

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Wolfgang Bosbach, Hartmut Koschyk, Thomas Strobl (Heilbronn), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 15/3198 –

Auswirkungen der EU-Verfahrensrichtlinie auf die deutsche Asylrechtspraxis

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Bundesminister des Innern hat am 29. April 2004 einer EU-Richtlinie über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft zugestimmt (Ratsdokument 8771/04).

Diese Richtlinie betrifft einen Bereich, in dem in Deutschland seit der Reform des Asyl- und Asylverfahrensrechtes vor über zehn Jahren eine bewährte Rechtslage und Praxis besteht.

1. Erfordert die EU-Richtlinie eine Umsetzung in deutsches Recht, die die derzeit geltende Rechtslage verändern wird?

Wenn ja, in welchen Bereichen?

Zur Umsetzung der Richtlinie sind Änderungen im deutschen Recht erforderlich. Diese führen aber nach gegenwärtiger Einschätzung nicht zu nennenswerten Änderungen tragender Regelungen des Asylverfahrensrechts. Insbesondere gilt dies für die Regelungen zum sicheren Drittstaat, zur anderweitigen Verfolgungssicherheit, zum sicheren Herkunftsstaat, zum Folgeantragsverfahren, zu offensichtlich unbegründeten Anträgen, zum Flughafenverfahren, zum Nichtbetreiben des Verfahrens, zur Verfahrensfähigkeit von Minderjährigen ab dem 16. Lebensjahr und zum Rechtsschutz. Änderungsbedarf besteht im Wesentlichen bei sekundären Verfahrensmodalitäten, die die Durchführung von Asylverfahren inklusive der gerichtlichen Überprüfung nur unwesentlich berühren. Eine Auflistung der änderungsbedürftigen Vorschriften im Detail bedarf allerdings einer eingehenden und sorgfältigen Prüfung, die im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie erfolgen wird. Die Umsetzungsfrist beträgt zwei Jahre.

2. Kann die bisherige Praxis in diesem Bereich, insbesondere die so genannte Drittstaatenregelung, wie sie derzeit in Deutschland angewendet wird, auch nach Umsetzung der EU-Richtlinie in deutsches Recht unverändert weiter angewendet werden?

Wenn nein, in welchen Bereichen ist eine Fortsetzung der aktuellen Handhabung nicht mehr möglich und wie muss die bisherige Praxis geändert werden?

Die Richtlinie ermöglicht, dass Einreiseverweigerung und Rückschiebung bei Einreise von Asylbewerbern aus sicheren Drittstaaten wie bisher weiter Anwendung finden können. Eine Veränderung könnte jedoch bezüglich der in Anlage I des AsylVfG aufgeführten sicheren Drittstaaten (die nicht zugleich Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft sind) eintreten, wenn der Rat eine gemeinsame Liste sicherer Drittstaaten annimmt, in der nicht alle in Anlage I genannten Drittstaaten enthalten sind. In diesem Zusammenhang ist aber darauf hinzuweisen, dass auch nach deutschem Recht die Anwendung der Drittstaatenregelung gegenüber EU-Mitgliedstaaten durch die Regelungen der Dublin-Verordnung überlagert wird. Die Dublin-Regelungen finden kraft eines Parallelabkommens der Gemeinschaft auch gegenüber Norwegen Anwendung; Verhandlungen eines Parallelabkommens mit der Schweiz finden derzeit statt.

3. Werden „günstigere Bestimmungen“, die die Mitgliedstaaten nach Artikel 4 bei den Verfahren einführen oder beibehalten können, aus Sicht der Asylbewerber oder aus Sicht der Mitgliedstaaten beurteilt, und was sind die Maßstäbe für eine solche Beurteilung?

Maßstab für die Beurteilung einer Bestimmung als „günstigere“ Bestimmung im Sinne von Artikel 4 ist der in der Richtlinie enthaltene Regelungsgehalt, wobei sich der Anwendungsbereich auf den Asylbewerber bezieht.

4. Ist in der Richtlinie verpflichtend vorgesehen, dass die Minimalliste sicherer Herkunftsstaaten von allen EU-Mitgliedstaaten angewendet werden muss, und wenn nein, wie ist sichergestellt, dass sich daraus keine für Deutschland negativen Auswirkungen ergeben?

Die gemeinsame Mindestliste sicherer Herkunftsstaaten ist für alle Mitgliedstaaten verpflichtend. Eine Ausnahme von der verbindlichen Geltung der Liste ist für einzelne Mitgliedstaaten hinsichtlich eines sicheren Herkunftsstaates möglich, wenn der Mitgliedstaat die Kommission um Streichung dieses sicheren Herkunftsstaates von der gemeinsamen Liste ersucht hat.

5. Welche Drittstaaten sind bereits oder werden noch in die gemeinsame Minimalliste sicherer Herkunftsstaaten aufgenommen?

Die Arbeiten zur Erstellung einer gemeinsamen Mindestliste sicherer Herkunftsstaaten dauern noch an. In Übereinstimmung mit der Erklärung für das Ratsprotokoll zu Artikel 30 wird eine verbindliche Ratsentscheidung erst nach Abschluss der Prüfung aller in der Erklärung namentlich genannten Staaten getroffen.

6. Welche Voraussetzungen muss ein Drittstaat erfüllen, um als besonders sicher im Sinne der Richtlinie anerkannt zu sein, bzw. welche Ausschlussgründe gelten für die Einstufung eines Staates als sicherer Herkunftsstaat?

Zum sicheren Drittstaat enthält die Richtlinie zwei Regelungen: In Artikel 27 führt die Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaates zur Ablehnung des Asylantrags als unzulässig. Voraussetzung ist hier, dass dem Asylbewerber in dem Drittstaat keine Gefährdung von Leben und Freiheit aus Gründen der Rasse, Religion, der Nationalität, der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder der politischen Ansichten droht, dass der Grundsatz der Nichtzurückweisung nach der Genfer Flüchtlingskonvention gewahrt wird, dass das Verbot der Rückführung in Übereinstimmung mit dem im Völkerrecht festgelegten Verbot der Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung eingehalten wird und dass die Möglichkeit besteht, einen Antrag auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft zu stellen und im Falle der Anerkennung gemäß der Genfer Konvention Schutz zu erhalten. In dem auf deutschen Vorschlag zurückgehenden Artikel 35A (verschiedentlich als Regelung des besonders sicheren Drittstaats bezeichnet) wird es den Mitgliedstaaten ermöglicht, bei Einreise eines Asylbewerbers aus einem sicheren Drittstaat Rechtsfolgen festzulegen, ohne dass es einer Ablehnung des Asylantrages als unzulässig bedarf. Nach dieser Vorschrift kann ein Staat als sicherer Drittstaat anerkannt werden, wenn er die Genfer Konvention ohne geographischen Vorbehalt ratifiziert hat und deren Bestimmungen einhält, über ein gesetzlich festgelegtes Asylverfahren verfügt, die Europäische Konvention zum Schutz der Menschen und Grundfreiheiten ratifiziert hat und die darin enthaltenen Bestimmungen einhält. Die sicheren Drittstaaten im Sinne des Artikels 35A sind in einer gemeinsamen Liste festzulegen. Bis zur Annahme einer solchen Liste durch den Rat können die Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt der Annahme der Richtlinie bestehende nationale Listen weiter anwenden, sofern diese mit den eben skizzierten Anforderungen in Übereinstimmung stehen.

Als sicherer Herkunftsstaat gilt ein Staat gemäß Anhang II zur Richtlinie, wenn sich anhand Rechtslage, Anwendung der Rechtsvorschriften in einem demokratischen System und allgemeiner politischer Lage nachweisen lässt, dass dort generell und durchgängig weder eine Verfolgung im Sinne von Artikel 9 der so genannten Flüchtlingsrichtlinie noch Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe noch Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konfliktes zu befürchten ist.

7. Wird die Bundesregierung von den Rechten aus Artikel 30a Gebrauch machen und eine nationale Bestimmung von Drittstaaten als sichere Herkunftsstaaten beibehalten bzw. vornehmen, und wenn ja, in welchen Punkten wird sie sich von der gemeinsamen Minimalliste unterscheiden?

Sofern sich – wie von der Bundesregierung befürwortet – neben Rumänien, Bulgarien auch Ghana und Senegal (als die in Anlage II zum AsylVfG nach der Erweiterung verbleibenden sicheren Herkunftsstaaten, die nicht EU-Mitgliedstaaten sind) auf der noch zu erstellenden gemeinsamen Mindestliste sicherer Herkunftsstaaten befinden werden, wird es keiner Anwendung von Artikel 30A bedürfen.

8. Reicht bei der Beurteilung, ob ein Asylbewerber über einen bestimmten sicheren Drittstaat in den EU-Mitgliedstaat eingereist ist, der reine Gebietskontakt mit dem Drittstaat aus oder sind weitergehende Anforderun-

gen an das Verhältnis des Asylbewerbers zum Drittstaat und die Qualität des Aufenthalts in diesem Drittstaat der Verfahrensrichtlinie vorgesehen?

Soweit es um die Regelung der (besonders) sicheren Drittstaaten in Artikel 35A der Richtlinie geht, so enthält diese Vorschrift keine Anforderungen, die über das Erfordernis einer unerlaubten Einreise des Asylbewerbers aus diesem Staat hinausgehen. Soweit es um die Regelung zu sicheren Drittstaaten in Artikel 27 geht, so erfordert diese Vorschrift gerade nicht, dass der Asylbewerber aus dem sicheren Drittstaat eingereist ist, also sich zuvor in dem Drittstaat – etwa in Form der Durchreise – aufgehalten hat.

9. Ist für die Behandlung eines Asylbewerbers aus einem sicheren Drittstaat zu unterscheiden, ob er illegal die Grenze übertreten hat oder legal in den EU-Mitgliedstaat gekommen ist?

Voraussetzung für eine Rückschiebung eines Asylbewerbers aus einem Mitgliedstaat, zu der Artikel 35A die Mitgliedstaaten ermächtigt, ist, dass der Asylbewerber unerlaubt in die Mitgliedstaaten eingereist ist.

10. Ist trotz der Einreise über einen sicheren Drittstaat eine Einzelfallprüfung des Asylantrages nötig, und wenn ja, in welchen Fällen, oder kann generell ohne weitere Prüfung ein Asylbewerber in den Drittstaat abgeschoben werden, in dem er bereits vor Verfolgung sicher war?

Nach keiner der beiden Regelungen zu sicheren Drittstaaten (vgl. Antwort zu Frage 6) ist eine Einzelfallprüfung des Asylantrages im Hinblick auf das Vorliegen politischer Verfolgung erforderlich. Die Mitgliedstaaten sind bei Anwendung von Artikel 27 aber verpflichtet, Regelungen vorzusehen, die im Einzelfall die Feststellung ermöglichen, ob der Drittstaat für den betreffenden Asylbewerber sicher ist, wobei zumindest auf Initiative des Asylbewerbers im Rechtsmittelverfahren zu überprüfen ist, ob er im sicheren Drittstaat von Folter oder einer grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Bestrafung bedroht ist. Demgegenüber ermöglicht Artikel 35A, der entsprechend der deutschen Drittstaatenregelung konzipiert ist, gerade, diese individuelle Prüfung nicht durchzuführen. In Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Ausnahmen von Einreiseverweigerung bzw. Rückschiebung auf Grundlage der normativen Vergewisserung und mit § 18 Abs. 4 Nr. 2 AsylVfG ist in Artikel 35A klargestellt, dass in eng umgrenzten Ausnahmefällen von einer Einreiseverweigerung oder Rückschiebung in den sicheren Drittstaat abzusehen ist.

11. Ist eine Einzelfallprüfung für einen Asylbewerber in allen Mitgliedstaaten ausgeschlossen, falls der Asylbewerber unrechtmäßig in das Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaat einzureisen versucht hat oder eingereist ist und aus einem Drittstaat kommt, welcher
- a) die Genfer Konvention ohne geografischen Vorbehalt ratifiziert hat und deren Bestimmungen einhält und
 - b) über ein gesetzlich festgelegtes Asylverfahren verfügt und
 - c) die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten ratifiziert hat und die darin enthaltenen Bestimmungen, einschließlich der Normen über wirksame Rechtsbehelfe, einhält und

d) als solcher vom Rat bestimmt worden ist?

Falls nein, unter welchen Umständen kann ein solcher anerkannter Asylbewerber aus einem anderen Mitgliedstaat nach Deutschland reisen und der Zuständigkeit deutscher Behörden unterliegen?

Zum 1. Teil der Frage: Artikel 35A ist eine fakultative Regelung, die Mitgliedstaaten sind also nicht zur Anwendung des darin ermöglichten Verfahrens verpflichtet.

Im 2. Teil der Frage bleibt unklar, welche Situation gemeint ist. Soweit die Frage auf anerkannte Asylberechtigte zielt, dürfte es bei richtiger Anwendung der Richtlinie nicht vorkommen, dass eine Person, die aus einem sicheren Drittstaat eingereist ist, in einem Mitgliedstaat als Asylberechtigter anerkannt wird (und dann nach Deutschland reist): Staaten, die sich nicht für die Anwendung der Regelungen in Artikel 35A entscheiden, werden in aller Regel die sichere Drittstaatenregelung gemäß Artikel 27 anwenden, wonach Asylanträge von Antragstellern aus sicheren Drittstaaten als unzulässig abgelehnt werden können. Im Übrigen richtet sich die Zuständigkeit zur Durchführung eines Asylverfahrens gegenüber einer Person, die aus einem Mitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat einreist und dort einen Asylantrag stellt, nach der EG-Verordnung Nr. 343/2003 (sog. Dublin II-Verordnung). Danach besteht eine Verpflichtung des Mitgliedstaates, aus dem eine Person nach Deutschland eingereist ist, die hier einen Asylantrag stellt, zur Wiederaufnahme des Asylbewerbers unter anderem dann, wenn in dem anderen Mitgliedstaat bereits ein Asylantrag gestellt wurde oder die Person illegal in diesen Mitgliedstaat eingereist ist.

12. Ist auch eine Zurückschiebung aus dem Landesinnern möglich, oder ist eine Zurückschiebung auf Grenzverfahren bzw. grenznahe Verfahren beschränkt?

Die sichere Drittstaatenregelung in Artikel 35A kann auch im Landesinneren Anwendung finden.

13. Gibt es Beeinträchtigungen durch die neue Verfahrensrichtlinie, was das bisherige Flughafenverfahren nach dem Asylbewerberverfahrensgesetz anbelangt?

Die Richtlinie enthält keine Regelungen, die das Flughafenverfahren nach dem Asylverfahrensgesetz beeinträchtigen.

14. Wie werden – im Unterschied zu heutigen Regelungen in Deutschland – 16- und 17-jährige Asylbewerber behandelt, die ohne Begleitung ihrer Eltern einreisen?

Die Richtlinie sieht in Artikel 15 Abs. 3 vor, dass Mitgliedstaaten auf Grundlage bestehender Rechtsvorschriften von der Bestellung eines Vertreters für unbegleitete Minderjährige ab dem 16. Lebensjahr absehen können. Damit ist die Fortgeltung von § 12 AsylVfG, der Minderjährige ab dem 16. Lebensjahr für verfahrensfähig erklärt, sichergestellt.

15. Welche konkreten in der Richtlinie benannten Rechtsfolgen hat die illegale Einreise in die EU aus einem sicheren Drittstaat gemäß Artikel 35A der Richtlinie 8771/04?

Die in Artikel 35A ausdrücklich vorgesehene Rechtsfolge ist, dass bei Einreise aus einem sicheren Drittstaat – je nach Entscheidung des Mitgliedstaates bei der Umsetzung – keine oder keine umfassende Prüfung des Asylantrages und der Sicherheit des Asylbewerbers gemäß der Verfahrensgarantien in Kapitel II der Richtlinie erfolgen muss. Die mit dem Ausschluss dieser Prüfung verbundenen Rechtsfolgen für den Asylbewerber sind von den Mitgliedstaaten im nationalen Recht zu regeln. Dies erstreckt sich insbesondere auf die Rechtsfolgen der Einreiseverweigerung und der Rückschiebung, wie sie in § 18 AsylVfG niedergelegt sind.

16. Welchen Inhalt hat Artikel 35B des Richtlinienentwurfs 8415/04 und ist die dort vorgesehene Vorschrift in der Richtlinie noch enthalten?

Wenn nein, aus welchen Gründen hat Deutschland einer Nichtaufnahme dieser Vorschrift zugestimmt und welche Folgen hat sie für das nationale deutsche Recht?

Artikel 35B (in Ratsdokument 8415/04) enthielt eine Regelung, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen sollte, in Fällen der Gefährdung der Allgemeinheit an der Grenze oder im grenznahen Raum nur eine reduzierte Prüfung des Asylantrags vorzunehmen. Diese Fälle waren so beschrieben, dass der Asylbewerber wegen einer besonders schweren Straftat in einem Mitgliedstaat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren rechtskräftig verurteilt war und seine Ausreise aus dem Mitgliedstaat nicht länger als drei Jahre zurückliegt. Die Vorschrift wurde von einigen Mitgliedstaaten als zu weitgehend, von der Bundesregierung indes als nicht ausreichend abgelehnt, da in diesen Fällen überhaupt keine Prüfung des Asylantrages erfolgen sollte.

Der Stellungnahme des Rechtsdienstes des Rates folgend wurde die Regelung unter Verweis auf Artikel 64 des EG-Vertrages als nicht erforderlich gestrichen. In der Präambel zur Richtlinie wird dementsprechend klargestellt, dass die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit durch die Richtlinie unberührt bleibt. Nach gegenwärtiger Einschätzung der Bundesregierung entstehen insoweit aus der Richtlinie keine Folgen für das deutsche Recht.

17. Wird es nach Verabschiedung der Richtlinie weiterhin möglich sein, Asylbewerber ohne Durchführung einer Einzelfallprüfung abzuweisen oder zurückzuschieben, falls der Asylbewerber eine Gefahr für die Öffentlichkeit darstellt, weil er z. B. mit mindestens drei Jahren Gefängnis verurteilt ist?

Es wird auf die Antwort zu Frage 16 verwiesen.

18. Hat der Bundesminister des Innern bei der Sitzung des Rats der Justiz- und Innenminister am 29. April 2004 in Luxemburg einen Parlamentsvorbehalt geltend gemacht, und wenn ja, welche Inhalte bzw. rechtlichen Wirkungen hat dieser Vorbehalt?

Der Bundesinnenminister hat bei der Ratstagung am 29. April 2004 zum Ausdruck gebracht, dass angesichts der noch erforderlichen Anhörung des Europäischen Parlaments und der zuvor erforderlichen Erstellung der Liste sicherer Herkunftsstaaten die Meinungsbildung zu der Richtlinie formal noch nicht abgeschlossen ist. Dies ist mit der Bezeichnung als „Parlamentsvorbehalt“ im Ratsdokument nicht zutreffend wiedergegeben.

