ob der jeweilige Herkunftsstaat dazu in der Lage ist, seinen Staatsangehörigen gegenüber einer Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure entsprechenden Schutz zu gewähren. Und das wird auch zukünftig nicht dazu führen, dass alle vergewaltigten Frauen dieser Erde ein Recht auf Anerkennung als Flüchtling haben. Vorausgesetzt wird vielmehr eine konkrete, zielgerichtete, individuell menschenunwürdige Behandlung, gegen die der Herkunftsstaat keinen Schutz bietet. So gab es einige Flüchtlingsfrauen, die sich auf Genitalverstümmelung berufen haben oder eine drohende Genitalverstümmelung, insbesondere in einigen afrikanischen Staaten, wo die Rechtsprechung ganz eindeutig entschieden hat: Der Staat tut alles in seiner Kraft Stehende, eine solche Misshandlung zu unterbinden und es gibt entsprechende Gesetze in diesem Staat. Wenn sich Private nicht daran

halten, kann das nicht ohne Weiteres zu einem Abschiebungsschutz führen. Ja, Herr Grindel, das ist natürlich immer wieder das Problem in der Rechtsprechung, die unterschiedlichen Judikate. Wir haben, soweit ich es erkennen kann, keine Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts zu der Frage, wie eine geschlechtsspezifische Verfolgung dogmatisch einzuordnen ist. Es gibt wenige Gerichte, die ein Asylrecht wegen Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe befürworten, aber einige Verwaltungsgerichte, die eine Verfolgung wegen des Geschlechts als ein Abschiebungshindernis anerkennen, im Rahmen des § 53 Ausländergesetz, soweit diesen Frauen extreme individuelle Gefahren an Leib und Leben drohen. Insofern wären wir bei dem subsidiären Schutzstatus gelandet und nicht bei der Flüchtlingsanerkennung. Insofern haben Sie vollkommen Recht. Aber es ändert nichts daran, dass ein Schutzstatus gewährt wird. Dieser ist nur etwas schwerer zu erlangen. Im Rahmen des § 53 Abs. 6 Ausländergesetz muss eine konkrete, extreme Gefahrensituation vorliegen. Ein hoher Prognosemaßstab. Diese Hürde muss überwunden werden. Das kann in der Tat bei der einen oder anderen Frau dann schon zu Schutzlücken im System führen.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast.** Ich bedanke mich. Herr Grenz bitte.

SV **Wolfgang Grenz:** Ja, ich bin auch gefragt worden zu der Frage des Terrorismusvorbehalts und des Ausschlusses, und Herr Hund, jetzt kommt meine nette Retourkutsche: Der Vorteil eines Vertreters einer Menschenrechtsorganisation ist, dass er natürlich auch die Verträge unter dem internationalen menschenrechtlichen Gesichtspunkt lesen kann. In den Artikeln 14 und 17 steht das Wort "Terrorismus" nicht drin. Aber wenn Sie den Text genau lesen, ist es damit doch gemeint. Da sind nämlich die Verbrechen gegen Frieden, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne internationaler Vertragswerke enthalten. Und auch die Handlungen sind genannt, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen, wie sie in der Präambel und in den Artikeln 1 und 2 der Charta enthalten sind. Das fällt dann eben auch darunter. Das dazu. Bei den Ausschlussgründen setzt dann die Kritik an, die amnesty und UNHCR viel deutlicher seit langem vorbringen, dass genau wie bei § 51 Abs. 3 AuslG auch hier einige Punkte vermischt worden sind, die Ausschlussgründe nach Artikel 1 F und nach Artikel 33 Abs. 2 GFK. Das ist natürlich schwierig, insbesondere auch - worauf Herr

Göbel-Zimmermann hingewiesen hat - hinsichtlich des subsidiären Schutzes, also für die Leute, die durch Artikel 3 EMRK geschützt werden: Hier wird der Schutz entfallen. Hier wird also die Verbindung zwischen "inclusion"- und "exclusion"-Gründen vermischt. Das ist leider auch in den Entwürfen der Kommission so zu verstehen. Dies ist eigentlich gegen die Genfer Konvention, gegen die dort enthaltenen Ausschlussgründe gerichtet. Es wäre gut, wenn die Kommission das wieder abändern würde. Danke.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Danke schön. Ich war von Herrn Veit gebeten worden, Mr. Faull noch zu bitten, einige zusätzliche Anmerkungen zum Thema Terrorismus zu machen. Könnten Sie bitte noch etwas zum Terrorismus ergänzen, Mr. Faull.

SV **Jonathan Faull**: Allgemein: Seit den tragischen Ereignissen des 11. Septembers kann man generell sagen, dass wir uns noch mehr, als es davor der Fall war, bei unseren Vorschlägen mit dem Kampf gegen Terrorismus befasst haben. Sie werden bei einer ganzen Reihe von Vorschlägen, die wir gemacht haben, Bezüge dazu finden, vielleicht nicht ausdrücklich zu Terrorismus, aber zum Schutz der öffentlichen Ordnung, zu nationalen Sicherheitsfragen, was normalerweise von den zuständigen Behörden auch in diesem Sinne interpretiert wird. Hinter den Vorschlägen steht die klare Intension, dass der Kampf gegen Terrorismus berücksichtigt werden soll und dass den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gegeben werden soll, innerhalb der EU-Gesetzgebung, die Notwendigkeit des Kampfes aufzunehmen. Ich kann Ihnen gerne Beispiele geben, aber das ist das Gesamtkonzept, dem wir folgen.

SV **Prof. Dr. Kay Hailbronner**: Zu der Frage von Herrn Grindel: Es ist natürlich eine schwierige Frage, was eigentlich die Attraktivität des Asylverfahrens ausmacht. Das steht ja hinter Ihrer Frage. Ich bin eigentlich der Meinung, man kann nicht einen einzigen Faktor herausnehmen. Was ich für letztlich entscheidend halte, ist die allgemeine Einschätzung, es zu schaffen, also ganz primitiv "make your way through the system somehow". Das ist der Grund dafür, dass die Leute 10.000 \$ bezahlen, wobei sie keine konkreten Vorstellungen über den Weg haben, ob über Asylgründe, die Genfer Konvention oder "subsidiary protection". So dass der Schlüssel zur Lösung eigentlich darin liegt, wenn ein Gesuch geprüft worden ist, ob man

Möglichkeiten hat, den Aufenthalt in angemessener Zeit zu beenden. Dies macht heute immer noch die größte Zahl der Fälle aus, wenn Sie die Statistiken in allen Mitgliedstaaten anschauen. Wir haben überall das gleiche Problem, nämlich die Beendigung des Aufenthalts von Personen, die eigentlich kein Aufenthaltsrecht haben. Das ist das zentrale Problem für ein glaubwürdiges Asylsystem.

Jetzt zu der nichtstaatlichen Verfolgung: Offengestanden, ich glaube, dass die nichtstaatliche Verfolgung natürlich neue Aspekte auch in das Asylverfahren hineinbringen wird. Wenn wir unser jetziges Verfahren genau analysieren, ist es natürlich nicht so, dass wir nicht auch schon die nichtstaatlichen Aspekte in jedem Verfahren hätten. Das Bundesamt prüft natürlich die Abschiebungshindernisse. Das Bundesamt prüft nach § 53 Abs. 6 Ausländergesetz. Wenn man z.B. zwei Fallgruppen vergleicht, Tamilen in Sri Lanka, wird man sehen, dass in Großbritannien, wo nichtstaatliche Verfolgung von vornherein akzeptiert wird, 80 Prozent aller Asylbewerber - mindestens - mit nichtstaatlicher Verfolgung argumentieren, während bei uns im Grunde die gleiche Kategorie mit staatlicher Verfolgung argumentiert. Im Grunde sind es aber die gleichen Sachverhalte.

Letztendlich prüft natürlich auch das Bundesamt immer wieder die nichtstaatliche Verfolgung, jedenfalls über § 53 Abs. 6, so dass ich eigentlich glaube - das wird Sie vielleicht enttäuschen -, dass nichtstaatliche Verfolgung sich - jedenfalls bei der Genfer Konvention - nicht so substantiell sozusagen in der Masse auswirken wird. Da spielt natürlich auch eine Rolle, dass wir über Erfahrungen anderer Mitgliedstaaten verfügen - Herr Faull hat es auch gesagt -, dass es in anderen Mitgliedstaaten praktiziert wird und es doch nicht zu der großen Flut geführt hat. Allerdings möchte ich jetzt doch einen kleinen Vorbehalt machen. Ich meine, man müsste schon unterscheiden, was auch die Bundesregierung meines Erachtens mit Recht macht, zwischen der Genfer Konvention und der staatlichen Verfolgung, der nichtstaatlichen Verfolgung und den neuen Tatbeständen beim subsidiären Schutz, wo meines Erachtens die nichtstaatliche Verfolgung eine etwas andere Qualität hat, vor allem auch bei dem Tatbestand "indiscriminate violence" in "internal conflicts", also im Bürgerkrieg oder in bewaffneten Konflikten. Da glaube ich allerdings schon, dass die Einbeziehung der nichtstaatlichen Verfolgung doch eine gewisse Verschiebung auch hinsichtlich der Schwierigkeiten bei der Aufklärung mit sich bringt. Allerdings, und das, Herr Schröder, beantwortet Ihre Frage: Es ist richtig, was Herr Göbel-Zimmermann und andere auch schon gesagt haben, der Ehemann, der

prügelt, fällt natürlich nicht als solcher unter die Richtlinie, sondern - Herr Faull hat es auch gesagt - wir haben den Tatbestand, dass der Staat "unable" oder "unwilling" sein muss, also nicht in der Lage oder nicht willens sein muss, den Schutz zu gewähren. Es wird ganz entscheidend darauf ankommen, in der Praxis dieser Richtlinie, dass hier auch entsprechende Anforderungen gestellt werden. Es kann nicht ausreichen, das muss man auch von vornherein sicherstellen, dass ein einzelner Staat in einem Einzelfall keinen Schutz gewährt, sondern dass generell ein Schutzsystem nicht bereitgestellt wird. Das Bundesverfassungsgericht hat es im Übrigen mehrfach entschieden, es gibt eine Fülle von Entscheidungen, in denen das Bundesverfassungsgericht feststellt, dass es nicht ausreicht, dass in einem Einzelfall ein Staat den Schutz nicht bereitgestellt hat. Wir müssen eine systembedingte immanente Unwilligkeit oder Schwäche dieses Staates feststellen. Das ist ganz wichtig auch für die Auslegung der Richtlinie, dann entschärft sich das Problem doch etwas.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Danke schön, Herr Prof. Hailbronner. Bitte Herr Prof. Huber, Sie waren auch zum Thema Schutzlücke gefragt.

SV **Prof. Dr. Peter Huber**: Ich war auch zum Thema Schutzlücke gefragt worden und zur nichtstaatlichen Verfolgung. Eine Schutzlücke kann ich nicht erkennen. Die geschlechtsspezifische Verfolgung kann jedenfalls im Zusammenhang mit anderen Gründen schon heute einen Asylgrund darstellen. Herr Göbel-Zimmermann hat auch gesagt, dass hier zur Not und im letzten Fall die Duldung nach § 53 Abs. 6 AuslG greift. Herr Winkler, zur nichtstaatlichen Verfolgung in Artikel 3 EMRK: Natürlich führt die Richtlinie nicht dazu, dass das Bundesverwaltungsgericht seine Rechtsprechung ändern müsste oder dass sich der Gewährleistungsbereich von Artikel 16 a ändern würde. Sie wird aber zu etwas führen, was man ein "duales Regelungsregime" nennt. Wir werden die europarechtlichen Vorgaben haben, wo die nichtstaatliche Verfolgung - mit welchem praktischen Effekt auch immer - anerkannt werden muss, und daneben, soweit es einen überschießenden Gewährleistungsbereich des nationalen Asylrechts weiterhin geben sollte, die herkömmliche nationale Regelung. Insoweit ist die deutsche Rechtsprechung nicht gehindert, die bisherige Interpretation, die die nichtstaatliche Verfolgung ausschließt, im Prinzip beizubehalten. Was, Herr Schröder, das Gesamtkonzept und die "building blocks" angeht, von denen Herr

Faull gesprochen hat, führt dieses Vorgehen - es soll ja nur die erste Stufe einer Gesamtharmonisierung sein - zu dem Problem, dass dem Asylkompromiss jetzt, in der ersten Phase, die Zähne gezogen zu werden drohen, ohne dass das "burden sharing" jenseits der marginalen Zuwendungen aus dem Fonds für die Mitgliedstaaten wirklich geregelt wäre. Vor diesem Hintergrund wäre eine vollständige Harmonisierung des Asylrechts und die Überführung in den Direktvollzug der Europäischen Gemeinschaft dem von der Kommission angepeilten Zustand vorzuziehen. Allerdings sieht die Europäische Verfassung bzw. ihr Entwurf, nicht vor, dass das Asylrecht in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallen soll. Nur so, wie es im Moment werden soll, mit der Durchlöcherung der Flughafenregelung, der Durchlöcherung der Drittstaatenregelung etc., erweist man der Effektivität des asylrechtlichen Regimes keinen Gefallen.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Bevor jetzt Herr Hund an die Reihe kommt, Herr Hailbronner hat noch gebeten etwas nachzutragen zum Thema geschlechtsspezifische Verfolgung, vielleicht auch noch zum prügeln Ehemann. Bitte schön, noch einmal Herr Hailbronner.

SV **Prof. Dr. Kay Hailbronner:** Ich habe die Frage von Herrn Schröder nicht ordentlich beantwortet. Die geschlechtsspezifische Verfolgung nach geltendem Recht wird überwiegend in Form einer Duldung nach § 53 Abs. 6 AuslG gelöst. Die größte Zahl der Fälle betrifft insbesondere Verstümmelungsfälle. Hier ist außer Frage - ich glaube, da haben wir keine große Kontroverse -, dass in derartigen Fällen auch ein Schutzanspruch besteht. Jedenfalls denke ich, dass wir insoweit weitgehend Konsens haben, für solche Fälle gewährt auch die Rechtsprechung einen Schutzanspruch nach § 53 Abs. 6 AuslG. Wir müssen aber den Unterschied beachten, dass wir hier ein differenziertes Instrumentarium haben. Wir haben Abschiebungsschutz für diese Fälle und im Regelfall also eine Duldung. Ob das sinnvoll ist, wenn die Duldung länger gewährt wird, darüber kann man sich unterhalten. Auch da bin ich der Meinung, dass eine längere Duldung eigentlich nicht sinnvoll ist. Im Unterschied dazu haben wir jetzt eine einheitliche Kategorie - und das schien mir wichtig - der Personen, die subsidiären Schutz erhalten, damit ist ein qualitativer Unterschied verbunden. Die Gruppe von Personen nichtstaatlicher Verfolgung fällt nun in diese einheitliche Flüchtlingskategorie, während die

materiellen Kriterien vielleicht gar nicht mehr so wichtig sind. Wir haben im Übrigen auch Fälle, bei denen man von geschlechtsspezifischer Verfolgung sprechen kann, die meines Erachtens unter die Genfer Konvention fallen. Politische Verfolgung ist anzunehmen, wenn ein Staat etwa Frauen, die eine bestimmte Kleidungsvorschrift nicht einhalten, mit erheblichen Sanktionen belegt. Das ist meines Erachtens auch ein Fall, den man unter die Genfer Konvention rechnen kann, weil hier das Herrschaftsinstrument zur Aufrechterhaltung eines politisch-religiösen Systems - etwa in den islamischen Staaten - eingesetzt wird. Da hätte ich gar keine Bedenken, dass wir das unter dem herkömmlichen Begriff der politischen Verfolgung bei der Genfer Konvention rechnen können.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Dann jetzt bitte Herr Hund.

SV **Michael Hund**: Ich will so ungehörig sein und doch noch etwas zu dem Terrorismusproblem sagen, weil ich ja auch etwas dazu geschrieben habe. Erstens ist es ein Unterschied, ob man einen Terrorismusvorbehalt oder Ausschlussgründe hat. Das kann Ihnen Frau Klug ganz genau erklären, denn sie verlangt für einen Ausschlussgrund, dass man vorher alles genau geprüft hat und ganz am Ende dann vielleicht den Ausschlussgrund annehmen darf. In den Terrorismusfällen, die wir 1999 zu entscheiden hatten, das will ich nur am Rande bemerken, gab es eine Stellungnahme des UNHCR. Da hieß es, dass selbstverständlich alle betreffenden Personen keine Terroristen sind. Und so ist es auch nach den jetzt vorgesehenen Ausschlussgründen: die Unterstützer, die Funktionäre, also die Hand, die den Terrorismus bedient - und nicht allein die, die sie überführt haben, dass sie schwere Kriegsverbrechen begangen haben, die also als Täter verurteilbar sind, denen Sie es nachweisen können: Die haben Sie nicht drin im Artikel 1 f, und Sie haben erst recht Verdachtsfälle natürlich nicht drin. Ein weiteres Problem, über das man sich zusätzlich unterhalten muss.

Mich hätte mehr überzeugt, wenn Herr Faull gesagt hätte, es kommt noch ein weiterer Baustein der Kommission irgendwann, denn bisher haben sie es nicht erwogen. Es gibt bisher ausschließlich einen ausdrücklichen Hinweis auf Terrorismus. Das ist ein Erwägungsgrund, den die deutsche Bundesregierung vorgeschlagen hat, bei der Neuregelung zur Übernahme unserer 51 Abs. 3-Regelung

als Ausschlussgründe ausdrücklich aufzunehmen. Das kann ich angesichts der völkerrechtlichen Verbindlichkeit der UN-Resolutionen wirklich nicht nachvollziehen.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Ganz kurzer Einwurf von Herrn Veit.

Abg. **Rüdiger Veit:** Wir wollen daraus jetzt keinen Dialog machen. Aber Herr Hund, im 14 und im 17 steht nicht, wie Sie jetzt Frau Klug haben gemeint richtig oder wie auch immer interpretieren zu sollen, dass das so geschehen sein muss und irgendwann das auch jemandem nachgewiesen worden ist und dass es erst dann greift, sondern in ähnlicher Form, wie wir es in unserem Rechtszustand haben: „wenn schwerwiegende Gründe die Annahme rechtfertigen“, so heißt es sowohl im 14 wie im 17. Also, wo ist denn da der entscheidende Unterschied zum Antiterror-Paket?

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Wenn ich das noch sagen darf, die Ausdeutung von Frau Klug ist eigentlich überflüssig, weil Frau Klug als nächstes an die Reihe kommen kann. Das brauchen Sie nicht auszudeuten. Herr Faull bitte.

SV **Jonathan Faull:** Artikel 14 und 17 bezüglich subsidiärem Schutz sind nach unserer Auffassung vollkommen klar. Kein anderer Mitgliedstaat und kein anderes vergleichbares Forum hat irgendeinen Hinweis gegeben, dass wir uns bei dem Richtlinienvorschlag nicht mit der Bedrohung durch Terrorismus befasst hätten. Die anderen 14 Mitgliedstaaten, die die Bedrohung durch den Terrorismus genauso ernst nehmen, waren durchaus zufrieden.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Danke schön. Ich glaube, Herr Hund war noch nicht ganz zu Ende. Bitte schön Herr Hund.

SV **Michael Hund:** Ich will das Terrorismusproblem jetzt nicht noch weiter vertiefen, aber ich bin nicht der Meinung, dass damit alles das, was in der UN-Resolution steht, abgedeckt wird, zumal die Begriffe auslegungsbedürftig und auslegungsfähig sind und das Wort Terrorismus nach wie vor nicht drin steht. Zweitens, die Schutzlückendiskussion: Ich möchte mal ganz provozierend sagen, die ist eigentlich scheinheilig und zwar deshalb, weil Sie nie für alle Schutz bieten können. Auch die Kommission schlägt nicht vor, einen subsidiären Status für alle, die mühselig und

beladen sind und für alle, die auch nur ernsthaft in ihrem Leben bedroht sind irgendwo auf der Welt, zu verheißen. Das kann sie auch nicht. Hunger und Naturkatastrophen werden ausdrücklich in der Begründung ausgenommen. Aus der Sicht der Betroffenen, die von Hunger und Naturkatastrophen betroffen sind, können Sie mir nicht erklären, warum das keine Schutzlücke sein soll. Alle Asylsysteme waren und sind selektive Schutzsysteme, die nur selektiv Schutz bieten. Der politische Verfolgungsbegriff des Asyls sagt selektiv: nur den politisch Verfolgten wird Schutz geboten. Und wir sind mit unserem differenzierten deutschen Schutzsystem bis zur Grenze des Perfektionismus gegangen, haben - allerdings abgestuft im Status - weitere Schutzrechte gewährt, mindestens zum Schluss durch Nichtabschiebung - übrigens den Kerngehalt des Asylrechts - Nichtabschiebung in einen Staat, in dem wirklich der Tod oder sehendes Auges Tod oder schwerste Verletzungen drohen, wie es die Rechtsprechung sagt, denen allen wollen wir notfalls helfen, sogar denen nach § 53 Abs. 6 Satz 1 in verfassungskonformer Auslegung, die nur - in Anführungszeichen - in eine Hungerkatastrophe zurückgeschickt werden.

Und deshalb finde ich die gesamte Diskussion schlicht falsch. Es geht nicht darum, ob jemand geschützt wird, sondern wie er geschützt wird, mit welchem Status er versehen wird. Sie meinen nun, Sie müssten mit den Segnungen der Genfer Konventionen nicht nur die politisch Verfolgten und alle, für die das einmal geschaffen war, beglücken, sondern auch alle anderen. Das sage ich nur, das ist ein Problem. Da werden wir ein Problem haben. Erstens bedeutet das, dass die politisch Verfolgten jetzt gleich behandelt werden wie alle anderen. Und zum Zweiten kann sich ja jeder sagen, ich habe die Chance, wenn ich da nur reinkomme, auch einen Schutzstatus zu erhalten; ich muss ja nicht politisch verfolgt sein. Die Grenzen verwischen total bis zur Unkenntlichkeit bei der nichtstaatlichen Verfolgung durch x-beliebige private Drogenbanden, durch Drogenmafia. Sie kennen die Fälle, die da genannt werden, und auch den prügelnden Ehemann, der aus einer Stellungnahme des UNHCR stammt, genauso wie die Nichteinhaltung von Kleidungsvorschriften, ohne zu prüfen, ob es jemandem zumutbar ist, sich in seinem Heimatland, das einen anderen kulturellen und religiösen Kreis angehört, wie alle seine Landsleute beispielsweise an Kleidungsvorschriften zu halten. Die finde ich nicht schön, die finde ich diskriminierend, aber ob wir das zum Asylgrund oder zum subsidiären Schutzgrund erheben müssen, das ist das Problem. Und prügelnde Ehemänner

sollen in solchen anderen Kulturen und Gemeinschaften gelegentlich das tun können, ohne dass ihnen der Staat Einhalt gebietet. Wenn Sie die alle aufnehmen wollen, dann kann ich nur sagen, das wird doch eine zahlenmäßig größere Belastung mit sich bringen, als Sie sich das vielleicht jetzt vorstellen. Jedenfalls die Ansprüche werden erweitert. Ob die Zahl derer, die dann tatsächlich kommen, erhöht wird, ist eine reine Prognosefrage.

Drittens zur geschlechtsspezifischen Verfolgung: Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist das Geschlecht ein Asylmerkmal, nämlich bei Ausgrenzung aus der Gesellschaft, bei Ausgrenzung aus der staatlichen Gemeinschaft. Wenn es also staatliche geschlechtsspezifische Verfolgung gibt, Genitalverstümmelung, die der Staat fördert oder hinnimmt oder keinen Schutz gewährt, dann bekommen sie dafür sogar Asyl, und nicht nur den Schutz des § 53 Abs. 6. Wenn aber Genitalverstümmelung darauf beruht, dass trotz staatlichem Schutz, trotz staatlicher Verbotsgesetze aufgrund der gesellschaftlichen Verhältnisse in bestimmten Ländern der Staat faktisch nicht in der Lage ist das zu verhindern - im Übrigen wissen Sie, dass es in der Bundesrepublik Deutschland Tausende von Fällen geben soll, in denen hier lebende Familien ihre Kinder nach alten Riten beschneiden lassen -, wenn der Staat also in diesen Ländern nach den Feststellungen keinen Schutz bieten kann aufgrund der gesellschaftlichen Verhältnisse, dann handelt es sich um private Verfolgung. Und dies ist einfach eine politische Frage: Wollen wir alle Kinder, die in Deutschland sind oder nach Deutschland kommen und denen dieses droht, sozusagen auf immer hier behalten, weil ihnen dieses Schicksal droht? Ich habe da kein Problem, wenn der Gesetzgeber das so entscheidet. Dann ist es eine politische, menschenrechtlich hochstehende und von einer hohen ethischen Gesinnung zeugende Entscheidung. Aber darüber muss man doch diskutieren dürfen, ob es sinnvoll ist und ob das die Grenzen unseres Rechtssystems sprengt.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Danke schön. Ich muss mal ganz kurz organisatorisch zur Geschäftslage etwas sagen. Wir müssten wirklich um 18.00 Uhr abschließen, schon im Hinblick auf unsere Brüsseler Gäste, die dann einfach abreisen müssen. Wir möchten noch in einer letzten Fragerunde Integration und Arbeitsmarktzugang behandeln. Das halte ich für dringend geboten, auch gerade bei den Absprachen, die wir getroffen haben. Wir müssten also sehen, wie wir das

einigermaßen solide und seriös noch bewältigen. Deswegen würde ich die beiden Kollegen, die sich jetzt noch gemeldet haben, bitten, bei ihren Fragen schon den letzten Aspekt mit einzubeziehen. Das lässt sich ja machen, dass wir einen fließenden Übergang in den dritten Bereich haben. Jetzt hat aber zuerst noch Frau Klug das Wort und dann folgt die letzte Wortmeldungsrunde. Bitte schön, Frau Klug.

SV Anja Klug: Ja, vielen Dank. Wo ich jetzt so oft zitiert wurde, muss ich ja noch etwas dazu sagen. Ich möchte mich nochmals zur nichtstaatlichen Verfolgung äußern. Ich bin vorhin in meiner Stellungnahme, weil ich dachte, dass wir das noch mal gesondert abhandeln, nicht darauf eingegangen. Ich möchte nur ganz kurz verweisen auf die Stellungnahme, die UNHCR im Jahre 1999 für den Bundestag, für den Menschenrechtsausschuss, erstellt hat. Sie beruht auf einer Studie, die wir durchgeführt haben. Aus dieser Studie hat sich ergeben, das hat Herr Faull auch schon gesagt, aus der Entstehungsgeschichte, dem Wortlaut und dem Zweck der GFK ergibt sich, dass nicht der Urheber der Verfolgung entscheidend ist, sondern entscheidend ist, ob der Schutzsuchende staatlichen Schutz in Anspruch nehmen kann. Ich möchte auf die Begründungen hier nicht mehr eingehen. Herr Faull hat auch schon vieles dazu gesagt. Nur nochmals vielleicht der Punkt zur EU, gemeinsamer Standpunkt: Damals konnte man sich nicht darauf einigen, die nichtstaatliche Verfolgung in den Flüchtlingsbegriff mit einzubeziehen. Es ist zu einer Kompromissformel gekommen, die es den verschiedenen Mitgliedstaaten letztlich überlassen hat, ihre eigenen Rechtsauffassungen weiter zu vertreten. Deshalb begrüßt UNHCR, dass die Qualifikationsrichtlinie jetzt hier Klarheit geschaffen hat. In Artikel 9 c ist nun eindeutig geklärt, dass auch nichtstaatliche Verfolgung zur Flüchtlingsanerkennung führt, wenn der Staat nicht in der Lage oder nicht willens ist, Schutz zu gewähren. Was ich jetzt hier bei der Diskussion, die wir vorhin geführt haben, sehr interessant fand, ist, dass sich offensichtlich der Schwerpunkt der Diskussion sehr wegverlagert hat von dem, was wir ursprünglich im Zusammenhang mit nichtstaatlicher Verfolgung diskutiert haben und woraus sich eigentlich die Problematik in Deutschland entwickelt hat, nämlich die nichtstaatliche Verfolgung in Bürgerkriegssituationen. Das ist heute hier nicht mehr wirklich ein Problem. Die Bürgerkriegsländer, die hier in Frage gekommen sind, sind zum Teil nicht mehr vorhanden. Zum Teil hat auch das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung geändert. Ich meine, wir können wahrscheinlich den ganzen Tag über nichtstaatliche

Verfolgung, über deren verschiedene Aspekte reden. Zu der Problematik, die hier aufgeworfen wurde, wie man feststellen kann, ob der Staat Schutz gewähren kann, möchte ich sagen, dass die Rechtsprechung in anderen Ländern durchaus schon versucht hat Maßstäbe zu entwickeln, um eben diese Prüfung vernünftig bewerkstelligen zu können. Ich kann hier auf die House of Lords-Entscheidungen verweisen, "Shah und Islam" ist eine sehr bekannte davon. Ich möchte aber auch noch mal darauf hinweisen, um auch die Diskussion wieder auf eine realistische Basis zu führen, dass die staatliche Verfolgung nach wie vor den Großteil der Asylanträge ausmacht und dass die Fälle, wo tatsächlich Personen von nichtstaatlichen Akteuren verfolgt werden in bestehenden Staaten und der Staat tatsächlich nicht Schutz gewähren kann, nach unseren Erkenntnissen wirklich einen absolut minimalen Teil der Asylanträge ausmachen. Ich möchte zur nichtstaatlichen Verfolgung auch nur noch mal ganz kurz einen weiteren Aspekt zur Staatenpraxis anführen. Herr Faull hat bereits auf die Entwicklung in Frankreich hingewiesen. Ich kann hier auch noch die Entwicklung in der Schweiz anführen. Die Schweiz hat bisher eine in etwa mit Deutschland vergleichbare Praxis im Hinblick auf die nichtstaatliche Verfolgung, aber auch dort gibt es schon seit einigen Jahren Diskussionen, das zu ändern. Nun ist es dazu gekommen, dass in der Schweiz in dem neuen Entwurf für ein Asylgesetz, in der sogenannten Botschaft - ich denke, das ist mit der Gesetzesbegründung bei uns zu vergleichen - aufgenommen worden ist, dass diese Praxis geändert werden soll. Was in dieser Botschaft auch interessant ist, ist, dass man sich nur sehr marginale Auswirkungen von der geänderten Rechtsprechung oder Anerkennungspraxis erwartet. Es ist die Rede von 100 Personen, die dort im Jahr möglicherweise mehr anerkannt werden sollen. Vielleicht jetzt zur geschlechtsspezifischen Verfolgung: Es ist schon einiges von den Vorrednern gesagt worden. Was die geschlechtsspezifische Verfolgung betrifft, ist wichtig, sich vor Augen zu führen, dass der Begriff letztendlich ein Oberbegriff ist für verschiedene Antragsgründe, in denen das Geschlecht eine Rolle spielt. Geschlechtsspezifische Verfolgung ist z.B. auch - das ist hier noch nicht erwähnt worden -, wenn Frauen aufgrund ihrer politischen Überzeugung, um im klassischen Bereich zu bleiben, vergewaltigt werden, oder aufgrund ihrer Rasse, ihrer Herkunft, wie das z.B. bei den bosnischen Frauen im bosnischen Bürgerkrieg gewesen ist. Solche Tatbestände fallen auch nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, nach der deutschen Rechtsprechung unter den

Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention, wie sowieso im Bereich der nichtstaatlichen Verfolgung nur einige Teilaspekte in Deutschland nicht zur Anerkennung geführt haben. Auch da hat es in Deutschland eine Entwicklung gegeben. So kann man auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Afghanistan hinweisen, die zwar am Grundsatz der nichtstaatlichen Verfolgung festgehalten hat, aber doch den Begriff der De-facto-Autorität einen größeren Spielraum beigemessen hat, so dass auch dort neue Bereiche der nichtstaatlichen Verfolgung einbezogen werden. Man muss hier, denke ich, auch auf das Zuwanderungsgesetz hinweisen, das in § 60 wirklich eindeutig klarstellen würde, dass nichtstaatliche Verfolgung zur Flüchtlingsanerkennung führt, wenn der Staat nicht in der Lage ist zu schützen, und das sich damit eindeutig der Schutztheorie anschließt.

Zu dem Fall, den Sie gebildet haben, Herr Schröder, ich meine, Herr Hund hat dazu Stellung genommen und andere - wie ist das mit der Frau, die von ihrem Ehemann verprügelt wird? Ich meine, das ist ein ziemlich guter Beispielfall, um Grenzen aufzuzeigen. Die Genfer Flüchtlingskonvention setzt zunächst voraus, dass eine Verfolgung vorliegen muss. Für das Vorliegen von Verfolgung - wenn ich es mal etwas plakativ sagen darf - muss eine schwerwiegende Menschenrechtsverletzung vorliegen. Das heißt, wir knüpfen an den internationalen Standard, an den internationalen Kodex von Verhaltensweisen, die international geächtet sind, an, insoweit muss eine schwerwiegende Verletzung gegeben sein. Erst dann prüfen wir überhaupt weiter, ob diese schwerwiegende Verletzung an einen der Gründe der Genfer Flüchtlingskonvention anknüpft. Hier würde man sicherlich schon eine schwerwiegende Menschenrechtsverletzung ablehnen. Aber wenn ich weiter denken würde, wenn es z.B. um Totschlag geht, der Mann schlägt seine Frau tot, wäre es sicherlich eine schwere Menschenrechtsverletzung. Es muss eben geprüft werden, ob die Verfolgung aus den in der Genfer Flüchtlingskonvention genannten Gründen erfolgt, hier müsste man das im Zusammenhang mit der sozialen Gruppe diskutieren. Aber auch wenn das alles vorliegen würde, wäre weiter zu prüfen, ob der Staat Schutz gegen diese Verletzungen gewährt. Ich darf darauf hinweisen, dass man natürlich hier in Deutschland, wenn jemand zu uns kommen würde und sagen würde, ich werde hier verfolgt sagen würde: Du wirst verfolgt; du kannst zur Polizei gehen. Und das ist in anderen Staaten grundsätzlich auch der Fall. Der Staat ist derjenige, der die Menschenrechte einhalten muss, der zunächst verpflichtet ist. Nur dann,

wenn das System des Herkunftsstaates versagt, wenn dort kein Schutz gewährt wird gegen schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen, dann greift der internationale Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention ein. Jetzt noch mal zum Terrorismus: Ich möchte jetzt nicht die Debatte, die wir damals beim Antiterrorismugesetz schon geführt haben, wiederholen. Ich möchte nur daran erinnern, dass wir damals darauf hingewiesen haben, dass die Genfer Flüchtlingskonvention zwei verschiedene Ausnahmetatbestände vorsieht. Einmal den Artikel 1 f, der festschreibt, wann jemand von der Flüchtlingsanerkennung ausgeschlossen wird, und zum anderen den Artikel 33 Abs. 2, der festlegt, wann sich jemand, obwohl er ein Flüchtling ist, nicht auf den Refoulement-Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention berufen kann. Ich möchte Sie jetzt nicht mit juristischen Details langweilen. Ich möchte nur einfach wiederholen, dass wir die Befürchtung haben, dass durch die Zusammenschreibung dieser beiden Normen, wie es in § 51 Ausländergesetz geschehen ist, die Ausschlussstatbestände der Genfer Flüchtlingskonvention so erweitert werden, dass dies nicht mehr konform mit der Genfer Flüchtlingskonvention ist. Leider, wir bedauern das, ist diese Zusammenschreibung der beiden Normen auch übertragen worden auf die Qualifikationsrichtlinie, die nach unserer Auffassung mehr als genügend Spielraum bietet, um auf terroristische Bedrohungen reagieren zu können. In Artikel 14, wo es um den Ausschluss von der Genfer Flüchtlingskonvention geht, ist der Artikel 33 Abs. 2 auch erwähnt worden, so dass wir die gleiche Rechtslage nach der Richtlinie haben, wie wir sie jetzt nach dem geltenden Ausländergesetz haben.

Vielleicht noch einen Hinweis zu den Zahlen, die hier immer genannt werden. Ich befürchte, dass Herr Hund demnächst zum UNHCR kommt und fragt, ob wir ihm nicht neue Flüchtlinge schicken können. Denn nach den neuesten Zahlen, das muss man einfach sehen, um auch die Diskussion auf die richtige Basis zu stellen, ist es so, dass der Asylbewerberneuzugang auf dem niedrigsten Stand in Europa ist - ich rede von Europa insgesamt. Dass die Zahlen in Deutschland sinken, wissen wir. Die Zahlen sinken aber in ganz Europa, auch in den Ländern, in denen die nichtstaatliche Verfolgung angewandt wird. Auch in Ländern wie Großbritannien, die in den letzten Jahren noch Probleme hatten, sinken die Zahlen. Das ist, denke ich, wichtig zu sagen, um 32 Prozent in Großbritannien vom 1. Quartal 2003 mit dem letztem Quartal 2002, d.h. im gegenwärtigen Zeitpunkt gibt es überhaupt keinen Anlass dafür zu befürchten, dass es, selbst wenn es zu großzügigeren Regeln kommen würde, einen Zustrom von Flüchtlingen nach Europa geben würde. Wenn

die Zahlen überall in Europa sinken, gibt es keine Befürchtung zu glauben, dass mehr Menschen nach Deutschland kommen.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Danke schön. Jetzt die ganz herzliche Bitte an die letzte Fragerunde, sich sehr, sehr kurz zu fassen und auch ganz gezielt nur bestimmte Experten anzusprechen, nicht wieder Allround-Fragen zu stellen, sonst können wir uns nicht an unser Limit halten. Wir sind aber an diese Deadline gebunden. Also, ich habe jetzt noch auf der Liste Herrn Winkler, Herrn Schröder, Herrn Grindel und Herrn Dr. Stadler. Äußerste Kürze ist angebracht und wir versuchen dann diese Schlussrunde mit dem Themenschwerpunkt Integration, Arbeitsmarkt, Sozialleistungen noch einigermaßen verantwortungsvoll zu bewältigen. Als nächster bitte Herr Winkler.

Abg. **Josef Philip Winkler:** Danke Frau Vorsitzende. Es ist bei mir noch die Frage offen geblieben an Herrn Hailbronner und Herrn Huber bezüglich der Kenntnis über die Auslegung des Begriffs nichtstaatliche Verfolgung in Artikel 3 EMRK in anderen europäischen Staaten. Die nächste Frage geht an Herrn Marx, Herrn Göbel-Zimmermann und Herrn Hailbronner

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Stopp! Es wird schwierig mit Mehrfachnennungen.

Abg. **Josef Philip Winkler:** Ob es in der EU Mitgliedstaaten gibt, die einen absoluten Ausweisungsschutz für die auf ihrem Gebiet aufgewachsenen oder geborenen Personen kennen. Die Frage war kürzer als die Anzahl der Experten.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Danke. Als nächster Herr Schröder bitte.

Abg. **Dr. Ole Schröder:** Auch eine Frage zur Sozialhilfegewährung und zur medizinischen Versorgung und auch zum Arbeitsmarktzugang hinsichtlich der subsidiär Schutzberechtigten: Diese Personen sind ja nun der Natur der Sache nach nur vorübergehend im Land. Wird es vor diesem Hintergrund als sinnvoll erachtet, dass man die subsidiär Schutzberechtigten und die sonstigen Flüchtlinge gleich

behandelt? Wie kommt man zu diesem Ergebnis? Das ist meine Frage an Herrn Faull und an Herrn Huber.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Danke schön. Dann bitte Herr Grindel.

Abg. **Reinhard Grindel:** Es ist in mehreren schriftlichen Gutachten angesprochen worden, welcher hohe Standard an sozialen Leistungen in der Anerkennungsrichtlinie verlangt wird, welche umfassenden Sozialleistungen dort geleistet werden sollen. Ich möchte gern Herrn Faull fragen. Wir haben ja nun ein ganz unterschiedliches Sozialleistungssystem in den 15 Mitgliedsländern. In Italien gibt es, wenn ich richtig informiert bin, ein Begrüßungsgeld und ansonsten machen das die karitativen Organisationen. Wie wollen Sie sicherstellen, dass wir sozusagen auch eine Harmonisierung der Sozialleistungen in allen Mitgliedsländern, also dann in 25 Mitgliedsländern auf dem Niveau hinbekommen, wie Sie es vorgesehen haben? Herr Hailbronner würde ich gerne fragen, weil er es angesprochen hat: Wenn das nicht gelingt, wenn es bei dem Auseinanderfallen dieser Sozialleistungen im Standard im großen Maße bleibt, würden Sie dem deutschen Gesetzgeber empfehlen, von sich aus zu harmonisieren, sich sozusagen dem Mittel der Sozialleistungsstandards in den Mitgliedsländern anzupassen?

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Ich bedanke mich und dann noch der Kollege Stadler.

Abg. **Dr. Max Stadler:** Eine Frage an Herrn Faull zum Arbeitsmarktzugang. Wir von der FDP haben die Tendenz, einen sehr schnellen Arbeitsmarktzugang, unabhängig vom Status des Flüchtlings zu eröffnen, weil wir glauben, dass damit Sozialneid vermieden wird, denn man muss ja sowieso die Menschen irgendwie versorgen. Wir wollen ihnen es gerne selber überlassen, für sich zu sorgen. Nun wird immer gesagt, ein Hauptgegenargument, das Gegenargument, das würde zu einem Sog führen und einen Anreiz geben. Haben Sie empirische Belege dafür, dass je nach Unterschiedlichkeit der jetzigen Regelung zum Arbeitsmarktzugang eben ein solcher Sog zu beobachten ist oder auch nicht?

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Danke schön. Dann fasse ich zusammen, dass jetzt angesprochen sind Herr Faull, Herr Göbel-Zimmermann, Herr Hailbronner, Herr Huber. Wenn von Seiten der übrigen Experten noch ein Schlusswort gewünscht wird, bitte ich, mir das zu signalisieren. Ansonsten könnten wir uns so auf das Ende 18.00 Uhr verständigen.

SV **Jonathan Faull:** Hinsichtlich der Rechte auf Sozialleistungen für Personen, die subsidiären Schutz genießen: Wir streben keineswegs eine volle Harmonisierung an. Wie zu Recht gesagt worden ist, bestehen in den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede, so dass es eine ungeheure Aufgabe wäre detailliert festzulegen, welche Ansprüche auf Leistungen diese Personen hätten. Was wir also gemacht haben ist, dass wir über Mindeststandards gesprochen haben. Die Umsetzung der Mindeststandards würden wir dann gemäß dem Subsidiaritätsprinzip den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen. Um Ihnen jetzt ein Beispiel zu geben: Artikel 29 sagt, dass Personen, die Anspruch auf internationalen Schutz haben, und sei es, dass sie Subsidiaritätsschutz haben, Anspruch auf geeignete Unterbringung haben sollten. Die Definition der Unterbringung und die Bedingungen, unter denen diese Unterbringung gewährt werden kann oder soll, würde den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen werden. Wir haben uns angesehen, wie die einzelnen Mitgliedstaaten mit diesem Problem umgegangen sind. Obwohl wir glauben, dass wir nicht mehr getan haben, als bestehende individuelle Verpflichtungen und Praktiken zu klären, haben wir absichtlich von detaillierten Regelungen Abstand genommen und es den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen, die Einzelheiten festzulegen. Hinsichtlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt weiß ich, dass es kontroverse Vorstellungen gibt. Hinsichtlich der genauen Befugnisse für eine Regelung auf diesem Gebiet wurde keine präzise Frage gestellt. Deswegen möchte ich auch nicht auf Details eingehen. Wir glauben, dass die entsprechenden Befugnisse auf der Gemeinschaftsebene bestehen. Die Frage des sogenannten Pull-Faktors ist wichtig. Man ist zu Recht besorgt und will so früh wie möglich genügend über die Auswirkungen von gesetzlichen Veränderungen wissen und in welchem Maße das Signal, das in die übrige Welt gesendet wird, zur Ermutigung oder zur Abschreckung führt. Es ist sehr schwer, eine präzise Analyse zu geben. Diejenigen, die vorgeben, dass sie eine präzise Analyse durchführen können, täuschen sich und täuschen uns, weil es keine exakte wissenschaftliche Methode gibt, die voraussagen kann, wie die Situation

aussehen wird. Aber wir haben insofern in der Europäischen Union Glück, dass wir so etwas wie Laboratorien haben, die das wirkliche Leben widerspiegeln in Form der realen Praxis und Erfahrung in jedem unserer Mitgliedstaaten. Wir haben 15, bald 25 Mitgliedsländer, dort können wir sehen, was sich in den einzelnen Ländern abzeichnet, und wir können sehen, wie die Migrationsströme in diesen Ländern aussehen. Ich denke, wir haben nichts zu befürchten. Es wird wegen der Asylrichtlinien keine magnetische Anziehung der EU für Menschen aus dem übrigen Teil der Welt geben.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast:** Danke sehr. Und dann bitte Herr Göbel-Zimmermann noch mal.

SV **Dr. Ralph Göbel-Zimmermann:** Zu der Frage von Herrn Winkler zum Ausweisungsschutz für Minderjährige oder in dem Land Geborene. Es ist immer sehr schwer Herr Winkler, verlässliche Auskünfte dazu zu geben, weil die nationalen Rechtsordnungen einem ständigen Wandel unterworfen sind. Unter Vorbehalt, mein letzter Informationsstand ist der, dass in Frankreich ein absoluter Ausweisungsschutz für minderjährige Ausländer besteht, in Österreich ein absolutes Ausweisungsverbot u.a. für Fremde, die von klein auf im Inland aufgewachsen und sich dort niedergelassen haben. Auch in den Niederlanden genießen Familienangehörige mit unbefristeten Aufenthaltsrecht absoluten Ausweisungsschutz, Minderjährige und im Land geborene Ausländer und solche, die im Rahmen des Familiennachzugs ins Land kamen und 15 Jahre dort gelebt haben. Also diese drei Länder kennen somit einen Ausweisungsschutz. Im Übrigen hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte aus Artikel 8 der EMRK auch in Einzelfällen einen Ausweisungsschutz für im Land geborene Kinder von Migranten hergeleitet. Es ist aber zu betonen, dass dies Einzelfallentscheidungen sind. Der Europäische Gerichtshof ist nicht so zu verstehen, dass aus Artikel 8 ein absolutes Ausweisungsverbot hergeleitet werden kann. Aber immerhin hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte betont, dass es für Jugendliche, die keinerlei Kontakt mehr zu dem Herkunftsland ihrer Eltern haben, einer Verbannung aus ihrer Heimat gleichkommt, wenn sie das Land verlassen müssen, in dem sie aufgewachsen sind.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Danke schön. Als nächster bitte Herr Prof. Hailbronner.

SV **Prof. Dr. Kay Hailbronner**: Herr Winkler, nur als Ergänzung zu dem, was Herr Göbel-Zimmermann gesagt hat: Die Mehrheit sagt ganz klar - es ist im Gerichtshof allerdings umstritten, es gibt eine Dissenting opinion -, dass aus Artikel 8 kein absolutes Ausweisungsverbot für Personen, die in dem Land aufgewachsen oder dort geboren sind, folgt. Ungeachtet dessen gibt es eine ganze Reihe Einschränkungen in einigen Mitgliedstaaten. Die Europäische Union hat eine Studie dazu anfertigen lassen. Wenn es Sie interessiert, kann ich Ihnen gerne die Studie zukommen lassen. Ich habe sie zu Hause.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Wollen wir das als allgemeine Bitte des Innenausschusses verstehen, dass Sie uns allen das zur Verfügung stellen? D.h. ein Exemplar und wir kopieren das dann.

SV **Prof. Dr. Kay Hailbronner**: Zu Artikel 3 EMRK: Soweit ich sehe, das entspricht der Praxis, die Herr Faull geschildert hat, wird bei Artikel 3 EMRK überwiegend oder in den anderen Mitgliedstaaten die nichtstaatliche Verfolgung im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte einbezogen. Das bedeutet aber nicht, dass wir tatsächlich eine einheitliche Praxis haben. Das liegt nicht zuletzt daran, dass die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte außerordentlich unklar - um es vorsichtig zu formulieren - ist, weil der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte den Begriff der unmenschlichen Behandlung sogar auf Fälle ausgeweitet hat, in denen gar keine Verfolgung vorliegt, und zwar auf Fälle, in denen eine Situation in dem Herkunftsland gegeben ist, für die die Regierung nicht verantwortlich gemacht werden kann, nämlich soweit jemand die ausreichende medizinische Unterstützung nicht bekommt, wenn eine lebensgefährliche Erkrankung vorliegt. Da liegt überhaupt keine Zurechenbarkeit vor, weder an einen Privaten noch an einen Staat. Das halte ich für außerordentlich bedenklich und das führt auch, wenn man die Praxis analysiert, zu erheblichen Unklarheiten, wenn Sie etwa den "Eiertanz" ansehen, Herr Hund wird mir das gestatten oder verzeihen, den auch das Bundesverwaltungsgericht etwa bei der

Umsetzung dieser Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte macht. Da gibt es erhebliche Unsicherheiten.

Zum hohen Stand der Sozialleistungen: Wenn ich noch eine Bemerkung machen darf zu dem, was Herr Faull gesagt hat und was sich auch auf Herrn Grindel bezieht. Wir haben natürlich in Artikel 26 Aussagen zum subsidiären Schutz. Das ist interessant, wenn man liest "Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge ...". Dies ist keine zufällige Formulierung. Es soll nämlich den Mitgliedstaaten damit ein gewisser Spielraum eröffnet werden. Wenn man weiterliest, heißt es klar, dass die notwendige Unterstützung in Form von Sozialleistungen und Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts erfolgen soll. No problem, bis hierher. Aber jetzt kommt es. " ...wie Staatsangehörige dieses Mitgliedstaates erhalten". Wenn ich die Formulierung "wie Staatsangehörige dieses Mitgliedstaates" streichen würde, hätte ich gar keine Bedenken. Aber die Inländergleichbehandlung führt dazu, dass das Asylbewerberleistungsgesetz zu Grabe getragen wird. Dieses Gesetz können wir vergessen. Es hat keine Bedeutung mehr, und das ist der kritische Punkt. Das ist eben auch ein Punkt, der insgesamt, denke ich, erwogen werden muss. Er spielt nicht nur hier eine Rolle, er spielt in einer ganzen Reihe weiterer Richtlinienvorschläge und Pläne der Kommission eine Rolle. Es ist völlig klar, Herr Grindel, wir werden - und das ist auch nicht beabsichtigt, wäre auch nicht sinnvoll - keine Angleichung der sozialen Leistungssysteme in den Mitgliedstaaten haben. Dazu sind sie viel zu unterschiedlich. Und wenn wir jetzt die 10 neuen Mitgliedstaaten dazu nehmen, ist das noch viel unwahrscheinlicher. Wenn Sie sagen, wir werden dann Rückwirkungen haben, könnte ich Ihnen jetzt schon Beispiele dazu nennen. Ich bin fest überzeugt, und wir können eine Wette darüber abschließen, wie lange es dauert, bis das Landeserziehungsgeld in den einzelnen Mitgliedstaaten noch gezahlt wird. Und das ist nicht zuletzt eine Folge der Ausweitung des Landeserziehungsgelds an Personenkreise, an die ursprünglich nicht gedacht war. Ich denke, diese Entwicklung werden wir ganz sicher in den nächsten Jahren beobachten können. Es wird gar keine andere Möglichkeit bleiben, als in den beitragsunabhängigen Leistungssystemen den Standard abzusenken.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Danke schön. Herr Prof. Huber bitte.

SV Prof. Dr. Peter Huber: Ich kann es ganz kurz machen. Herr Winkler, zur ersten Frage, hinsichtlich der anderen Mitgliedstaaten, hat Herr Hailbronner alles gesagt. Darauf kann ich Bezug nehmen. Zur Frage der Gleichbehandlung: Die langfristige Aufenthaltsberechtigung nach dem Richtlinienentwurf, der die Gleichstellung mit Inländern vorsieht, ist in der Tat ein Problem. Zwar ist beim Zugang zum Status eine "Leistungsfähigkeitsbarriere" eingebaut. Wenn man sich aber ansieht, was der Europäische Gerichtshof aus der Freizügigkeitsrichtlinie gemacht hat - Herr Hailbronner hat auch die "Grzelczyk-Rechtsprechung" in seinem Statement zitiert -, dann hat er sich über derartige Einschränkungen einfach hinweggesetzt, ohne sie auch nur zur Kenntnis zu nehmen. Aus der Freizügigkeit der Unionsbürger hat er so ohne Rücksicht auf Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten ein dauerhaftes Bleiberecht abgeleitet. Gleiches ist bei der Anwendung und Auslegung der Aufenthaltsberechtigung von Drittstaatsangehörigen durchaus vorstellbar; die Folgen hat Herr Hailbronner gerade skizziert.

Vors. Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast: Danke schön. Herr Marx, Sie müssen sich jetzt mit drei Minuten begnügen.

SV Dr. Reinhard Marx: Kein Problem. Ich will nur einen Gesichtspunkt behandeln, nämlich die Frage des absoluten Ausweisungsschutzes. Dazu ist schon vieles gesagt worden, aber ein Problem bleibt offen, nämlich dass die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und unsere Gesetzgebung nicht vollständig übereinstimmen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in ständiger Rechtsprechung gefordert, es muss ein angemessenes Gleichgewicht hergestellt werden zwischen den staatlichen Interessen und den Individualinteressen. Mit dieser Rechtsprechung ist die generalpräventive Ausweisung von privilegiert ausweisungsrechtlich geschützten Personen nicht vereinbar. Die Juristen unterscheiden auch im Ausweisungsrecht zwischen der Generalprävention, also der Ausweisung unabhängig vom Verhalten des Einzelnen zur Abschreckung anderer, basierend auf bestimmten Deliktstypen, und der Spezialprävention, die persönliche Umstände, insbesondere auf das Erfordernis der Wiederholungsgefahr bezogen ist. Soweit ich das sehe, hat das Bundesverwaltungsgericht zu dieser Frage noch nicht Stellung genommen, aber die obergerichtliche Rechtsprechung hält auch bei § 48 Ausländergesetz die

generalpräventive Ausweisung für zulässig. Das ist nicht vereinbar mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte. Unabhängig vom persönlichen Verhalten kann kein angemessenes Gleichgewicht hergestellt werden. Der zweite Punkt: § 48 Abs. 1 Satz 2 Ausländergesetz und auch das neue Aufenthaltsgesetz geben dem öffentlichen Interesse besonderen Vorrang. Nur in atypischen Fällen greift zugunsten bestimmter Personengruppen der Ausweisungsschutz ein. Auch das ist nicht vereinbar mit der Herstellung eines angemessenen Gleichgewichts. Danke schön.

Vors. **Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast**: Ich bedanke mich. Herr Grenz verzichtet jetzt auf seine Schlussbemerkungen. Ich möchte dann die Gelegenheit beim Schopfe packen und allen Damen und Herren Sachverständigen wie auch allen hier anwesenden Kolleginnen und Kollegen und anderen Interessierten sowie den Gästen ganz herzlich danken für diese vier Stunden Arbeit, ohne Unterbrechung. Ich weiß, das ist schon ein Stück Arbeit. Vor allen Dingen möchte ich aber auch noch mal unseren Dolmetscherinnen für ihre Arbeit danken. Das ist ganz besonders wichtig. Man muss sich vorstellen, was das bedeutet, das hier alles simultan zu übermitteln und dann solch komplizierte Sachverhalte. Ich glaube, dass wir ein umfassendes Bild von den Fakten erhalten haben, von den Entwicklungen, allerdings auch von den Schwierigkeiten, mit denen wir als Parlamentarier in dieser komplizierten Materie weiter zu kämpfen haben. Gelohnt hat es sich auf alle Fälle, die vier Stunden dafür anzusetzen. Ich bedanke mich und wünsche allen, die jetzt andere Ziele anstreben, eine gute Fahrt, eine gute Reise und nochmals ganz herzlichen Dank auch unseren Vorbereitern und Organisatoren aus dem Sekretariat.

Ende der Anhörung 18.00 Uhr