



**Eckpunkte-Papier  
zum Flüchtlingsschutz**

**anlässlich der Konstituierung des Deutschen Bundestages  
und der Deutschen Bundesregierung  
zur 17. Legislaturperiode**

**Berlin, im Oktober 2009**

UNHCR-Vertretung für Deutschland und Österreich  
Wallstr. 9-13, 10179 Berlin  
T: 030 202 202-0, F: 030 202 202-20  
[gfrbe@unhcr.org](mailto:gfrbe@unhcr.org)  
[www.unhcr.de](http://www.unhcr.de)

## Einleitung

Anders als in anderen Staaten hat in Deutschland ein über die Parteiengrenzen hinweg bestehender Konsens verhindert, dass der Bundestagswahlkampf 2009 für eine polemische Auseinandersetzung über die Ausländer-, Integrations- und Flüchtlingspolitik missbraucht wurde. Dies wird von UNHCR ausdrücklich begrüßt. Vor dem Hintergrund dieser politisch entspannten Situation bietet sich die Chance, Themen und Probleme im Bereich des Asyl- und Flüchtlingsschutzes sachlich und lösungsorientiert im Sinne völker- und europarechtlicher Vorgaben und internationaler Standards zu diskutieren, das dem Schicksal der betroffenen Flüchtlinge und schutzsuchenden Menschen gerecht wird.

Mit der nationalen Umsetzung der EU-Richtlinien im Bereich Asyl- und Flüchtlingsschutz, der Einführung einer gesetzlichen Altfall- und Bleiberechtsregelung sowie der Aufnahme besonders hilfsbedürftiger irakischer Flüchtlinge im Rahmen des UNHCR-Programmes zur Neuansiedlung für Flüchtlinge aus Erstzufluchtsländern (das so genannte Resettlement) hat es auch in der letzten Legislaturperiode wichtige Entscheidungen und Weichenstellungen für den Bereich Asyl- und Flüchtlingsschutz gegeben. Deutschlands Rolle bei dem fortschreitenden, zugleich jedoch mit großen Herausforderungen konfrontierten Harmonisierungsprozess innerhalb der Europäischen Union im Bereich Asyl- und Flüchtlingsschutz bleibt zudem von zentraler Bedeutung.

UNHCR nimmt deshalb die Neu-Konstituierung von Bundestag und Bundesregierung zum Anlass, auf die wichtigsten Problemfelder hinzuweisen, die in den kommenden Jahren angegangen werden müssen. Hauptziel unserer Anregungen ist, die derzeitige deutsche Praxis im Sinne des Flüchtlingsschutzes zu verbessern und für eine Unterstützung Deutschlands zugunsten einer flüchtlingsfreundlichen Politik auf EU-Ebene zu werben. In diesem Zusammenhang sieht UNHCR Handlungsbedarf in folgenden Bereichen:

- **Einrichtung eines jährlichen Resettlement-Kontingents**
- **Anwendung des Dublin-Verfahrens**
- **Minderjährige im Asylverfahren**
- **Flughafenverfahren und Flüchtlinge mit besonderen Bedürfnissen**
- **Flüchtlinge im Auslieferungsverfahren**
- **Ausweitung der gesetzlichen Altfallregelung**
- **Effektive Schutzstandards bei der EU-Asylharmonisierung**

## **1. Die Einrichtung eines jährlichen Aufnahmekontingents für die Neuansiedlung von Flüchtlingen aus Erstzufluchtsländern (Resettlement)**

Deutschland hat in der Vergangenheit immer wieder spontan die Bereitschaft gezeigt, Flüchtlinge aus Drittstaaten, die anderswo keinen hinreichenden Schutz finden konnten, gezielt aufzunehmen und ihnen zumindest vorübergehend Sicherheit zu gewähren. So hat Deutschland beispielsweise in den siebziger und achtziger Jahren indochinesische Bootsflüchtlinge (vor allem aus Vietnam, aber auch aus Kambodscha und Laos) sowie in den neunziger Jahren vor allem Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien und dem Kosovo sowie albanische Botschaftsflüchtlinge aufgenommen. Im Dezember letzten Jahres hat die Bundesregierung die Aufnahme von 2.500 besonders hilfsbedürftigen irakischen Flüchtlingen aus Syrien und Jordanien beschlossen und damit nicht nur unter den Mitgliedsstaaten der EU eine Vorreiterrolle eingenommen, sondern auch im internationalen Vergleich einen beachtlichen Beitrag zur Linderung der Folgen der irakischen Flüchtlingskrise geleistet. Für diese Entscheidung und deren schnelle Umsetzung gebührt Deutschland unser ausdrücklicher Dank.

Nach Einschätzung von UNHCR wird der globale Bedarf an Aufnahmeplätzen zur Neuansiedlung besonders hilfsbedürftiger Flüchtlinge (Resettlement) in den kommenden Jahren weiter steigen. Dies ergibt sich nicht zuletzt daraus, dass Resettlement künftig eine zunehmende Bedeutung bei der Bewältigung lang anhaltender, auswegloser Flüchtlingssituationen erlangen wird. Die derzeit weltweit zur Verfügung stehenden Aufnahmeplätze reichen jedoch jetzt schon nicht aus, den aktuellen Resettlement-Bedarf auch nur annähernd zu decken.

Wünschenswert wäre daher die Einrichtung eines systematischen Resettlement-Programms in Deutschland, das die kontinuierliche Aufnahme einer jährlich festgelegten Zahl besonders hilfsbedürftiger Flüchtlinge aus Erstzufluchtsländern in allgemeiner Form verbindlich regelt. Die Einrichtung eines derart institutionalisierten Resettlement-Programms würde im Bedarfsfall eine schnellere und flexible Reaktion auf den jeweils akuten Resettlement-Bedarf ermöglichen. Zudem würde die planvolle Einsetzbarkeit dieses Instruments als ein Element bei der Bewältigung lang anhaltender Flüchtlingskrisen erleichtert – sowohl für Deutschland als auch UNHCR.

Um das Potential von Resettlement als effektives Schutzinstrument und wirksame dauerhafte Lösung in vollem Umfang auszuschöpfen, sollte die konkrete Ausgestaltung eines solchen systematischen Resettlement-Programms sicherstellen, dass bei der Auswahl der aufzunehmenden Flüchtlinge der individuelle Schutzbedarf im Vordergrund der individuellen Aufnahmeentscheidung steht. Dies entspräche den von UNHCR

angewendeten Resettlementkriterien, welche die langjährigen Erfahrungen von UNHCR und den traditionellen Resettlement-Staaten bei der Neuansiedlung besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge widerspiegeln.

Dies würde auch einen unparteilichen, sachlichen und objektiven Auswahlprozess gewährleisten, der neben der Suche nach einer dauerhaften Lösung für den Einzelfall auch die Situation der im Erstaufnahmestaat verbleibenden Flüchtlinge mit in den Blick nimmt. UNHCR spricht sich grundsätzlich gegen die Einführung weiterer Bedingungen für die Aufnahme – einschließlich besonderer Anforderungen an die Integrationsfähigkeit – aus.

Bei der Gestaltung der Rechtsstellung der aufgenommenen Personen in Deutschland sollte dem Gedanken Rechnung getragen werden, dass es sich bei den von UNHCR vorgeschlagenen Personen um Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) handelt. Aus diesem Grunde sollte durch entsprechende Regelungen sichergestellt sein, dass die in Deutschland aufgenommenen Personen in gleicher Weise wie spontan einreisende Flüchtlinge den Flüchtlingsstatus erhalten.

Schließlich sollte bedacht werden, dass Resettlement eine dauerhafte Lösung für Flüchtlinge ist, die häufig bereits längere Zeit mit unsicherem Rechtsstatus, unzureichendem Schutz und ohne jegliche Perspektive in Erstzufluchtsstaaten gelebt haben. Deshalb sollten die aufgenommenen Flüchtlinge alle erforderliche Hilfe und Unterstützung zu ihrer Integration erhalten. Ihnen sollte zudem von vornherein die klare Perspektive eines dauerhaften Verbleibs in Deutschland geboten werden.

Hierbei muss jedoch auch berücksichtigt werden, dass sich unter den für Resettlement ausgewählten Flüchtlingen häufig besonders hilfsbedürftige Menschen befinden, die bezüglich der Integration besondere Bedürfnisse haben und die mitunter auch langfristig auf finanzielle, soziale und medizinische Hilfe und Unterstützung angewiesen sein könnten.

Resettlement kann bereits bestehende oder gegebenenfalls im Zusammenhang mit Überlegungen zu einer gerechteren Verantwortungsteilung für den Flüchtlingsschutz innerhalb der Europäischen Union noch zu schaffende Schutzinstrumente nur ergänzen, keinesfalls jedoch ersetzen. Insbesondere muss daher der Unterschied zwischen dem Resettlement von Flüchtlingen aus Staaten außerhalb der Europäischen Union einerseits und der Umverteilung anerkannter Flüchtlinge innerhalb der EU klar unterschieden werden. Geeignete Regelungen müssen sicherstellen, dass die im Rahmen eines Resettlement-Programms geschaffenen Aufnahmeplätze ausschließlich zur Aufnahme von Flüchtlingen aus Staaten von außerhalb der europäischen Union zur Verfügung stehen.

## 2. *Anwendung des Dublin-Verfahrens*

### a) *Selbsteintritt bei eklatanten Defiziten im Asylsystem des Zielstaates*

UNHCR hat wiederholt darauf hingewiesen, dass eine wesentliche Grundvoraussetzung des Dublin-Systems noch nicht erfüllt ist – nämlich die Prämisse, dass Asylsuchende auf Grund vereinheitlichter gesetzlicher Grundlagen und Praxis in allen Mitgliedstaaten grundsätzlich in der Lage sind, ein gleichwertiges Schutzniveau in verfahrens- und materiellrechtlicher Hinsicht zu finden. In manchen Fällen werden die Rechte von Dublin-Rückkehrern so schwerwiegend missachtet, dass sich UNHCR in verschiedenen Einzelfällen und generell mit Blick auf die Situation im EU-Mitgliedstaat Griechenland gezwungen sah zu empfehlen, Asylsuchende nicht in den betreffenden Mitgliedstaat zu überstellen. Solche Empfehlungen erfolgen stets auf der Grundlage einer eingehenden Analyse des Zugangs zum Asylverfahren und dessen Qualität, der Aufnahmebedingungen und anderer Aspekte des Systems des betreffenden Staates. UNHCR erhält seine Forderung aufrecht, bei Vorliegen einer solchen Dysfunktionalität des Asylsystems keine Überstellungen im Dublin-Verfahren vorzunehmen und den so genannten Selbsteintritt auszuüben, d.h. die Prüfung des Asylverfahrens zu übernehmen.

### b) *Sicherung des effektiven Rechtsschutzes in sog. Dublin-Verfahren durch Änderung des § 34a Abs. 2 AsylVfG*

Bei entsprechend schweren Defiziten im Zielland einer Dublin-Überstellung, insbesondere wenn diese zur Gefahr eines Refoulement oder einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung beispielsweise durch Obdachlosigkeit führen, kann ein Anspruch des betreffenden Schutzsuchenden auf Ausübung des Selbsteintritts bestehen. Darüber hinaus bestehen individuelle Rechtspositionen nach der Dublin II-Verordnung hinsichtlich des Schutzes unbegleiteter Minderjähriger und unter bestimmten familiären Gesichtspunkten.

Zwar besteht insoweit die Möglichkeit einer Klage vor deutschen Verwaltungsgerichten. Allerdings ist nicht zu erwarten, dass vom Ausland aus ein effektiver Rechtsschutz vor deutschen Gerichten betrieben werden kann. Im deutschen Asylverfahrensrecht ist jedoch die Möglichkeit, gegen eine Dublin-Entscheidung einstweiligen Rechtsschutz zu ersuchen, einfachgesetzlich ausgeschlossen (§ 34a Abs. 2 AsylVfG). Dieser Ausschluss verletzt nach Ansicht von UNHCR das auch verfassungs- und europarechtlich zwingende Gebot des „effektiven Rechtsschutzes“.

Bereits für die Konstellation der „sicheren Drittstaaten“ hat das Bundesverfassungsgericht bestimmte Ausnahmekonstellationen gesehen, in denen einstweiliger Rechtsschutz dennoch erforderlich ist. Die Frage, ob diese Rechtsprechung auf Dublin-Verfahren anwendbar ist und welche möglichen weiteren Konsequenzen sich unter europarechtlichen Gesichtspunkten ergeben, liegt gerade dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vor.

Im Lichte der sich daraus ergebenden Zweifel an der Verfassungskonformität der Regelung und zur Sicherung des europarechtlich verbürgten Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz ist es erforderlich, einstweiligen Rechtsschutz im Einzelfall zu ermöglichen, wie dies in anderen EU-Mitgliedstaaten regelmäßig gesetzlich geregelt ist. UNHCR schlägt deshalb vor, § 34a Abs. 2 AsylVfG entsprechend zu ändern.

### **3. Anhebung der Verfahrensfähigkeit für Minderjährige im Asylverfahren**

Im Oktober 2005 wurde in § 42 Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) bestimmt, dass alle sog. unbegleiteten Minderjährigen, also auch die über 16-Jährigen, in Obhut zu nehmen sind und eine Vormundschaft einzuleiten ist. Grund hierfür war unter anderem die Mahnung des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes, der die Einhaltung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention) überwacht, die uneingeschränkte Anwendung der Bestimmungen des Jugendhilfegesetzes auf alle Flüchtlingskinder unter 18 Jahren sicherzustellen. Bekräftigt wurden die Bemühungen um eine Verbesserung der Situation für unbegleitete Minderjährige durch das im Nationalen Aktionsplan „Für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010“ (NAP) formulierte Ziel, für alle betroffenen unbegleiteten schutzsuchenden Kinder und Jugendlichen ein so genanntes Clearingverfahren einzurichten, Vormünder zu bestellen und eine altersgerechte Unterbringung zu gewährleisten.

Nach unserer Beobachtung differiert der Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen in den Bundesländern mit Blick auf die Verteilung und Art der Unterbringung sowie den Zeitpunkt und die Dauer der Inobhutnahme erheblich. Nicht in allen Fällen werden Vormundschaften eingerichtet; selbst soweit dies der Fall ist, sind häufig wichtige Weichenstellungen im Asylverfahren durch die Asylantragstellung und Anhörung bereits zuvor erfolgt. Auch bei Rückschiebungen von Minderjährigen in Drittstaaten im Rahmen des Dublin-Systems werden Jugendämter in der Regel nicht informiert. Die Erarbeitung eines länderübergreifenden Leitfadens zur einheitlichen Umsetzung von § 42 KJHG durch eine Bund/Länder-Arbeitsgruppe scheiterte aufgrund divergierender Ansichten.

Aus Sicht von UNHCR wird die praktische Umsetzung der Verpflichtungen zur Inobhutnahme und der dadurch intendierte Schutz der unbegleiteten Minderjährigen dadurch beeinträchtigt, dass diese – wie alle anderen Minderjährigen – im Rahmen des Asylverfahrensgesetzes und des Aufenthaltsgesetzes ab dem 16. Lebensjahr voll verfahrensfähig sind.

Somit sind die Asylbehörden nicht daran gebunden, bei unbegleiteten Minderjährigen zunächst eine Inobhutnahme und rechtliche Vertretung abzuwarten, bevor entscheidende Verfahrensschritte erfolgen.

Sowohl unter den Gesichtspunkten der Beachtung des Kindeswohls, der UN-Kinderrechtskonvention als auch der Rechtsklarheit schlägt UNHCR als sachgerechte Lösung vor, die nach § 12 AsylVfG sowie § 80 Abs. 1 AufenthG geregelte verfahrensrechtliche Handlungsfähigkeit auf 18 Jahre heraufzusetzen. Hiermit würde zudem auf internationaler Ebene ein wichtiges Signal gesetzt und eine Anpassung an europäische Standards vorgenommen.

#### **4. Keine Anwendung des Flughafenverfahrens auf Schutzsuchende mit besonderen Bedürfnissen**

Das Flughafenverfahren gem. § 18a AsylVfG steht als Asylverfahren vor der Einreise in besonderer Weise im Fokus auch der öffentlichen Aufmerksamkeit. In den letzten Jahren gab es immer wieder Berichte über Probleme, die insbesondere Schutzsuchende mit besonderen Bedürfnissen (wie z.B. minderjährige oder schwer traumatisierte Asylbewerber) mit dem Ablauf und der Unterbringung im Flughafenverfahren haben.

Trotz verschiedener Fortschritte hinsichtlich der praktischen Handhabung des Verfahrens und in der Unterbringungssituation, ist es häufig faktisch unmöglich, den besonderen Bedürfnissen im Rahmen des Flughafenverfahrens Rechnung zu tragen, da es auf schnelle Prüfung und Entscheidung des Asylantrags fokussiert ist. Soweit dies dennoch geschieht, mag dies zu der mitunter besonders langen Verweildauer in der Unterkunft im Transitbereich des Flughafens beitragen, etwa bei medizinischem Behandlungsbedarf oder der Einrichtung von Verfahrenspflegschaften.

Vor dem Hintergrund der spezifischen Schutznormen zugunsten von besonders hilfsbedürftigen Asylsuchenden, wie sie in den Artikeln 17 ff. der EU-Aufnahmerichtlinie verankert sind, schlägt UNHCR vor, diese Gruppe von Schutzsuchenden vom Flughafenverfahren auszunehmen. Bei Minderjährigen würde dies zudem ermöglichen, die sofortige Weiterleitung an eine entsprechend qualifizierte Fachstelle (z.B. eine Jugendhilfeeinrichtung) zu veranlassen.

## 5. Verbindlichkeit der Entscheidung im Asylverfahren auch für das Auslieferungsverfahren – Streichung des § 4 Satz 2 AsylVfG

Nach gegenwärtiger Rechtslage ist die Entscheidung im Asylverfahren nicht für das Auslieferungsverfahren verbindlich (§ 4 Satz 2 AsylVfG). Durch die derzeitige Regelung besteht für die Betroffenen trotz bestandskräftiger Zuerkennung des Flüchtlingsstatus kein verlässlicher Schutz vor einer Auslieferung in den Staat, in welchem dem Betroffenen nach den Feststellungen im Asylverfahren eine schwerwiegende Verletzung grundlegender Menschenrechte droht. Die hierdurch entstehende Problematik wird in besonderer Weise deutlich, wenn die Auslieferung gerade für solche Strafverfolgungsmaßnahmen begehrt wird, die im Asylverfahren als Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und somit nicht als legitime Strafverfolgung qualifiziert wurden.

Selbst wenn am Ende die Auslieferung unterbleibt, besteht die Gefahr mehrmonatiger Inhaftierung während der Prüfung des Auslieferungsersuchens durch die zuständigen Behörden und Gerichte. Die Haft beeinträchtigt die davon unmittelbar betroffenen anerkannten Flüchtlinge und deren Familien in umfassender Weise in ihrem privaten und beruflichen Leben.

Zwar ist nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts § 4 Satz 2 AsylVfG verfassungsrechtlich unbedenklich, jedoch begegnet die Regelung völker- sowie europarechtlich schwerwiegenden Bedenken. Aufgrund des für Flüchtlinge bestehenden Zurückweisungsschutzes (sog. Non-Refoulement, Art. 33 Abs. 1 GFK) kommt die Auslieferung eines Flüchtlings aus völkerrechtlicher Sicht nur bei einer Gefährdung des Aufnahmelandes in Betracht (Artikel 33 Abs. 2 GFK). Das gleiche gilt nach Europarecht (Art. 21 Richtlinie 2004/83/EG, sog. Qualifikationsrichtlinie). Andernfalls ist eine Auslieferung nur mit völker- und europarechtlichen Vorgaben vereinbar, wenn zuvor der Flüchtlingsstatus entzogen wird, weil Gründe für dessen Beendigung vorliegen oder die betreffende Person aufgrund neuer Erkenntnisse vom Flüchtlingsstatus auszuschließen ist.

Dass es im Rahmen des Auslieferungsverfahrens im Prinzip möglich ist, den die Auslieferung beantragenden Staat um gewisse Zusicherungen für die Behandlung der betreffenden Person zu bitten, vermag an diesen flüchtlingsrechtlichen Verpflichtungen nichts zu ändern. Es widerspricht sowohl dem Sinn und Zweck der GFK als auch den europarechtlichen Regelungen zum Flüchtlingsschutz fundamental, wenn der Zufluchtsstaat den Verfolgerstaat um Zusicherungen bitten würde, die Verfolgung nunmehr zu unterlassen oder gegen die Verfolgung zu schützen.

Aus europarechtlicher Sicht ist zudem zu beachten, dass aus der Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft durch das dafür zuständige Bundesamt neben dem Schutz vor Zurückweisung und Abschiebung zwingend die weiteren Mindestrechte der Qualifikationsrichtlinie folgen. Von diesen Verpflichtungen kann sich ein Mitgliedstaat nicht lösen, indem eine andere als die anerkennende Asylbehörde in einem Auslieferungsverfahren zu dem Ergebnis kommt, die die Flüchtlingseigenschaft begründenden Kriterien lägen nicht vor bzw. die drohenden Gefahren könnten mit Zusicherungen von Seiten des Verfolgers abgewendet werden.

UNHCR schlägt deshalb vor, § 4 Satz 2 AsylVfG zu streichen und so die Verbindlichkeit der Entscheidung im Asylverfahren auch auf das Auslieferungsverfahren zu erstrecken. Personen, bei denen eine bestandskräftige Anerkennung durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge erfolgt ist, sollten umfassenden Flüchtlingsschutz genießen, solange diese Entscheidung nicht vom Bundesamt aufgehoben oder widerrufen wurde

## **6. Gesetzliche Altfallregelung für geduldete Flüchtlinge ausweiten**

UNHCR begrüßt, dass mit der im Herbst 2006 von der Innenministerkonferenz beschlossenen Bleiberechtsregelung und der im Juli 2007 verabschiedeten gesetzlichen Altfallregelung ein Weg gefunden wurde, etwa 60.000 geduldeten Flüchtlingen, die bis spätestens 1. Juli 1999 (Alleinstehende) bzw. 1. Juli 2001 (Familien) in das Bundesgebiet eingereist sind, eine Legalisierung ihres Aufenthalts zu ermöglichen.

Unter diesen Personen befinden sich zahlreiche De-facto-Flüchtlinge, die in Deutschland zwar keinen formellen Schutzstatus erhalten haben, auf Grund der Verhältnisse in ihren Herkunftsstaaten oder persönlicher Umstände aber gleichwohl nicht in ihre Heimat zurückkehren konnten und können. Etwa die Hälfte dieser Personen hat im Rahmen der Bleiberechts- bzw. Altfallregelung zunächst jedoch nur ein vorläufiges Aufenthaltsrecht erhalten, dessen Verlängerung vom Nachweis eigenständiger Unterhaltssicherung bis zum 31. Dezember 2009 abhängt.

Viele der Betroffenen werden dieses Erfordernis angesichts der derzeitigen gesamtwirtschaftlichen Situation und ihres langjährigen Ausschlusses von Fortbildungs- und Arbeitsangeboten allerdings nicht erfüllen können. Überdies werden zahlreiche Personen aufgrund beispielsweise ihres Alters oder ihres Gesundheitszustandes auch weiterhin ganz oder teilweise auf staatliche Leistungen angewiesen bleiben. UNHCR regt daher die Verlängerung der Frist zum Nachweis eigenständiger Unterhaltssicherung sowie die Schaffung großzügiger Ausnahmeregelungen zugunsten humanitärer Härtefälle an.

Im Weiteren schlägt UNHCR vor, die in beiden Regelungen enthaltenen Einreisestichtage aufzuheben und die Möglichkeit der Aufenthaltslegalisierung unabhängig von einem bestimmten Einreisedatum auf geduldete Flüchtlinge mit einer angemessenen Voraufenthaltsdauer auszudehnen. Bei der Festsetzung der Voraufenthaltszeiten bittet UNHCR zu berücksichtigen, dass von Personen nach beispielsweise fünfjährigem Auslandsaufenthalt eine Rückkehr in ihr Herkunftsland auf Grund der zwischenzeitlich eingetretenen faktischen Verwurzelung in Deutschland häufig nur schwerlich erwartet werden kann.

Nach Einschätzung von UNHCR lassen sich die beiden vorgenannten Zielsetzungen durch Anpassungen der geltenden Altfallregelung (§ 104 a und b AufenthG) umsetzen. Aus systematischen Gründen wäre es jedoch wünschenswert, die generelle Möglichkeit der Aufenthaltslegalisierung nach entsprechendem Voraufenthalt in § 25 (5) AufenthG durch eine ergänzende Regelung zu erweitern, die einen Hinweis zur Zumutbarkeit der Rückkehr (unter Berücksichtigung der bisherigen Aufenthaltsdauer, dem Alter der Betroffenen, der sozialen und familiären Verwurzelung in Deutschland sowie der tatsächlichen Chancen einer Reintegration der Betroffenen) umfasst.

## **7. Schaffung effektiver Schutzstandards im Rahmen des EU-Harmonisierungsprozesses**

Auf europäischer Ebene befindet sich das Gemeinsame Europäische Asylsystem in der zweiten Phase der Harmonisierung. Dabei steht die Überarbeitung der zentralen europarechtlichen Instrumente im Bereich Asyl an. Zur Aufnahmerichtlinie und zum Dublin-System hat die Kommission bereits Vorschläge unterbreitet, zu weiteren Richtlinien sind Vorschläge in Vorbereitung.

Zur Verbesserung der praktischen Harmonisierung wird die Einrichtung eines europäischen Asylunterstützungsbüros angestrebt. Weitere Überlegungen betreffen die Bereiche des Resettlement aus nicht-europäischen Staaten sowie Mechanismen zu einer innereuropäischen Verantwortungsteilung, wenn einzelne Mitgliedstaaten überproportional beansprucht sind. UNHCR würde es begrüßen, wenn die Bundesregierung sich aktiv für eine substantielle Verbesserung der Standards des europäischen Flüchtlingsschutzes einsetzen würde. Im Hinblick auf die europäische Zusammenarbeit bei der Überwachung der EU-Außengrenzen fordert UNHCR die Bundesregierung auf, ihr politisches Gewicht in Europa einzusetzen, um das Vorkommen von Refoulement (Zurückweisung in einen Staat, in dem die Gefahr von Verfolgung oder der Abschiebung in eine solche Gefahr besteht) an den EU-Außengrenzen, einschließlich bei Grenzkontrollereinsätzen auf See, zu verhindern.

UNHCR hat die Vorschläge der Kommission zur Aufnahmerichtlinie und zur Dublin II-Verordnung umfänglich kommentiert. Besonders hervorgehoben werden soll hier das grundsätzliche Anliegen, diejenigen Bestimmungen anzugehen, in denen sich gezeigt hat, dass die bisherigen Vorschriften lückenhaft sind. Insoweit wäre es ein Kernanliegen, dass in der überarbeiteten Aufnahmerichtlinie ein hinreichend klares Verfahren vorgesehen wird, nach dem die besonders hilfsbedürftigen Personen und deren Bedürfnisse festgestellt werden. Nur so kann die besondere Betonung des Schutzes besonderer Bedürfnisse etwa von traumatisierten Personen in der Praxis Niederschlag finden und somit die europaweit zu beobachtenden erheblichen Defizite ausgeglichen werden.

Im Bereich der Dublin-Regelungen legt UNHCR darüber hinaus besonderen Wert auf eine Begrenzung der Inhaftierungsmöglichkeiten, um zu vermeiden, dass Personen nur wegen einer Asylantragstellung festgenommen werden. Weiterhin sollte eine Verpflichtung zur Herstellung der aufschiebenden Wirkung einer Klage gegen die Überstellungsentscheidung eingeführt werden, da nach gegenwärtiger Rechtslage die subjektiv-rechtlichen Positionen von Asylbewerbern nach der Dublin II-Verordnung nicht hinreichend berücksichtigt werden. Schließlich hat die Praxis gezeigt, dass ein Mechanismus zum Umgang mit Situationen geschaffen werden sollte, in denen ein Mitgliedstaat keinen wirksamen Zugang zu internationalem Schutz gewährt, sei es aufgrund der Mangelhaftigkeit des nationalen Asylsystems oder aufgrund einer temporären Überlastung.

UNHCR begrüßt die Entscheidung Deutschlands, den Aufbau eines EU-Asylunterstützungsbüros zu fördern und UNHCR eine aktive Rolle in dessen Leitungsgremium einzuräumen. Des Weiteren sollten aus Sicht von UNHCR die rechtlichen Rahmenbedingungen des Büros so gestaltet sein, dass dessen zentrale Rolle für die effektive Harmonisierung der europäischen Standards in der Praxis gewährleistet ist.

## **8. Die Arbeit von UNHCR finanziell unterstützen**

UNHCR finanziert sich fast vollständig aus freiwilligen Beiträgen einzelner Staaten, der EU-Kommission und eines UN-Fonds für Katastrophenfälle. Die Organisation ist daher zur Erfüllung ihres von der Staatengemeinschaft erteilten Mandats, weltweit Schutz und Hilfe für Flüchtlinge zu leisten, auf staatliche Unterstützung dringend angewiesen. Deutschland gehört zu den wichtigsten Geberstaaten und hat in den vergangenen Jahren seine Beiträge für Hilfsprogramme besonders im Rahmen der humanitären Hilfe erhöht. UNHCR appelliert dringend an Bundestag und Bundesregierung, trotz der zweifellos schwierigen Gesamtlage durch die Auswirkungen der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise nicht in jenen Bereichen Einsparungen vorzunehmen, die der überlebenswichtigen Unterstützung von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen in Notsituationen dienen.