



UNHCR

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

UNHCR Stellungnahme

Zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf der Bundesregierung:

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes“ (BT-Drs 19/4456, 19/4548)

Für die Einladung zur Anhörung zur vorgeschlagenen Änderung des Asylgesetzes möchte sich UNHCR beim Innenausschuss und seinen Mitgliedern bedanken.

UNHCR wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen die Aufgabe übertragen, für den internationalen Schutz der Flüchtlinge zu sorgen und sich um dauerhafte Lösungen für die Betroffenen zu bemühen. Teil des Mandats von UNHCR ist die Beobachtung und Überwachung der Durchführung der Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (GFK) und des New Yorker Protokolls von 1967. In Artikel 35 GFK und Artikel II des New Yorker Protokolls haben sich die Unterzeichnerstaaten dieser Vertragswerke verpflichtet, mit UNHCR zur Erfüllung dieser Aufgaben zusammenzuarbeiten.

Im vorliegenden Vorschlag für eine Änderung des Asylgesetzes geht es insbesondere um die folgenden Aspekte:

- Die Erstreckung bestimmter, im eigentlichen Asylverfahren bestehender Mitwirkungspflichten und Maßnahmen der Identitätsfeststellung auf die Verfahren von Widerruf und Rücknahme;
- die Berücksichtigung der fehlenden Mitwirkung bei der Entscheidung über Rücknahme oder Widerruf;
- die Möglichkeit des Verwaltungszwangs zur Durchsetzung der betreffenden Pflichten; und
- die Verpflichtung zur Gewährung des rechtlichen Gehörs durch die Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme, wenn ohne Aufforderung zur Mitwirkung entschieden werden soll

Vor dem Hintergrund der gesetzlich bereits vorgesehenen Regelüberprüfungen von schutzgewährenden Entscheidungen nach spätestens drei Jahren und einer zum Teil vorgezogenen Regelüberprüfung soll mit dem Gesetzentwurf durch die Festschreibung von Mitwirkungspflichten die Ermittlung der hierfür relevanten Tatsachen erleichtert werden.

I. Völkerrechtlicher Rahmen und internationale Standards

Bei den hier vorgeschlagenen Verfahren geht es um die Rücknahme („cancellation“) von Entscheidungen, mit denen Schutz gewährt wurde, obwohl die Voraussetzungen des Schutzes nicht vorlagen sowie um den Widerruf von Entscheidungen, in denen die Voraussetzungen des Schutzes nachträglich weggefallen sind („cessation“). Die GFK enthält nur für die Beendigung internationalen Schutzes, etwa wenn dieser aufgrund einer grundlegenden Veränderung im Heimatland nicht mehr erforderlich ist, in Artikel 1 C GFK („cessation“) Regelungen. Obwohl die GFK die Rücknahme der Entscheidung über den Flüchtlingsschutz nicht regelt, ist es nicht Zweck der Konvention, Personen internationalen Schutz zu gewähren, die dieses Schutzes gar nicht bedürfen, weil sie die Voraussetzungen nicht erfüllen. Im Interesse der Integrität des Flüchtlingsschutzes im Sinne der GFK steht die Rücknahme von falschen Entscheidungen zur Schutzgewährung daher im Einklang mit Ziel und Zweck der Konvention.

Allerdings stehen Rücknahmeentscheidungen im Spannungsverhältnis zum völkerrechtlich gebotenen Prinzip der Rechtssicherheit und unter Umständen des Vertrauensschutzes. Daher sollten die Gründe für eine Rücknahme einer ursprünglich falschen Entscheidung nachgewiesen, die Folgen einer Rücknahme nicht unverhältnismäßig sein und das Verfahren dem Gebot der Fairness genügen.

Zu unterscheiden ist insoweit zwischen zwei Fallkonstellationen: ein Fehlverhalten auf Seiten des Antragstellers (Täuschung, Drohung etc.) und ein Fehlverhalten auf Seiten der Behörde. Wo ein Antragsteller objektiv falsche Angaben gemacht hat, diese für die Entscheidung kausal waren – also die Entscheidung darauf beruht und auch keine anderen Gründe zur Schutzgewährung vorlagen – und der Antragsteller mit Täuschungsabsicht gehandelt hat, wird eine Rücknahme grundsätzlich gerechtfertigt sein. Geht es um reines Fehlverhalten der Behörde, kann bei einem gutgläubigen Antragsteller die Rechtssicherheit und der Vertrauensschutz einer Rücknahme entgegenstehen und sollte die Verhältnismäßigkeit einer Rücknahme eingehend geprüft werden.

Im Hinblick auf die Frage, welche Seite die Tatbestandsvoraussetzungen einer Rücknahme oder eines Widerrufs nachzuweisen hat, geht UNHCR davon aus, dass dies durch die Behörden zu erfolgen hat. Dies schließt aber nicht aus, dass der Antragsteller verpflichtet wird, bei der Ermittlung der Tatbestandsvoraussetzungen mitzuwirken, wenn es um Aspekte geht, die in seiner Sphäre liegen. Zudem sollte dem Antragsteller die Möglichkeit gegeben werden, in einer Anhörung zu den von der Behörde erwogenen Gründen für eine Rücknahme oder einen Widerruf Stellung zu nehmen.

II. Europarechtliche Vorgaben

Das EU-Recht sieht sowohl einen Widerruf in Anwendung der entsprechenden Vorschriften der Qualifikationsrichtlinie zu den Beendigungstatbeständen (Artikel 11, 16 Qualifikationsrichtlinie) als auch eine Rücknahme einer ursprünglich rechtswidrigen Entscheidung vor. Dabei normiert die Richtlinie, dass der widerrufende oder zurücknehmende Staat das Vorliegen der Voraussetzungen für die Bestimmungen in jedem Einzelfall nachweisen muss (Artikel 14 Abs. 2, Artikel 19 Abs. 4 Qualifikationsrichtlinie).

Diese Bestimmungen enthalten auch Regelungen zur Frage einer Mitwirkungspflicht. So wird auf die Pflicht des Antragstellers verwiesen, „alle maßgeblichen Tatsachen offen zu legen und alle

maßgeblichen, ihm zur Verfügung stehenden Unterlagen vorzulegen“ wie in Artikel 4 für die Feststellung der Tatsachen im Antragsverfahren vorgeschrieben. Allerdings wird die Anwendung von Artikel 4 in den betreffenden Vorschriften nicht ausdrücklich auf die Rücknahme einer Flüchtlingsanerkennung erstreckt.

Dennoch sind auch für dieses Verfahren allgemeine Mitwirkungspflichten der Betroffenen aus der Verfahrensrichtlinie anzunehmen. Die entsprechenden Pflichten von Antragstellern, wie sie in Artikel 13 der Verfahrensrichtlinie geregelt sind, dürften wegen ihrer systematischen Stellung in der Richtlinie im allgemeinen Kapitel zu Grundsätzen und Garantien auch auf die Verfahren zur Aberkennung des internationalen Schutzes und somit auch für die Rücknahme einer Flüchtlingsanerkennung anwendbar sein.

III. Anwendung auf die vorgeschlagenen Neuregelungen im AsylG

Vor dem Hintergrund der genannten völkerrechtlichen und europarechtlichen Erwägungen dürften Widerruf und Rücknahme in den einschlägigen Fällen erlaubt und geboten sein, wenn die jeweiligen Voraussetzungen vorliegen. Bei der Ermittlung der Fakten obliegt es der Behörde, den Nachweis zu führen, dass die Voraussetzungen für Widerruf oder Rücknahme erfüllt sind. Dabei darf der Begünstigte der Ausgangsentscheidung zur Mitwirkung an der Aufklärung von Aspekten, die in seiner Sphäre liegen, verpflichtet werden. Eine Berücksichtigung der (Nicht-)Erfüllung der Mitwirkungspflichten ist jedenfalls dann möglich, wenn dem Bundesamt konkrete Anhaltspunkte für einen bestimmten Sachverhalt vorliegen, die mangels Mitwirkung nicht entkräftet wurden. Eine Berücksichtigung der fehlenden Mitwirkung eines durch einen rechtskräftigen Bescheid Begünstigten zu dessen Lasten wäre dagegen problematisch, wenn der betreffende Aspekt schon im Asylverfahren ermittelt und abschließend beurteilt wurde. In einem solchen Fall nur aufgrund einer fehlenden Mitwirkung zu Lasten des Betroffenen zu entscheiden, wäre vor dem Hintergrund der Nachweislast seitens der Behörden schwer nachzuvollziehen.

Zudem können bereits im Antragsverfahren ermittelte und abschließend beurteilte Sachverhalte nicht ohne weiteres neu aufgerollt werden. Dies ist nur möglich, soweit die Sachverhalte sich verändert haben und nunmehr die Prüfung der Beendigungsgründe erfolgt. Zu den Beendigungsgründen zählt nicht eine neue Einschätzung des gleichen Sachverhaltes durch das Bundesamt.

Empfehlung: Im Gesetzentwurf sollte eine Klarstellung eingefügt werden, welche die Nachweislast seitens der Behörden verdeutlicht. Ferner sollte die Reichweite der Berücksichtigung von unterbliebener Mitwirkung des Betroffenen gesetzlich klargestellt werden.

IV. Eine anlasslose Überprüfung ist nicht geboten, verfahrensökonomisch nicht sinnvoll und unterminiert die durch den internationalen Schutz vermittelte Situation von Stabilität

Europarechtlich besteht nicht nur eine Berechtigung, sondern sogar eine Verpflichtung der durch die Qualifikationsrichtlinie gebundenen Staaten, eine Entscheidung zur Gewährung internationalen Schutzes zu widerrufen oder zurückzunehmen, wenn die Voraussetzungen hierfür erfüllt sind. Das bedeutet, dass die betreffenden Mitgliedstaaten reagieren müssen, wenn ihnen *konkrete Anhaltspunkte* für Widerrufs- oder Rücknahmegründe vorliegen. Eine Verpflichtung zu einer

anlasslosen Überprüfung und Ermittlung sämtlicher ergangener Anerkennungsentscheidungen lässt sich den europarechtlichen Vorschriften dagegen nicht entnehmen.

Eine solche wäre auch aus Gesichtspunkten der Verfahrensökonomie und der Rechtssicherheit für Begünstigte von schutzgewährenden Entscheidungen problematisch. Die persönliche Situation eines Antragstellers kann sich ständig ändern und sich auf den Schutzbedarf auswirken. Eine Pflicht zur anlasslosen Überprüfung würde bedeuten, dass die Mitgliedstaaten sich ständig auf die Suche nach Aspekten machen müssten, die sich im Einzelfall geändert haben könnten und den Schutzbedarf womöglich entfallen ließen. Das würde dazu führen, dass im Wege der Prüfung von Widerrufsmöglichkeiten in der Substanz immer wieder neue Asylverfahren durchgeführt werden müssten, um den Fortbestand des Schutzbedarfs zu überprüfen.

Die damit verbundenen Verfahrensschritte einschließlich der Aufforderung zur Mitwirkung und Stellungnahme an Betroffene dürfte in der Gesamtheit der Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, zu erheblicher Verunsicherung führen. Der Flüchtlingsschutz soll für seine Dauer auch ein Gefühl von Sicherheit und Stabilität vermitteln.

Auch für die mit den betreffenden Verfahren befasste Behörde wäre der Verwaltungsaufwand enorm. Wie aus der Gesetzesbegründung ersichtlich, wird für 2018 und 2019 mit insgesamt 500.000 Verfahren gerechnet, wobei in 300.000 Verfahren mit einem Schreiben an die Betroffenen mit der Aufforderung zur Mitwirkung kalkuliert wird.

Ein Widerrufs- oder Rücknahmeverfahren sollte daher nur eingeleitet werden – und damit die Mitwirkungspflichten ausgelöst werden –, sofern konkrete Anhaltspunkte für einen Wegfall des Schutzbedarfs oder für Täuschungs- oder Ausschluss Sachverhalte vorliegen oder im Erstverfahren zentrale Verfahrensschritte unterlassen wurden, beispielsweise die Feststellung des Herkunftslandes oder der Identität des Antragstellers.

Empfehlung: Ergänzung des gesetzlichen Auftrags zur Regelüberprüfung dahingehend, dass Widerrufs- und Rücknahmeverfahren nur bei Vorliegen konkreter Anhaltspunkte für einen hierfür relevanten Sachverhalt eröffnet werden können und erst dann die Mitwirkungspflichten ausgelöst werden.

UNHCR-Vertretung in Deutschland

5. November 2018