

Schriftliche Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „zur Einführung beschleunigter Asylverfahren“ (so genanntes Asylpaket II)

I.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu seinen Aufgaben gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen.

II.

Mit der vorliegenden Stellungnahme konzentriert sich das Institut auf einige wesentliche Aspekte des Gesetzentwurfs der Bundesregierung "zur Einführung beschleunigter Asylverfahren".¹

Nach dem erst kürzlich verabschiedeten Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz nimmt der neue Gesetzentwurf die Herausforderung durch die derzeit hohen Flüchtlingszahlen erneut zum Anlass, die Rechte von nach Deutschland geflüchteten Menschen elementar und dauerhaft einzuschränken.

1. Asylverfahren im Eiltempo

Die Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) garantieren jedem Menschen, der Schutz vor schweren Menschenrechtsverletzungen sucht, das Recht auf Zugang zu einem Asylverfahren, in dem sein Antrag auf Schutz individuell geprüft wird. Personen, denen bei Zurückweisung oder Abschiebung im konkreten Einzelfall Verfolgung, Tod, unmenschliche Behandlung oder Folter drohen, haben ein Recht auf Schutz. Zudem müssen den Betroffenen im Falle einer Ablehnung ihres Schutzantrages gemäß Art. 13 EMRK effektive Rechtsschutzmöglichkeiten zur Verfügung stehen (Recht auf einen effektiven Rechtsbehelf).²

¹ Die Stellungnahme bezieht sich auf den Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 01.02.2016, Bearbeitungsstand: 12:07 Uhr. Eine vertiefte Kommentierung des Gesetzentwurfs vor Befassung des Kabinetts war angesichts der extrem kurzen Fristsetzung dem Institut - ebenso wie Akteuren der Zivilgesellschaft mit Expertise in dem Feld - nicht möglich.

² Siehe dazu etwa EGMR 2012, Urteil vom 23.02.2012, Hirsi und andere gegen Italien, mit weiteren Hinweisen auf die Rechtsprechung des EGMR.

Ob einem Menschen ein Recht auf Schutz zusteht, kann nur individuell geprüft werden. Dabei muss die Prüfung fair und unvoreingenommen erfolgen. Das Ergebnis kann und darf also erst nach einem behördlichen oder gerichtlichen Verfahren feststehen. Diese Grundsätze sind als allgemeine Grundsätze eines Rechtsstaates anerkannt.³ Sie machen einen Rechtsstaat aus. Wie wichtig es ist, dass sie im Bereich des Asylrechts uneingeschränkte Beachtung finden, erklärt sich im Besonderen damit, dass in den Verfahren geprüft werden muss, ob Gefahren für existenzielle Rechtsgüter bestehen.

Der Gesetzesentwurf widerspricht dem menschenrechtlichen Gebot eines unvoreingenommenen, fairen Asylverfahrens. Er sieht vor, dass das Asylverfahren bei einer Vielzahl von Asylsuchenden „in besonderen Aufnahmeeinrichtungen“ beschleunigt durchgeführt werden kann, § 30a AsylG-E. Dies gilt etwa für diejenigen, die aus einem sicheren Herkunftsstaat kommen (§ 29 AsylG) oder auch für diejenigen, die einen sogenannten Folgeantrag stellen, weil sich die Situation in ihrem Herkunftsland während der Zeit ihres Aufenthalts in Deutschland extrem verschlechtert hat. Nach dem beschleunigten Verfahren ist vorgesehen, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) innerhalb einer Woche über den Asylantrag entscheidet. Zudem müssen Antragsteller_innen innerhalb von einer Woche Eilrechtsschutz gegen eine ablehnende Entscheidung einlegen und das Verwaltungsgericht soll dann innerhalb einer Woche über den Antrag entscheiden.

Die extreme Verkürzung des Verfahrens sowie der Rechtsschutzmöglichkeiten gegen eine ablehnende Entscheidung ist nicht mit den grund- und menschenrechtlichen Anforderungen an ein faires Verwaltungs- und Gerichtsverfahren vereinbar, weil dadurch eine angemessene und unabhängige Verfahrens- und Rechtsberatung in den Aufnahmezentren aufgrund der hohen Anzahl der Betroffenen und der - in dem Gesetzesentwurf vorgesehenen Residenzpflicht - nicht gewährleistet erscheint. Verfahrensgarantien, wie sie auch in der EU-Asylverfahrensrichtlinie⁴ vorgesehen sind, der Zugang zur Rechtsberatung und Sprachmittlung, würden dadurch unterlaufen.

Die Schnellverfahren in 'besonderen Aufnahmeeinrichtungen' mit verkürzten Fristen für Rechtsbehelfe würden auch die Rechte besonders schutzbedürftiger Menschen, darunter insbesondere Traumatisierte, verletzen. Sie wirken sich besonders auf Frauen aus, die geschlechtsspezifische Verfolgung erlebt haben und dies in einer Anhörung beim BAMF vortragen müssen.

Die persönliche Anhörung muss so gestaltet werden, dass Vertraulichkeit hergestellt wird, die sicherstellt, dass die Asylsuchenden ihre Gründe umfassend darlegen können (Art. 15 Abs. 2, 3 Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU). Dies setzt eben nicht nur voraus, dass die Anhörer und Anhörerinnen befähigt sind, die „persönlichen und allgemeinen Umstände des Antrags einschließlich der kulturellen Herkunft, der Geschlechtszugehörigkeit, der sexuellen Ausrichtung, der Geschlechtsidentität oder der Schutzbedürftigkeit“ der antragstellenden Person zu erkennen. Antragstellerinnen brauchen Zeit für eine Beratung über die rechtliche Relevanz ihrer Geschichte. Sie müssen Vertrauen aufbauen zu einer Rechtsvertretung und/oder einer Beratungsstelle und dann in der Situation der Anhörung in die Lage versetzt werden, über Vergewaltigung, Folter durch sexualisierte Gewalt oder ähnliche schwerste Menschenrechtsverletzungen zu sprechen. Dies innerhalb einer Woche zu gewährleisten ist unmöglich. Damit verstößt die Regelung gegen die menschen- und flüchtlingsrechtliche

³ Siehe dazu auch Art. 41 der EU-Grundrechte-Charta.

⁴ Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung).

Garantie auf ein wirksames Verfahren, in dem der Antrag auf Schutz wirksam geprüft wird, und sie verstößt auch gegen die Verfahrensgarantien der EU-Asylverfahrensrichtlinie.

Bei Anzeichen für die besondere Schutzbedürftigkeit von Personen wie bei Anzeichen von geschlechtsspezifischer Gewalt im Herkunftsland, wie zum Beispiel Menschenhandel, sexualisierte Gewalt oder Genitalverstümmelung, müssen sie aus dem beschleunigten Verfahren herausgenommen werden. Dies erfordert eine entsprechende Regelung in § 30a AsylG-E.

2. Gewaltschutz

Gewalt in Flüchtlingsunterkünften wird befördert durch die Rahmenbedingungen der Unterbringung. Enge, fehlende Privatsphäre, Bewegungseinschränkungen und Stress führen zu Auseinandersetzungen, die sich häufig gegen die vulnerablen Gruppen in Unterkünften richten wie Frauen und Kinder. Partnergewalt, auch als Ausdruck eines ungleichen Geschlechterverhältnisses geschieht innerhalb wie außerhalb von Unterkünften. Die Betroffenheit ist in allen europäischen Ländern ähnlich hoch,⁵ das genaue Ausmaß in Flüchtlingsunterkünften unbekannt.

Mittlerweile liegen Untersuchungen und Empfehlungen für Maßnahmen vor, die die Verpflichtung aus Artikel 18 Abs. 4 der EU-Aufnahmerichtlinie, geschlechtsspezifische Gewalt, sexuelle Belästigungen und Übergriffe zu verhindern, umsetzen.⁶ Bauliche Maßnahmen wie abschließbare und getrennte sanitäre Anlagen, abschließbare Zimmer sowie Frauenräume in den Unterkünften sollten Standard sein. Verpflichtende Schulungen von Mitarbeitenden, feste Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner sowie standardisierte Abläufe bei Verdachtsfällen und bei akuter Gewalt ermöglichen einen professionellen und schützenden Umgang mit Gewalt. Bewohnerinnen und Bewohner selbst haben ein Recht auf Information über Beratungsangebote sowie Zugang zu psychosozialer und rechtlicher Beratung. Idealerweise werden die einzelnen Bausteine in einem Gewaltschutzkonzept verankert, das Betreiber von Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften umsetzen müssen. In dem Gesetzesentwurf fehlen entsprechende Regelungen vollständig.

Darüber hinaus wird der Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt auch an anderen Stellen des Entwurfes relevant. Die Schnellverfahren machen den Vortrag geschlechtsspezifischer Verfolgungsgründe unmöglich (siehe oben unter 1.). Führt jeder Verstoß gegen die Residenzpflicht in den Schnellverfahren zu der Vermutung, dass der Asylantrag zurückgenommen ist, unterläuft das den menschen- und unionsrechtlichen Anspruch auf Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt. Nach § 33 AsylG-E vermutet die Behörde nämlich, dass die Antrag stellende Person das Verfahren nicht länger betreibt, unter anderem wenn er oder sie im beschleunigten Verfahren gegen die so genannte Residenzpflicht verstößt. Der Asylantrag gilt damit als zurückgenommen, es sei denn, die antragstellende Person kann unverzüglich nachweisen, dass er oder sie die Pflichtverletzung nicht zu vertreten hat.

⁵ Fundamental Rights Agency (2014): Violence against Women: an EU-wide survey. Main results report: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report>.

⁶ Siehe z. B. Rabe, Heike (2015): Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt - auch in Flüchtlingsunterkünften; Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser (2015): Positionspapier zur Situation gewaltbetroffener Migrantinnen mit prekärem Aufenthalt; Women in Exile (2015): <http://www.frsh.de/fileadmin/beiboot/BB20/BB-20-12-Anlage.pdf>; Paritätische Gesamtverband (2015): Arbeitshilfe Empfehlungen an ein Gewaltschutzkonzept zum Schutz von Frauen und Kindern vor geschlechtsspezifischer Gewalt in Gemeinschaftsunterkünften; Projekt Lia des Bayerischen Flüchtlingsrates: <http://www.lia-bayern.de/>.

Ungeklärt ist in diesem Kontext, welche Konsequenzen es hat, wenn Asylsuchende in den besonderen Aufnahmeeinrichtungen von Mitbewohnern oder Personal Gewalt erfahren. Dies betrifft zum Beispiel Frauen, die von Partnergewalt oder sexueller Gewalt betroffen sind und zum Schutz in ein Frauenhaus fliehen, das nicht im Bezirk der Ausländerbehörde liegt. Können sie vorher keine Verlassensurlaubnis beim BAMF nach § 57 Abs. 1 AsyG erhalten, verletzen sie die Residenzpflicht. Diese Ordnungswidrigkeit kann zwar nach § 16 Ordnungswidrigkeitengesetz gerechtfertigt sein, es gibt derzeit aber weder im Gesetz noch in Ausführungsvorschriften zum AsyG Vorgaben für einen rechtssicheren Umgang der Behörden mit geschlechtsspezifischer Gewalt in Unterkünften.

Das Recht auf Schutz vor Gewalt und sexuellen Übergriffen ist menschenrechtlich verbrieft.⁷ Suchen Frauen Schutz vor Gewalt, darf das nicht zu Lasten ihres Asylverfahrens gehen. Auch dürfen ihnen in dieser Situation keine Nachweispflichten darüber aufgebürdet werden, dass ihre Pflichtverletzung gerechtfertigt war. Nicht sie, sondern die Staaten sind nach § 18 Abs. 4 Aufnahmeleitlinie 2013/33/EU verpflichtet, effektive Maßnahmen zu ergreifen, um Bewohnerinnen und Bewohner in Flüchtlingsunterkünften vor geschlechtsspezifischer Gewalt zu schützen. Dies erfordert eine gesetzliche Änderung in § 57 AsyG.

3. Abschiebung

In dem Gesetzentwurf sind zudem Verschärfungen vorgesehen, die Abschiebungen erleichtern sollen. Der Schutz vor Abschiebung, der sich unter anderem aus dem Recht auf Leben, dem Recht auf körperliche Unversehrtheit und dem Verbot unmenschlicher Behandlung ergeben kann, würde so in grund- und menschenrechtswidriger Weise beeinträchtigt.

3.1 Gesundheitsversorgung muss tatsächlich zugänglich sein

Schutz vor Abschiebung liegt nach dem Gesetzentwurf nur bei lebensbedrohlichen oder schwerwiegenden Erkrankungen vor, die sich durch die Abschiebung wesentlich verschlechtern würden. Allein die Tatsache einer „lebensbedrohlichen“ Erkrankung reicht demnach nicht aus, um Abschiebungsschutz zu erhalten. Gefordert ist ebenso eine Prognose, dass sich die Erkrankung durch die Abschiebung „wesentlich“ verschlechtern würde. Hierbei wird auch nicht darauf abgestellt, ob die betroffene Person im Zielstaat der Abschiebung tatsächlich Zugang zu erforderlicher medizinischer Versorgung erhalten würde. Eine „ausreichende medizinische Versorgung“ ist nach dem Gesetzentwurf in der Regel schon dann anzunehmen, wenn sie „nur in einem Teil des Zielstaats gewährleistet ist“. Wirksamer Menschenrechtsschutz verlangt jedoch, Schutz im konkreten Einzelfall sicherzustellen. Der Gesetzentwurf ist daher dahingehend zu ändern, dass darauf abzustellen ist, ob die betroffene Person im Einzelfall unter Berücksichtigung der individuellen Umstände in zumutbarer Weise und tatsächlich medizinische Versorgung erhalten kann.

3.2 Ärztliche Bescheinigung über lebensbedrohliche oder schwerwiegende Erkrankung stets berücksichtigen

In dem Gesetzesentwurf ist überdies vorgesehen, dass ärztliche Bescheinigungen über eine Erkrankung unter Umständen keine Beachtung bei behördlichen Entscheidungen über Abschiebungsschutz finden dürfen.⁸ Wird eine entsprechende Bescheinigung nicht zeitgerecht

⁷ Dazu umfassend: Rabe, Heike: Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt - auch in Flüchtlingsunterkünften, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin 2015; siehe dazu auch UN, CEDAW-Ausschuss (2014): General Recommendation No 32, on the gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women, UN-Dok. CEDAW/C/GC/32, 05.11.2014.

⁸ § 60 Absatz 2d AufenthG-E.

(„unverzüglich“) vorgelegt, „darf die zuständige Behörde“ das Vorbringen einer Krankheit „nicht berücksichtigen“. In der Gesetzesbegründung wird dazu ebenso klargestellt: „Auch die Behörde verfügt insoweit über keinen Ermessensspielraum mehr“⁹. Gleiches soll gelten, wenn die ärztliche Bescheinigung inhaltlich nicht bestimmten Mindestanforderungen genügt.¹⁰ In der Regelung heißt es ausdrücklich, dass etwas anderes nur dann gelten soll, wenn die jeweilige Person unverschuldet an der Einholung einer ärztlichen Bescheinigung war oder „anderweitig“ tatsächliche Anhaltspunkte für eine „lebensbedrohlichen oder schwerwiegenden Erkrankung“ vorliegen, die sich „durch die Abschiebung“ wesentlich verschlechtern würde.

Mit einer solchen Regelung würde nicht nur in Kauf genommen, dass es zu grund- und menschenrechtswidrigen Abschiebungen kommen kann. Mehr noch: die für die Abschiebung Verantwortlichen werden durch eine solche gesetzliche Regelung in eine Lage gebracht, in der sich die Frage ergeben kann, ob sie sich möglicherweise strafbar machen, wenn etwa Menschen abgeschoben werden und dabei zu Tode kommen, weil sie lebensbedrohlich krank sind, was zuvor auch ärztlich bescheinigt wurde, aber laut Gesetz keine Berücksichtigung finden darf. Der Gesetzentwurf ist dahingehend zu ändern, dass diese Regelung gestrichen wird.

4. Keine Einschränkungen beim Familiennachzug

Darüber hinaus sieht der Gesetzentwurf Verschärfungen beim grund- und menschenrechtlich verbrieften Schutz des Familienlebens vor: So soll der Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte für einen Zeitraum von zwei Jahren ausgesetzt werden.

Das Recht auf Familienleben ist nicht nur im Grundgesetz (Artikel 6), sondern auch in der Europäischen Menschenrechtskonvention (Artikel 8) und zahlreichen, weiteren Menschenrechtskonventionen verbrieft, wie etwa der UN-Kinderrechtskonvention.

Die vorgesehene Aussetzung bei der Familienzusammenführung schränkt das Recht auf Familienleben in ungerechtfertigter Weise ein, weil die Situation der nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannten Flüchtlinge und die der subsidiär Schutzberechtigten unter dem Gesichtspunkt der Schutzbedürftigkeit vergleichbar ist. Dies wird dadurch besonders deutlich, dass es sich aktuell in beiden Fällen um Menschen handeln kann, die dem syrischen Bürgerkrieg entkommen sind. In beiden Fällen erhalten die Menschen Schutz, weil sie im Falle einer Abschiebung gravierenden Gefahren für Leib und Leben ausgesetzt wären. Auch subsidiär Schutzberechtigte werden auf unabsehbare Zeit bleiben, weil unklar ist, wie lange der Krieg in ihrer Heimat dauern wird.

Die vorgesehene Aussetzung des Familiennachzugs für zwei Jahre ist überdies nicht mit der UN-Kinderrechtskonvention vereinbar. Die davon betroffenen Kinder wären dadurch gezwungen, mindestens zwei Jahre - in der Praxis noch länger - ohne einen Elternteil zu leben. Die UN-Kinderrechtskonvention verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, dass ein Kind nicht von seinen Eltern getrennt wird, es sei denn, dass diese Trennung für das Wohl des Kindes notwendig ist. Den Mitgliedern der Familie als „Grundeinheit der Gesellschaft“ soll der „erforderliche Schutz und Beistand“ gewährt werden, „damit sie ihre Aufgaben innerhalb der Gesellschaft voll erfüllen kann“.¹¹ Dem entsprechend sind auch Anträge auf Familienzusammenführungen „wohlwollend, human und beschleunigt“ zu bearbeiten (Art. 10 KRK).

⁹ Gesetzentwurf, S. 23.

¹⁰ Siehe § 60 Absatz 2d AufenthG-E sowie die Begründung des Gesetzentwurfes, Gesetzentwurf, S. 23.

¹¹ Präambel der UN-Kinderrechtskonvention.

Eine Konsequenz der vorgesehenen Aussetzung bei der Familienzusammenführung würde schließlich sein, dass Frauen und Kinder, die auf der Flucht erfahrungsgemäß besonderen Gefahren ausgesetzt sind, eine lebensgefährliche Flucht wagen werden, statt als Familienangehörige sicher und legal einreisen zu können. Vor diesem Hintergrund sind die aktuellen gesetzlichen Regelungen zur Familienzusammenführung beizubehalten.

5. Führungszeugnis nicht ausreichend

Die Träger einer Einrichtung, in der Kinder oder Jugendliche „Unterkunft erhalten“, benötigen nach § 45 SGB VIII grundsätzlich eine Betriebserlaubnis. Hierfür ist das Kindeswohl in der Einrichtung zu gewährleisten, in dem zum Beispiel die „gesellschaftliche und sprachliche Integration“ oder ein „gesundheitsförderliches Lebensumfeld“ in der Einrichtung unterstützt werden. Das Personal in Unterkünften muss ein erweitertes Führungszeugnis vorlegen. Kindern sind zur Sicherung ihrer Rechte in den Einrichtungen Beteiligungs- und Beschwerdemöglichkeiten zur Verfügung zu stellen.

Aufgrund asylrechtlicher Regelungen (§ 44 Abs. 3 und § 53 Abs. 3 AsylG) sind Flüchtlingsunterkünfte bisher von dieser Verpflichtung ausgenommen. Die im Entwurf vorgesehene Änderung in § 44 Abs. 3 AsylG-E - Einführung eines Führungszeugnisses für eine Gruppe von Ehrenamtlichen - ist ein Schritt in die richtige Richtung. Damit allein ist aber nicht ausreichend sichergestellt, dass Artikel 18 Abs. 3 in Verbindung mit Artikel 23 der EU-Aufnahmerichtlinie umgesetzt wird. Die Beachtung altersspezifischer Aspekte und die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls bei der Unterbringung setzen weitere Standards voraus. Um diese in Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften verpflichtend zu regeln, sind § 44 Abs. 3 und § 53 Abs. 3 Asylgesetz zu streichen. Damit wird untermauert, dass sich Standards in Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften an denen einer Betriebserlaubnis im Sinne des § 45 Abs. 1, S. 1 SGB VIII orientieren müssen, um das Kindeswohl in den Einrichtungen zu gewährleisten. Hierzu ist Deutschland als Vertragsstaat der UN-Kinderrechtskonvention, insbesondere nach Artikel 3 der Konvention, verpflichtet.

Berlin, 3. Februar 2016