

epd Dokumentation online

Herausgeber und Verlag: Gemeinschaftswerk der Evangelischen Publizistik (GEP) gGmbH,
Emil-von-Behring-Str. 3, 60439 Frankfurt am Main.

GEP-Direktor: Jörg Bollmann.

Verlagsleiter: Frank Hinte

Chefredakteur der epd-Zentralredaktion: Dr. Thomas Schiller.

epd Dokumentation: Peter Bosse-Brekenfeld (verantw.)

Erscheinungsweise: einmal wöchentlich, online freitags.

Bezugspreis:

- **Online-Abonnement** „epd Dokumentation“ per E-Mail: monatl. 22,30 Euro, jährlich 267,60 Euro, 4 Wochen zum Ende des Bezugsjahres kündbar. Der Preis für das Online-Abonnement schließt des Zugang zum digitalen Archiv von epd-Dokumentation (ab Jahrgang 2001) ein.

Verlag/Bestellservice (Adresse siehe oben unter GEP): Tel: 069/58098-225,

Fax: 069/58098-226, E-Mail: aboservice@gep.de

Redaktion (Adresse siehe oben unter GEP): Tel: 069/58098-209

Fax: 069/58098-294, E-Mail: doku@epd.de

© GEP, Frankfurt am Main

Alle Rechte vorbehalten. Die mit dem Abo-Vertrag erworbene Nutzungsgenehmigung für „epd Dokumentation“ gilt nur für einen PC-Arbeitsplatz. „epd Dokumentation“, bzw. Teile daraus, darf nur mit Zustimmung des Verlags weiterverwertet, gedruckt, gesendet oder elektronisch kopiert und weiterverbreitet werden.

Anfragen richten Sie bitte an die epd-Verkaufsleitung (Adresse siehe oben unter GEP),

Tel: 069/58098-259, Fax: 069/ 58098-300, E-Mail: info@epd.de.

Haftungsausschluss:

Jede Haftung für technische Mängel oder Mängelfolgeschäden ist ausgeschlossen.

Dokumentation

Frankfurt am Main ■ 1. August 2006

www.epd.de

Nr. 32

Flüchtlingsschutz

Asyl in Europa: Chancen, Risiken und Perspektiven der gemeinsamen europäischen Asylpolitik

Die Referate und ausgewählte Thesenpapiere aus den Arbeitsforen des 6. Berliner Symposiums zum Flüchtlingsschutz in der Evangelischen Akademie zu Berlin am 19. Juni sind in dieser Ausgabe dokumentiert. Die Tagungsdokumentation wird ergänzt durch die Stellungnahme der beiden großen Kirchen zur Evaluierung der Bundesregierung zum Zuwanderungsgesetz.

Impressum

Herausgeber und Verlag:
Gemeinschaftswerk der
Evangelischen Publizistik (GEP)
gGmbH
Anschrift: Emil-von-Behring-Str. 3,
60439 Frankfurt am Main.
Briefe bitte an Postfach 50 05 50,
60394 Frankfurt

Direktor:
Jörg Bollmann
Verlagsleiter:
Frank Hinte
epd-Zentralredaktion:
Chefredakteur: Dr. Thomas Schiller

epd-Dokumentation:
Verantwortlicher Redakteur
Peter Bosse-Brekenfeld
Tel.: (069) 58 098 -135
Fax: (069) 58 098 -294
E-Mail: doku@epd.de

Der Informationsdienst
epd-Dokumentation dient der
persönlichen Unterrichtung.
Nachdruck nur mit Erlaubnis und
unter Quellenangabe.

Druck: druckhaus köthen

■ Asyl in Europa

»Das 6. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz tagt am 19. Juni 2006, dem Vortag des Weltflüchtlingstages. Im Mittelpunkt der diesjährigen Veranstaltung stehen aktuelle europäische Entwicklungen und deren Auswirkungen auf das deutsche Flüchtlingsrecht.

Nachdem die EU die erste Etappe der Harmonisierung des Asylrechts hinter sich gebracht hat, stehen die Mitgliedstaaten nun

vor der Aufgabe, die EU-Richtlinien in innerstaatliches Recht umsetzen - ein deutscher Gesetzentwurf liegt bereits vor. Die Installation ‚Regionaler Schutzprogramme‘ in den Nachbarstaaten der EU wirft Fragen nach der künftigen Bedeutung von Drittstaaten für den Flüchtlingsschutz auf.

Das 6. Berliner Symposium 2006 wird das Zusammenwirken dieser verschiedenen Entwicklungen aufzeigen und deren Bedeutung für den Flüchtlingsschutz in Eu-

ropa und Deutschland herausarbeiten.

Das Symposium zum Flüchtlingsschutz richtet sich an Interessierte aus den Bereichen der Asylpraxis, der Politik und der Medien. Es soll einen qualifizierten Beitrag zur Diskussion um Inhalte und Grenzen der Aufnahme von Schutzbedürftigen leisten.«

(aus dem Tagungsprogramm des Symposiums)

Quellen:

6. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz: Asyl in Europa – Chancen, Risiken und Perspektiven der gemeinsamen europäischen Asylpolitik

Evangelische Akademie zu Berlin, 19. 6. 2006

Tagung in Kooperation mit: UNO-Flüchtlingshilfe, amnesty international, Arbeiterwohlfahrt Bundesverband, Deutscher Anwaltverein, AG Ausländer- und Asylrecht, Deutscher Caritasverband, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonisches Werk der EKD, Neue Richtervereinigung, PRO ASYL, von Loeper Literaturverlag.

Aus dem Inhalt:

Zur Tagung »Asyl in Europa« / Begrüßung

- ▶ Dr. Rüdiger Sachau:
»Begrüßung zum 6. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz« **4**

Referate

- ▶ Dr. Gottfried Köfner:
»Erwartungen des UNHCR an eine europäische Flüchtlingspolitik« **6**
- ▶ Bundesminister Dr. Wolfgang Schäuble:
»Europäische Asylpolitik und ihre Umsetzung aus der Sicht der Bundesregierung« **11**
- ▶ Wolfgang Kreissl-Dörfler:
»Europäische Asylpolitik und ihre Umsetzung aus Sicht des Europäischen Parlaments« **18**
- ▶ Katrin Hatzinger:
»Evangelische Kirche und ihre Einschätzung des Flüchtlingsschutzes in Europa« **23**

Thesen und Impulspapiere zu den Arbeitsforen

- ▶ Dr. Reinhard Marx:
»Das deutsche Asylverfahren im europäischen Kontext« **27**
- ▶ Frank Mengel:
»Religionsfreiheit und subsidiärer Schutz bei konkreter Gefahr für Leib und Leben - die Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention und der ‚Qualifikationsrichtlinie‘ der EU und ihre Umsetzung in Deutschland« **29**
- ▶ Victor Pfaff:
»Schutzgewährung in Deutschland – Verfolgungsgrund Religion« **32**
- ▶ Prof. Dr. Dr. Rainer Hofmann:
»Flüchtlingsschutz unter Vorbehalt? – Auswirkungen des Kampfes gegen den Terror« **35**

Aus der epd-Berichterstattung

- ▶ »Menschenrechtsorganisationen kritisieren mangelnden Flüchtlingsschutz – Schäuble verteidigt Harmonisierung des Asylrechts in Europa« **37**

Anhang:

Stellungnahme der großen Kirchen zur Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes durch die Bundesregierung

- ▶ »Rechte von Zuwanderern stärken« –
Gemeinsame Stellungnahme der evangelischen und katholischen Kirche zur Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes (24.7.2006) **38**

6. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz / Begrüßung

Von Dr. Rüdiger Sachau

Asyl in Europa: Chancen, Risiken und Perspektiven der gemeinsamen europäischen Asylpolitik. 6. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, Evangelische Akademie zu Berlin, 19. 6. 2006. Der Autor ist Direktor der Evangelischen Akademie zu Berlin.

Unser Symposium zum Flüchtlingsschutz tagt in einer Kirche. Das stellt Bezüge zur Tradition her. Im ältesten Bekenntnis Israels und im 1. Gebot wird die Befreiung aus Unterdrückung und Sklaverei als die unvergessliche und grundlegende Tat Gottes angesehen: »*Ich bin der Herr, dein Gott, der dich aus Ägyptenland, aus der Knechtschaft, geführt hat.*« (2. Mose 20,2). Diese grundlegende Erfahrung mit Gott hat Folgen für das Verhalten der Menschen, die ihn ehren: »*Wenn ein Fremdling bei euch wohnt in eurem Lande, den sollt ihr nicht bedrücken. Er soll bei euch wohnen wie ein Einheimischer unter euch, und du sollst ihn lieben wie dich selbst; denn ihr seid auch Fremdlinge gewesen in Ägyptenland. Ich bin der Herr, euer Gott.*« (3. Mose 19,33-34). Das heißt die Zuwendung zum Fremden und sein Schutz werden aus dem Kern einer dankbaren Gottesbeziehung abgeleitet.

Jesus unterstreicht diese Linie der Zuwendung zum anderen, die Fremdheit überwindet. Jeder, der der Hilfe bedarf, ist unser Nächster, so das Gleichnis vom barmherzigen Samariter (Lk. 10,25-37). Und noch zugespitzter, wird unser Umgang mit dem Fremden und Heimatlosen zum Heilskriterium für uns selber. So Jesu Rede vom Endgericht (Matth. 25,31-46): »*Was ihr getan habt einem von diesen meinen geringsten Brüdern, das habt ihr mir getan.*«

Das diese Einsichten des Glaubens keine Privatsache sind, sondern auch für realpolitische Entscheidungen Bedeutung haben, wurde von den Kirchen 1997 unter dem Titel »... und der Fremdling, der in deinen Toren ist« deutlich unterstrichen. Dieses Wort gibt die gemeinsame Überzeugung von Evangelischer Kirche, der Deutschen Bischofskonferenz, den orthodoxen Kirchen und dem Bund der freikirchlichen Gemeinden wieder.

Unser Symposium tagt in einer besonderen Kirche, die selber steingewordenes Denkmal einer toleranten Flüchtlingsschutzpolitik ist. Denn die Französische Friedrichstadtkirche auf dem Gendarmen-

markt in Berlin-Mitte wurde 1705 von Flüchtlingen aus Frankreich gebaut. Sie ist der Nachbau einer Kirche der Hugenotten aus der Normandie, die in den Verfolgungen zerstört wurde. Die hugenottischen Flüchtlinge aufzunehmen war eine glückliche und weise Entscheidung des Kurfürsten Friedrich Wilhelm, der 1685 das Toleranzedikt von Potsdam unterzeichnete. 200.000 Hugenotten sind damals aus Frankreich geflohen, 20.000 von ihnen kamen nach Brandenburg. Sie gründeten fünfzig eigene Gemeinden mit Bürgermeistern und Richtern. Sie bildeten gewissermaßen eine ganze Parallelgesellschaft. Um die Größenverhältnisse zu verdeutlichen: Berlin hatte damals 18.000 Einwohner, dazu kamen 6.000 Flüchtlinge. Mit dieser Flüchtlingsquote von 25% begann der Aufstieg Berlins zur Großstadt. Die Französische Friedrichstadtkirche auf dem Gendarmenmarkt, mitten in Berlin, ist somit ein Zeichen der Toleranz und Weitsicht, der Großzügigkeit und Humanität. Es ist gut, dass wir an diesem historisch geprägten Ort europäischer Asylgeschichte heute zum sechsten mal tagen.

»Asyl in Europa - Chancen, Risiken und Perspektiven der gemeinsamen europäischen Asylpolitik«, das 6. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz lenkt unsere Blicke auf die europäische Ebene, denn die Fragen des Flüchtlingsschutzes sind längst nicht mehr allein national zu bewältigen.

Wie wichtig das Thema ist, wird deutlich an der breiten Partnerschaft, in der diese Tagung vorbereitet und getragen wurde. Ohne dieses starke Engagement wäre diese Tagung an der Evangelischen Akademie nicht zustande gekommen. Und die Bedeutung des Themas wird daran deutlich, dass wir mit über 250 angemeldeten Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus ganz Deutschland heute diesen Tag verbringen werden. Mein Dank gilt den Referentinnen und Referenten des Tages, Sie alle haben uns durchgängig sehr schnell auf unsere Anfragen Ihre Mitarbeit zugesagt. Und ich danke besonders denjenigen, die mit zur Vorbereitung und Durchführung dieses Tages beigetragen haben.

Am heutigen Vormittag fragen wir, wie sich die europäische Asylpolitik denn entwickelt hat und ob der Flüchtlingsschutz nach der ersten Phase der Harmonisierung noch effektiv gewährleistet ist.

Dazu haben wir vier Beiträge erbeten, die aus verschiedener Perspektive das Thema behandeln. Zuerst wird uns der Bundesminister des Innern, Herr Dr. Wolfgang Schäuble die Sicht der Bundesregierung vorstellen. Es folgt Herr Dr. Gottfried Köfner, der Regionalvertreter des Hohen Flüchtlingskommissars, Herr António Guterres war vor einem Monat zu einem ersten Besuch in Berlin, einige von uns haben mit ihm sprechen können. Herr Köfner wird die Erwartungen des UNHCRs an eine europäische Flüchtlingspolitik deutlich machen. Der dritte Beitrag von Herrn Wolfgang Kreissl-Dörfler ist auf das europäische Parlament bezogen, dessen Mitglied Herr Kreissl-Dörfler ist. Er hat als Berichterstatter des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres einen kritischen Bericht zur Asylverfahrensrichtlinie verfasst, der viele Bedenken der Kirchen und Nichtregierungsorganisationen aufgenommen hat. Einige Gründe des kirchlichen Engagements für

Flüchtlinge und Fremde habe ich bereits genannt. Die Einschätzung der Kirchen zum heutigen Flüchtlingsschutz in Deutschland und der Europäischen Union wird uns Frau Katrin Hatzinger vortragen. Sie beobachtet für den Rat der EKD in Brüssel die aktuellen Entwicklungen und Gesetzgebungsverfahren.

Nachdem wir diese verschiedenen Beiträge gehört haben, werden wir am Nachmittag in fünf Arbeitsgruppen ausführlich und differenziert miteinander reden können.

Den Abschluss unseres Symposiums wird die politische Kontroverse hier auf dem Podium bilden, zu der wir unter Moderation von Prof. Robert Leicht folgende Mitglieder des Deutschen Bundestages begrüßen: Stephan Meyer (CDU), Petra Pau (PDS/Die Linke), Rüdiger Veit (SPD) und Sybille Laurischk (FDP) 



epd Dokumentation

Informationen aus erster Hand

Texte und Dokumente aus Kirche und Gesellschaft

Ich bestelle ein kostenloses Probeexemplar epd Dokumentation

Tel.: (069) 58098-191
Fax: (069) 58098-226
E-Mail: aboservice@gep.de
www.epd.de

Absender _____

Gemeinschaftswerk der Evangelischen Publizistik gGmbH · Aboservice · Postfach 50 05 50 · 60394 Frankfurt

Erwartungen des UNHCR an eine europäische Flüchtlingspolitik

Von Dr. Gottfried Köfner

Asyl in Europa: Chancen, Risiken und Perspektiven der gemeinsamen europäischen Asylpolitik. 6. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, Evangelische Akademie zu Berlin, 19. 6. 2006. Der Autor ist UNHCR-Regionalvertreter für Deutschland, Österreich und die Tschechische Republik.

Fast auf den Tag genau vor 65 Jahren verließ Georg Stefan Troller zusammen mit seinen Eltern Europa in Richtung Amerika. Genauer gesagt: Der gebürtige Wiener, Sohn eines jüdischen Pelzhändlers, entkam seinen Verfolgern auf einem der letzten Schiffe, die im Sommer 1941 Europa verlassen konnten.

Jahrzehnte später gestand der nunmehr hochangesehene und vielfach ausgezeichnete Schriftsteller und Fernsehjournalist im Rückblick ein: »Es vergeht kaum ein Tag, an dem ich nicht auf die damaligen Vorgänge verwiesen werde – an dem ich nicht jäh begreife, dass manche plötzlichen Aufwallungen, Erregungszustände auf sie zurückzuführen sind. Man emigriert eben auf Lebenszeit«.

Die Aussage stimmt nachdenklich und der Kontrast drängt sich förmlich auf, wenn man an das Motto »Hoffnung« des morgigen Weltflüchtlingstages denkt.

Dennoch zeigt gerade die bewegte Biographie des heute 84jährigen Autors: Ein Flüchtlingsschicksal muss nicht in einer Sackgasse enden, auch wenn es für viele, vielleicht für die meisten der Betroffenen als Lebensgefühl bleibt.

Und wenn Troller sich erinnert: »Das herausragende, uns Tag und Nacht nicht verlassende Gefühl in dieser Zeit war: Angst. Sie sitzt dem Flüchtling in den Knochen, sie brandmarkt ihn auf immer. Er lernt, dass er eigentlich nur überleben kann als Illegaler, als Schwindler« – dann wird vielleicht verständlich, dass Flüchtlingsschutz zuvorderst eben nicht eine komplizierte Rechtsmaterie ist, sondern Grundwert und Mittel zugleich, um Menschen, die sein, Trollers Schicksal erleiden mussten und müssen, im ganz elementaren Sinn Sicherheit zu gewährleisten.

Aus diesem Anspruch ergeben sich auch im Kern die Erwartungen, die UNHCR gegenüber der ak-

tuellen europäischen Asylpolitik hegt. Sie werden nicht zuletzt deutlich in der inhaltlichen Auseinandersetzung mit dem so genannten Haager Programm, also jenem mehrjährigen Aktionsplan, den die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten im November 2004 verabschiedet haben, um den Bereich Sicherheit und Justiz zu stärken. Zu dieser Diskussion gehört natürlich auch die wie in Deutschland zumeist noch anstehende Umsetzung der bereits beschlossenen EU-Richtlinien zum Asyl- und Flüchtlingsrecht in den EU-Mitgliedstaaten.

Im Haager Programm vereinbarten die EU-Staaten bekanntlich, in Fortsetzung früherer Beschlüsse die gemeinsame Fähigkeit der Union und ihrer Mitgliedstaaten zu stärken, Schutz in Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention und anderer internationaler Abkommen zu garantieren. Dieses Ziel soll – kurz zusammengefasst – durch den Aufbau eines gemeinsamen europäischen Asylsystems erreicht werden, das sich auf die volle und umfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention und anderer internationaler Abkommen stützt. Darüber hinaus soll die EU-Politik mit Blick auf Flüchtlinge außerhalb der Union verstärkt darauf aus sein, andere Staaten dabei zu unterstützen, ihre Kapazitäten für den Flüchtlingsschutz zu verbessern und den Zugang zu dauerhaften Lösungen für Flüchtlingssituationen zu ermöglichen.

Gemessen an diesen beiden Hauptzielen möchte ich in sechs Punkten darstellen, welche Erwartungen wir mit ihnen verknüpfen:

1. Zugang zum Flüchtlingsschutz in Europa

Die Zahl der Asylanträge in der Europäischen Union ist im vergangenen Jahr auf knapp 238.000 gesunken. Dies ist der tiefste Stand seit 1988. Dies bedeutet: Was die Zugangszahlen betrifft, kann man heute schlechterdings nicht mehr von einer Überforderung sprechen. Das Wort von der Asylkrise ist in diesem Zusammenhang einfach falsch und irreführend.

Die Gründe für den starken Rückgang in den vergangenen Jahren sind vielfältig. Bis zu einem gewissen Grad spiegeln sie in bestimmten Herkunftsstaaten und -regionen veränderte Verhältnisse wider. Gewiss greifen jedoch auch die ver-

schärften Grenzkontrollmaßnahmen sowie restriktive Asylverfahrensregelungen, die es potentiell Schutzsuchenden erheblich erschwert haben, Zugang zu einem Asylverfahren in der Europäischen Union zu erhalten.

Das erklärte und legitime Ziel ist die Abwehr illegaler Einwanderung. Die angewandten Mittel zu dessen Durchsetzung haben jedoch auch dazu geführt, dass die Möglichkeiten, innerhalb der EU Schutz zu finden, erheblich eingeschränkt worden sind.

Wir meinen, nicht zuletzt angesichts der beherrschbaren Dimension, wie sie sich in den sinkenden Asylbewerberzahlen ausdrückt, ist es nun an der Zeit, ohne Voreingenommenheit die Gesamtsituation mit Blick auf den tatsächlich geleisteten Flüchtlingsschutz zu überprüfen. Zugang zu einem fairen und effizienten Asylverfahren für Schutzsuchende zu ermöglichen, ist und bleibt eine Grundvoraussetzung, damit Staaten ihre internationalen Verpflichtungen erfüllen können. Das Prinzip des *non-refoulement* gilt es in jedem Fall zu bewahren.

Mit anderen Worten: Im Kontext größerer Migrationsbewegungen müssen Maßnahmen gewährleisten, dass Asylsuchende und Flüchtlinge die Chance haben, ihre Schutzbedürftigkeit nachzuweisen. Zugang auf EU-Gebiet verbunden mit einem fairen und effizienten Asylverfahren bleiben für UNHCR deshalb eine Top-Priorität für eine europäische Asylpolitik. Um es mit den Worten von UN-Flüchtlingskommissar António Guterres zu sagen »Europa ist ein Asylkontinent und muss es bleiben. Es kann sich seiner Verantwortung gegenüber Menschen, die internationalen Schutz benötigen, nicht entziehen«.

2. Die Qualität der Entscheidungen im Asylverfahren

Ein Hauptthema der derzeit laufenden zweiten Phase der europäischen Asyl-Harmonisierung ist die Zusammenarbeit in der Praxis. Die EU-Kommission hat zu Recht festgestellt, dass diese Kooperation die Qualität im Gesamtbereich Asyl, vor allem aber beim Entscheidungsprozess im Asylverfahren verbessern soll. In vielen Mitgliedstaaten werden eine beträchtliche Zahl von negativen Entscheidungen der ersten Instanz in der Berufung aufgehoben. Dies ist ein starkes Indiz dafür, dass es hier noch erheblichen Verbesserungsbedarf gibt.

UNHCR setzt sich deshalb bei EU-Kommission und Mitgliedstaaten nachdrücklich dafür ein, eine Qualitäts-Initiative in die Wege zu leiten mit dem Ziel, den Entscheidungsfindungsprozess im Asylverfahren zu verbessern. Wir sind gerne bereit, hierzu unseren Beitrag zu leisten.

3. Die aufenthaltsrechtliche Stellung von Flüchtlingen in der EU

Im November 2003 verabschiedete der Europäische Rat eine Richtlinie über den Status von Drittstaatsangehörigen mit langjährigem Aufenthalt in der EU. In der ursprünglichen Fassung der Kommission waren Flüchtlinge ausdrücklich auch als Begünstigte vorgesehen. Der Rat entschied jedoch, zu einem späteren Zeitpunkt über die langfristigen Aufenthaltsrechte von Flüchtlingen zu entscheiden.

Derzeit arbeitet die EU-Kommission an einem Vorschlag, dessen Ziel es ist, diese Rechte ausdrücklich auch auf Flüchtlinge und Personen auszudehnen, die subsidiären Schutz genießen.

UNHCR begrüßt diese Initiative und ermutigt die EU-Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass Personen, die unter internationalem Schutz stehen, das Recht verliehen wird, innerhalb der EU unter angemessenen Bedingungen zu reisen und einen Wohnsitz zu nehmen. Diese Freizügigkeit in Anspruch zu nehmen, darf unseres Erachtens nicht zu einem Verlust des Schutzes führen

4. Die Teilung der Verantwortung innerhalb der EU

Wie Sie wahrscheinlich wissen, soll die EU-Kommission im kommenden Halbjahr einen Bericht an das Europäische Parlament und den Europäischen Rat über die Anwendung der Dublin II-Verordnung vorlegen. UNHCR und ECRE haben ihre Analysen bereits im April bzw. März 2006 vorgelegt.

Im Ergebnis hält es UNHCR für notwendig, diese Regelung, die den EU-Mitgliedstaat festlegt, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, im Sinne des Flüchtlingsschutzes substantiell zu verbessern.

Sowohl in der Verordnung selbst als auch bei der Anwendung in der Praxis sehen wir Lücken, die für die Asylsuchenden erhebliche Nachteile verursachen, ja darüber hinaus dazu führen können,

dass ein Asylgesuch überhaupt nicht mehr geprüft wird. Will man das erklärte Ziel der Verordnung tatsächlich erreichen, müssen diese Lücken geschlossen werden.

Es rächt sich in diesem Zusammenhang, dass am Anfang der EU-Asylharmonisierung nicht inhaltliche Themenkomplexe sondern Zuständigkeitsfragen im Vordergrund standen. Das Funktionieren von Dublin setzt jedoch voraus, dass die Asylgesetze und -praktiken der teilnehmenden Staaten auf den gleichen, gemeinsamen Standards beruhen.

Grundannahme ist also, ein Asylsuchender würde in allen am System teilnehmenden Staaten im Wesentlichen die gleichen Rechte, Chancen und Aussichten haben, Schutz zu erhalten. Dies ist jedoch mitnichten der Fall. In der Realität ist die Harmonisierung der Asylpolitik und -praxis auch heute noch immer nicht soweit. Gesetzgebung und Praxis unterscheiden sich weiterhin von Land zu Land.

Zudem muss man fragen: Wie wirklichkeitsnah ist ein System, das nach relativ schematischen Kriterien Zuständigkeiten festlegt, die vielfach an der Lebenswirklichkeit von Flüchtlingen und ihrem Schicksal vorbeigehen? Warum soll jemand, der zwar keine familiäre, aber andere Bindungen wie z.B. Sprache, Kultur oder berufliche Qualifikationen zu einem EU-Staat hat, nicht auch in diesem einen Asylantrag stellen oder dort nicht als Flüchtling Aufnahme finden können?

Auf Grundlage der Dublin-Analyse hat UNHCR 20 Empfehlungen vorgelegt, um das System aus Sicht des Flüchtlingsschutzes zu verbessern. An erster Stelle steht dabei der Vorschlag, in den Text der Verordnung ein klares Verbot aufzunehmen, Asylsuchende in Staaten außerhalb des Dublin-Geltungsbereiches zu schicken, ohne deren Antrag geprüft zu haben.

Zudem ist es notwendig, eine einheitlichere Linie bei der Familienzusammenführung zu finden und einen erweiterten Familienbegriff einzuführen. Im Falle von unbegleiteten Minderjährigen sollte das Prinzip des Kindeswohls an erster Stelle stehen. Zudem müssen Asylsuchende eine effektive Möglichkeit haben, gegen eine Überstellung nach dem Dublin II System Widerspruch einzulegen.

Insgesamt bleibt festzustellen: Es fehlt dem System an einem gerechten wie zweckmäßigen Ausgleichsmechanismus zwischen den Staaten. Die Verteilung der Verantwortung befindet sich in

einer Schieflage, die es zu korrigieren gilt. Das Europäische Parlament hat deshalb im April diesen Jahres mit Blick auf die prekäre Situation bei der Aufnahme Asylsuchender in Malta die EU-Kommission dringend dazu aufgefordert, die Initiative zu ergreifen. So rasch wie möglich müsse die Dublin II Verordnung einer Überprüfung unterzogen werden, damit ein fairer Lasten- und Verantwortungsausgleich zwischen den EU-Staaten hergestellt werden kann. (Dies führt direkt zum Punkt 5:)

5. Humanitäre Aufnahmekontingente

Die Aufnahme und Neuansiedlung von Flüchtlingen aus Erstasyllandern (im Englischen *Resettlement* genannt) ist nicht nur historisch gesehen ein ganz wichtiges Instrument des internationalen Flüchtlingsschutzes. Sie ist zudem ein sehr konkretes Zeichen der Bereitschaft, Verantwortung zu teilen und zu einer dauerhaften Lösung der Probleme von Flüchtlingen beizutragen.

Das Haager Programm sieht als Zielvorgabe für das Jahr 2010 eine gemeinsames EU-Aufnahmeprogramm für Flüchtlinge aus Erstasyllandern vor. Freilich ist bislang noch nicht absehbar, ob dieses Vorhaben tatsächlich in die Realität umgesetzt werden kann. Derzeit jedenfalls scheint man hiervon noch weit entfernt zu sein. Lediglich einige wenige EU-Staaten haben allerdings zahlenmäßig sehr begrenzte Aufnahmeprogramme.

Bislang wird *Resettlement* in Europa anders als in Nordamerika oder Australien kaum als Instrument zur Lösung spezifischer, aber auch langjährig andauernder Flüchtlingssituationen angesehen. Nach Auffassung von UNHCR wird damit eine Chance verpasst, sich angesichts der drastisch reduzierten Zugangszahlen von Asylbewerbern ein funktionierendes System zur organisierten Aufnahme von Schutzbedürftigen zu schaffen.

UNHCR spricht sich deshalb dafür aus, gewissermaßen den Trend umzudrehen und das Thema durch neue Aktivitäten zu beleben. Vielleicht kann ein Schritt nach vorne unter der kommenden finnischen EU-Präsidentschaft getan werden. Finnland ist einer der wenigen EU-Staaten, der ein jährliches humanitäres Aufnahmekontingent für Flüchtlinge aus Erstasyllandern kennt.

Wenn überhaupt *Resettlement* bislang eine – wenn auch nur untergeordnete und vor allem

theoretische – Rolle spielte, dann im Zusammenhang eines Themas, das in jüngerer Zeit die Öffentlichkeit in Europa besonders beschäftigte. Ich meine die Flucht und Migration aus Afrika über den Atlantik und das Mittelmeer auf oftmals seeuntüchtigen Schiffen und Booten nach Spanien und Italien, die einer unbekanntem Zahl von Menschen das Leben gekostet hat. Nicht nur, aber auch in diesem Zusammenhang ergeben sich Erwartungen von UNHCR an Europa:

6. Aufbau von Schutzkapazitäten in Drittstaaten außerhalb der EU

Ein Hauptanliegen von UNHCR als global agierende Organisation ist es selbstverständlich, dass möglichst viele Staaten am internationalen System zum Schutz von Flüchtlingen teilnehmen – und zwar nicht nur auf Papier, sondern in der Praxis. Man muss es nochmals betonen: Die meisten Flüchtlinge – sieben von zehn auf der Welt – bleiben in ihrer Herkunftsregion, zumeist handelt es sich um Länder der Dritten Welt. UNHCR ist seit Jahrzehnten darum bemüht, in diesen Staaten nicht oder kaum vorhandene Kapazitäten für den Schutz von Flüchtlingen so gut es geht zu ersetzen.

Wenn die EU, so wie im Haager Programm vorgesehen, sich der Frage annimmt, was kann man mehr tun, um Staaten anderswo auf der Welt bei der Aufnahme von Flüchtlingen zu unterstützen, so begrüßen wir dies natürlich. Wer einmal ein Flüchtlingslager in Afrika besucht hat, wird dem nur beipflichten können: Ja, es muss weitaus mehr getan werden, um den Anspruch gerecht werden zu können, Flüchtlingen in ihrer Not ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen.

Dazu braucht es, will man wirklich erfolgreich sein, jedoch nicht noch mehr Lager, sondern vor allem eine kohärente Politik verbunden mit einem intensiven Einsatz von Ressourcen. Überschneidungen von Aktivitäten müssen vermieden und verschiedene Politikfelder verknüpft werden. Und vor allem: Ohne eine enge Zusammenarbeit mit den Ländern, in die für den Schutz von Flüchtlingen investiert werden soll, kann es keinen Fortschritt geben.

Dies gilt zumal, wenn der Flüchtlingsschutz auch noch gewährleistet werden soll im Kontext größerer Migrationsbewegungen. UN-Flüchtlingskommissar Guterres hat in diesem Zusammenhang unmissverständlich erklärt, dass die Steuerung von Migrationsbewegungen nicht zu Lasten

jener erfolgen dürfe, die schutzbedürftig seien: »Wir müssen auch einer Zeit, in der Bevölkerungsbewegungen immer komplexer werden, den Zugang zum Asyl garantieren und zudem der steigenden Intoleranz gegenüber Migranten und deren gesellschaftlichen Ausgrenzung entgegen-treten«:

In diesem Zusammenhang ist auch die Mitteilung der EU-Kommission von Anfang September 2005 von Interesse, in der die Idee Regionaler Schutzprogramme der EU vorgestellt wurde, verbunden mit dem Vorschlag, hierzu Pilotprojekte in Tansania und in Osteuropa zu entwickeln.

Zwar gibt es diese Pilotprojekte noch nicht. Grundsätzlich aber macht die Mitteilung der EU-Kommission deutlich: Es geht nicht darum, den Flüchtlingsschutz aus dem Verantwortungsbe-reich der EU auszulagern. Der Flüchtlingsschutz in Europa soll ergänzt, nicht jedoch ersetzt werden.

Es geht zum Beispiel darum, effiziente Verfahren zur Flüchtlingseigenschaft einzuführen, einheimische Behörden und NGO-Mitarbeiter für die Asyl- und Flüchtlingsarbeit fortzubilden oder aber die lokale Integration bzw. Neuansiedlung von Flüchtlingen zu unterstützen – alles gewiss keine neuen Themen und Aufgaben. Alles gewiss aber Themen und Aufgaben, die dringend mit weitaus mehr Ressourcen als bisher vorhanden ausgestattet werden müssten.

Es wäre deshalb allerdings auch irreführend, mit der Idee »Regionaler Schutzprogramme« eine gedankliche Brücke schlagen zu wollen zu jener Konzeption, die in Europa mit dem Begriff sicherer Herkunfts- und Drittstaaten verbunden sind. Dies würde nicht nur im krassen Widerspruch zu den tatsächlichen Möglichkeiten, Realitäten und Kapazitäten vor Ort stehen. Es würde auch nachhaltig jeden ernsthaften Versuch unterminieren, die Schutzsituation in Staaten außerhalb Europas mit Hilfe der EU zu verbessern.

Es bleibt in diesem Zusammenhang abzuwarten, ob das Konzept »Regionaler Schutzprogramme« auch auf Nordafrika bzw. mittlerweile Nordwestafrika Anwendung finden kann und wird. Wir haben es derzeit dort in erster Linie mit einem Migrationsproblem zu tun, was die damit verbundene menschliche Not nicht weniger dramatisch erscheinen lässt. Die tiefe Kluft zwischen Nord und Süd verdichtet sich in Bildern von Stränden, an denen europäische Touristen auf

erschöpfte Boots-Migranten aus Westafrika stoßen.

UNHCR ist jedoch keine Migrationsorganisation. Wir sehen uns aber als Partner, wenn es darum geht, eine übergreifende, internationale Reaktion auf ein schwieriges, interkontinentales Problem zu geben, dessen komplexe Ursachen keine einfachen Lösungen zulässt. Die Grenzen zu schließen ist jedenfalls keine ausreichende Antwort.

Unser Augenmerk gilt dabei – wie immer – der Frage, wie kann sichergestellt werden, dass schutzbedürftige Personen und Flüchtlinge entgegen der Genfer Flüchtlingskonvention oder der OAU-Flüchtlingskonvention nicht in ein Land abgeschoben werden, in denen sie verfolgt werden. Wir brauchen auch vor Ort ein System, das dem Flüchtlingsschutz Rechnung trägt.

Dies ist eine lebenswichtige Frage für die Betroffenen und gewiss auch ein wichtiger Maßstab für die Glaubwürdigkeit von Zielvorstellungen und Maßnahmen, wie sie die EU im Haager Programm unter dem Stichwort »externe Dimension« zusammengestellt hat. Eine rein eurozentristische Sichtweise ist dabei sicher nicht hilfreich. Gefordert ist eine multilaterale Zusammenarbeit der Europäer mit den Herkunfts- und Transitländern von Flüchtlingen und Migranten.

Geradezu verhängnisvoll wäre es allerdings aus unserer Sicht, wenn dabei internationale Standards des Flüchtlingsschutzes als marginaler, vernachlässigenswerter Nebenaspekt behandelt

würden. Die Neigung, sich in der europäischen Asylpolitik auf den jeweils kleinsten gemeinsamen Nenner zu einigen, war in den vergangenen Jahren unübersehbar.

Gerade in einigen Kernbereichen der Asylharmonisierung wie zum Beispiel der EU-Richtlinie zu Mindeststandards im Asylverfahren, hat diese Tendenz unweigerlich zu einer erheblichen Absenkung von Standards im Flüchtlingsschutz geführt. Zu befürchten steht leider, dass dies auch außerhalb der EU Spuren hinterlassen wird.

Umso wichtiger ist es, nicht in Vergessenheit geraten zu lassen, dass Flüchtlingsschutz mehr ist als ein lästiges Versatzstück vergangener Zeiten. Die Europäische Union versteht sich als Wertegemeinschaft und den Flüchtlingsschutz als einen ihrer Grundwerte. Dessen Zukunft kann deshalb nicht von dem Leitgedanken bestimmt sein, wie kann man Verantwortung abgeben oder verschieben. Niemand kann eine Situation guten Gewissens hinnehmen, wie sie der österreichische Publizist Alfred Polgar eingedenk des eigenen Flüchtlingsschicksals mit folgender Anekdote beschrieben hat:

»Ein Mensch wird hinterrücks gepackt und in den Strom geworfen. Er droht zu ertrinken. Die Leute auf beiden Seiten des Stroms sehen mit wachsender Beunruhigung den verzweifelt Schwimmversuchen des ins Wasser Geworfenen zu, denkend: wenn er sich nur nicht an unser Ufer rettet«.

D

Europäische Asylpolitik und ihre Umsetzung aus der Sicht der Bundesregierung

Von Bundesinnenminister Dr. Wolfgang Schäuble

Asyl in Europa: Chancen, Risiken und Perspektiven der gemeinsamen europäischen Asylpolitik. 6. Berliner Symposium zum Flüchtlingschutz, Evangelische Akademie zu Berlin, 19. 6. 2006.

Die Tätigkeit der Bundesregierung erschöpft sich auch in dieser Woche nicht ausschließlich in der Begleitung, Absicherung und Durchführung der Fußball-Weltmeisterschaft. Sie mögen es gar nicht glauben, aber es ist tatsächlich so: Wir haben auch noch anderes im Kopf und beschäftigen uns damit. Ich will gerne versuchen, das zu leisten, was Sie von mir als Beitrag zu Ihrem Symposium erwarten. Aber vermutlich würde ich Ihre Erwartungen auch enttäuschen, wenn ich zu Anfang nicht ein paar allgemeine Bemerkungen machen würde, die ein wenig über das engere Feld der Asylpolitik hinausgehen.

Wir haben 11.000 Menschen, die in den ersten Monaten dieses Jahres auf die Kanarischen Inseln gekommen sind. Und dieses Problem ist mit dem Thema Asyl nur unzureichend erfasst. Der UNHCR hat vor ein paar Tagen seinen Bericht »2005 Global refugee trends« vorgestellt, aus dem hervorgeht, dass jeder vierte Mensch, der weltweit auf der Flucht ist, bei uns in Europa lebt. Im Übrigen weist der Bericht auch aus – wie immer man das bewerten will –, dass wir den niedrigsten Stand an Flüchtlingen seit 20 Jahren haben und dass sich die Asylbewerberzahlen etwa in Deutschland, aber auch in Dänemark, auf einem so niedrigen Stand wie 1983 bewegen. Von den 8,4 Millionen Flüchtlingen, die der UNHCR weltweit zählt, kommen etwas über 3 Millionen aus Afrika – damit sind wir schon fast bei dem Kanaren-Problem. Die meisten Flüchtlinge leben nach dem UNHCR-Bericht heute in Pakistan mit 1,05 Millionen, im Iran mit 716.000, und immerhin an dritter Stelle kommt Deutschland mit 700.000. Die USA werden mit nur 379.000 gezählt. Aber genug der Zahlen.

Im Grunde haben wir es ja auch bei den Kanarischen Inseln mit gemischten Migrationsströmen zu tun. Und der Anteil derjenigen, die im engeren Sinne unter den Asylbegriff fallen, ist tatsächlich geringer. Der größere Teil sind Armutsfüchtlinge. Das macht die Sache auch nicht besser oder leichter. Nur es ist ein Stück weit ein anderes

Problem. Es gibt im Übrigen eine Menge von Verknüpfungen mit der Frage der Aufnahmefähigkeit von Arbeitsmärkten. Ich habe in der vergangenen Woche bei einer Tagung der Innenminister der G8-Staaten in Moskau ziemlich lange mit meinem neuen italienischen Kollegen Amato diskutiert, wie sich dieses Verhältnis der Armutsfüchtlinge zur Legalisierung und zur Schwarzarbeit entwickelt. Ähnliche Probleme gibt es ja auch in Spanien.

Wir müssen auf der einen Seite alles daran setzen, dass kein Mensch schutzlos bleibt und dass möglichst niemand bei dem verzweiferten Versuch, in ein Land zu kommen, wo man leben kann, sein Leben verliert. Aber wir müssen auch daran denken, dass wir die Geschäftsgrundlagen der organisierten Schleuserbanden nicht verbessern dürfen, indem wir den Pull-Effekt weiter verstärken – das ist eines der Probleme, die wir im Augenblick haben. Das führt dann nur dazu, dass wir im Grunde mit jedem Zehntausend, die wir retten, die nächsten Zwanzigtausend in Marsch setzen mit der Folge, dass noch Schlimmeres geschieht. Und deswegen kommen wir nicht darum herum, den organisierten Schleuserbanden die Werbung in den Herkunftsregionen zu erschweren. Die Menschen müssen im Wesentlichen, wo immer möglich, zurückgeführt werden, weil wir sonst das Geschäft der Schleuserbanden befördern.

Als ich vor 16 Jahren Bundesminister des Innern war, habe ich ein Flüchtlingskonzept für die damalige Bundesregierung erarbeitet, das dann auch beschlossen wurde. Unsere Leitlinie war, dass wir vor allen Dingen die Ursachen der Flucht- und Migrationsströme erfolgreicher bekämpfen müssen. Was für uns in Europa bedeutet, dass wir uns in einem stärkeren Maße für Afrika und die dortige Entwicklung verantwortlich fühlen müssen. Was dann auch heißt, dass wir bei Fragen wie der des Bundeswehreinsetzes im Kongo zur Absicherung von Wahlprozessen, mehr Verantwortung übernehmen müssen, als es gelegentlich in öffentlichen Debatten vertreten wird. Und wenn ich mir die Lage in Darfur anschau, denke ich, dass wir ohne militärische Stabilisierungsbeiträge zwar viel guten Willen und viel Engagement zeigen können, aber keine nachhaltige Besserung erzielen werden.

Aber jetzt will ich zu meinem eigentlichen Beitrag zu diesem Symposium kommen, nämlich der europäischen Asylpolitik und ihrer Umsetzung aus der Sicht der Bundesregierung. Sie wissen, dass der Rat im Sommer 2001 mit der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz in Massenfluchtsituationen aus deutscher Sicht eine bedeutende Weichenstellung vorgenommen hat. Man muss dabei daran erinnern, dass wir den weitaus größten Teil von Bürgerkriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien aufgenommen und deswegen Anfang der 90er Jahre eine völlig andere Debattenlage hatten. Diejenigen, die damals die Asyldebatte in Deutschland kritisch verfolgt oder sich daran beteiligt haben, haben gelegentlich unterschätzt, was es bedeutete, dass mehr als 50 Prozent aller Flüchtlinge oder Asylbewerber, die Europa aufnahm, nach Deutschland kamen. Das war damals so, aber das hat sich inzwischen wesentlich geändert. Es gibt nun mehr Handlungsspielraum – den wir nutzen müssen und den wir auch nutzen wollen.

Mit dieser Richtlinie ist zum ersten Mal, jedenfalls im Grundsatz, ein gemeinsamer Ansatz der Mitgliedstaaten bei der Bewältigung von Massenfluchtsituationen beschlossen worden. Mit der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz konnte der Gedanke von Solidarität und Verantwortungsteilung unter den Mitgliedstaaten, ohne den eine Rechts- und Wertegemeinschaft wie die Europäische Union nicht existieren kann, in einer grundlegenden Frage verwirklicht werden.

Es kam dann die Verordnung zur Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaats vom Februar 2003 hinzu, bei der wir auf das Dubliner Übereinkommen von 1991 aufbauen konnten. Die Dublin-Regelungen stellen einerseits sicher, dass ein Asylbewerber überhaupt ein Verfahren erhält und nicht als refugee in orbit zwischen den Mitgliedstaaten hin- und hergeschickt wird – was eines der großen praktischen Probleme gewesen ist. Andererseits verhindern wir so, dass ein Asylbewerber in mehreren Staaten gleichzeitig oder auch nacheinander Asylverfahren betreiben kann, was ja ein Missbrauch ist.

Der Kriterienkatalog der Dublin-Regelungen führt zu einer Aufteilung der Zuständigkeit unter den Mitgliedstaaten. Und wie bei der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz ist auch damit ein wichtiger Beitrag zu Solidarität und Verantwortungsteilung unter den Mitgliedstaaten geleistet worden.

Die Richtlinie über Mindestnormen für Aufnahmebedingungen für Asylbewerber vom Januar 2003 regelt die Lebensbedingungen von Asylbewerbern durch Bestimmungen zu Unterkunft und Verpflegung, medizinischer Versorgung und zum Zugang zu Ausbildung und Arbeit.

Und die Richtlinie zur Flüchtlingsanerkennung und zum subsidiären Schutz vom April 2004 bestimmt die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention und für den subsidiären Schutz. Geschlechtsspezifische Verfolgung wie auch nicht-staatliche Verfolgung haben in diese Richtlinie Eingang gefunden. Und nun ist auch die Zuerkennung eines angemessenen Rechtsstatus für Personen geregelt, die die Anforderungen an den Flüchtlingsbegriff beziehungsweise den subsidiären Schutz erfüllen.

Schließlich – es tut mir leid, aber um es ordentlich zu machen, muss ich die Richtlinien aufführen, bevor ich sie bewerten kann –, kam die Richtlinie über Mindestnormen für Asylverfahren hinzu, die Verfahrensgarantien zugunsten des Asylbewerbers, zugleich aber auch Pflichten für ihn festlegt. Und die Definition unterschiedlicher asylrechtlicher Handlungskonzepte – etwa mit den Kategorien sicherer Herkunftsstaat, sicherer Drittstaat und dem Folgeantragsverfahren – trägt dazu bei, die Asylverfahren klarer zu strukturieren und sie so auch zu beschleunigen. Einerseits erhalten Personen, die politisch verfolgt werden, schnell und effizient Schutz, und andererseits kann das Verfahren bei Personen, bei denen das nicht so ist, schnell mit dem Ziel abgeschlossen werden, sie in ihre Herkunftsstaaten zurückzuführen.

Mit dem Inkrafttreten dieser so genannten Verfahrensrichtlinie ist die erste Harmonisierungsphase Anfang dieses Jahres abgeschlossen worden. Ich glaube, dass die Ergebnisse und Effekte dieser europäischen Richtlinien insgesamt richtig und gut sind und dass grundsätzliche Kritik kaum dagegen begründbar ist. Es ist uns die nicht einfache Aufgabe einigermaßen gelungen, in dem für Mitgliedstaaten besonders sensiblen Politikbereich der Flüchtlings- und Migrationspolitik ein verbindliches Regelwerk zu schaffen. Dieses Regelwerk ist ein unverzichtbarer Bestandteil eines gemeinsamen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Und wir haben mit der Definition des subsidiären Schutzes auch rechtliches Neuland betreten, weil dieses Konzept zum ersten Mal auf internationaler Ebene rechtlich verbindlich definiert worden ist. Dass man sich in eini-

gen Bereichen, etwa bei der Harmonisierungsdichte, auch andere Ergebnisse hätte vorstellen können, ist gewiss richtig, und das gilt auch aus deutscher Sicht. Wir hätten uns etwa bei den Aufnahmebedingungen für Asylbewerber durchaus ein Mehr an Harmonisierung gewünscht.

Mitgliedstaaten mit spezifischen asylpolitischen Interessenlagen müssen sich in europäischen Regelungen auch dann wieder finden können, wenn die jeweilige Problematik aus der Sicht anderer Mitgliedstaaten nicht von so großer Relevanz ist. Und deshalb hat sich die Bundesregierung auch mit Erfolg dafür eingesetzt, die für Deutschland wichtige Regelung zur Einreise aus sicheren Drittstaaten zum Bestandteil der europäischen Asylrechtsregelung zu machen.

Wenn ich Ihnen jetzt allerdings auch erzählen würde, wie oft wir schon in Europa darüber geredet haben, dass wir dann einmal auch eine Liste sicherer Herkunftsstaaten bräuchten, dann könnten Sie daran ersehen, dass die Mühsal solcher Regelungen recht groß ist. Eine Liste sicherer Herkunftsstaaten scheitert im Moment praktisch vor allen Dingen daran, dass es immer wieder Länder gibt, die sich beklagen, dass sie nicht auf dieser Liste stehen. Und aus diplomatischer Rücksicht auf diejenigen, die nicht darauf stehen können, kommt man dann zu dem Ergebnis, dass man überhaupt keine Liste aufstellt. Und so dreht man sich dann im Kreis. Vielleicht bringen wir sie eines Tages doch noch zustande – ohne sie kriegen wir jedenfalls den gewünschten Vereinfachungs- und Beschleunigungseffekt in den Verfahren nicht hin. Und ich glaube, dass wir in allen Mitgliedstaaten politisch und sachlich eher in die Lage versetzt würden, mehr für den Schutz von Flüchtlingen zu tun, wenn wir zu weniger Missbrauch und zu weniger langen Asylverfahren im spezifischen Bereich der politischen Verfolgung kämen – wo wir ja heute in Wahrheit keine relevanten Probleme haben, wie die Zahlen zeigen.

Es ist von verschiedener Seite kritisiert worden, dass der Flüchtlingsschutz an die Außengrenzen der Europäischen Union verlagert worden sei. Aber wenn man sich die Antragszahlen in den Mitgliedstaaten ein bisschen genauer anschaut, dann trifft das in dieser Allgemeinheit nicht zu. Und was soll denn im Übrigen ein Raum ohne Binnengrenzen und ohne Kontrollen an Binnengrenzen anderes machen, als die verbleibenden Kontrollen an seinen Außengrenzen durchzuführen?

Wir haben uns mit den Zuständigkeitskriterien der Dublin-Regelungen auf ein System der Verantwortungsteilung unter den Mitgliedstaaten verständigt. Und auch wenn man Details für Verbesserungsbedürftig halten mag, sind die Grundzüge dieser Regelung auch heute sinnvoll. Natürlich können sie dazu führen, dass manche Staaten einen höheren Zugang an Asylbewerbern haben als andere – das lässt sich niemals vollständig verhindern. Das ist im Moment in besonderer Weise das Problem und die Klage insbesondere unserer Mittelmeer-Anrainerstaaten Spanien, Italien und auch Malta. Ich sage gelegentlich – nicht allzu laut, aber so halb leise dann schon: Ich kenne auch Zeiten, in denen Deutschland in besonderer Weise von höheren Asylbewerberszahlen betroffen war. Da war die Erregung anderer über eine solche Konzentration von Belastungen vergleichsweise gering. Und gemessen daran hält sich unsere Solidarität nicht zurück.

Ich glaube im Übrigen, dass es illusorisch wäre, das Problem des ungleichen Aufkommens von Asylbewerbern durch noch so perfekte vollständige Harmonisierung von Asylrecht und Asylverfahren in den Mitgliedstaaten lösen zu wollen. Da gibt es immer unterschiedliche Situationen, und es hängt auch ein wenig davon ab, wo die jeweiligen Krisen sind. Wir hatten sie in den 90er Jahren auf dem Balkan, und da waren Österreich und Deutschland notwendigerweise stärker betroffen als die Mittelmeerstaaten, die eben durch die Entwicklung in Afrika unmittelbar stärker betroffen sind.

Wir können auch nicht ausschließen, dass trotz aller verbindlichen Mindestnormen zu den Aufnahmebedingungen de facto Unterschiede bei der Behandlung von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten bestehen. Das Gegenteil anzunehmen, wäre lebensfremd. Unterschiedliche Lebensbedingungen der jeweiligen Bevölkerungen wirken sich eben auch auf die Gewährleistung der Aufenthaltbedingungen für Asylbewerber und Flüchtlinge aus. Und deswegen wird es nie zu einer völlig gleichmäßigen Verteilung kommen.

Als ich Anfang der 90er Jahre gelegentlich sagte, wir müssten in Europa eigentlich so etwas Ähnliches erreichen wie innerhalb Deutschlands im Verhältnis der Länder untereinander, nämlich Quoten, um Asylbewerber gleichmäßig auf alle Länder zu verteilen, da war die Bereitschaft in den europäischen Mitgliedstaaten, über solche Fragen nachzudenken, nicht besonders ausgeprägt.

Dies alles ist kein Grund, die Ergebnisse europäischer Asylpolitik schlecht zu reden oder eine Totalrevision der Regelungen zu fordern. Aber wenn es dazu kommt, dass die Gewährleistungen des EU-Rechts in einem Mitgliedstaat nicht eingehalten werden, gibt es – wie in anderen Bereichen des Gemeinschaftsrechts auch – festgelegte Zuständigkeiten und bewährte Verfahren, die dann Anwendung finden können und müssen.

An die Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht schließt sich die Bewertung der Anwendung in den Mitgliedstaaten an – so will es das Haager Programm vom November 2004. Diese Aufgabe dürfen wir nicht als eine Formsache betrachten, denn die Legitimation der Vorschläge für die zweite Harmonisierungsphase wird in besonderem Maße davon abhängen, wie gründlich wir etwaige Mängel der ersten Rechtsakte analysiert und mögliche Abhilfen durch Gemeinschaftsrecht geprüft haben. Ob uns dies angesichts des späten Inkrafttretens der Richtlinie zur Flüchtlingsanerkennung und der Richtlinien zum Asylverfahren bis Ende 2007 gelingen wird, das muss sich erst noch zeigen. Ich bin da ein wenig zurückhaltend, das kann auch noch ein bisschen länger dauern.

Aber wir sollten nicht der Versuchung erliegen, die Evaluierung zu vernachlässigen, und uns vorschnell in die zweite Harmonisierungsphase stürzen. Angesichts etwaiger Enttäuschungen über die Ergebnisse der ersten Harmonisierungsphase könnte das jetzt geltende Prinzip der qualifizierten Mehrheit für Entscheidungen des Rates zwar solche Überlegungen beflügeln. Aber die Dauer und die Schwierigkeit bei den Verhandlungen über die Mindestnormen sollten uns hinreichende Mahnung sein, die künftigen Vorhaben, die auf eine weitere Vertiefung der Asylrechts-harmonisierung abzielen, in ihren Schwierigkeiten und in ihrer Realisierbarkeit nicht zu unterschätzen. Deswegen müssen wir Schritt für Schritt vorgehen.

Und jetzt müssen wir – unabhängig von der zweiten Harmonisierungsphase – weitere wichtige Aufgaben auf europäischer Ebene in der Flüchtlings- und Asylpolitik erfüllen. Da ist zum einen die Verbesserung der Strukturen der praktischen Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten. Vielleicht ist die Aufgabe in ihrer politischen Außenwirkung nicht so spektakulär wie die Verabschiedung von Rechtsakten. Aber sie ist ein unverzichtbares komplementäres Element zum Erlass solcher Rechtsakte, wenn man es mit der Harmonisierung ernst meint. Wir brauchen einen

ständigen Austausch unter den Mitgliedstaaten, um eine einheitliche Entscheidungspraxis innerhalb der EU zu ermöglichen.

Diese Zusammenarbeit sollte in flexiblen Netzwerken stattfinden, die auf bestehenden Strukturen aufbauen und möglichst wenig hierarchisch organisiert sind. Die Schaffung neuer zentralistischer Gremien und Einrichtungen ist nämlich keineswegs ein Garant für Verbesserungen in der Qualität, sondern eher ein Garant für Überregulierung und einen Verlust an Effizienz durch Bürokratisierung.

Das gilt auch für die Sammlung und Bewertung von Informationen über Herkunftsländer. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat eine sehr umfangreiche Datenbank, die schon jetzt mit 20 anderen europäischen Staaten vernetzt ist. Diese Vernetzung auszubauen, sie technisch fortzuentwickeln, damit konkrete Suchanfragen schnell zu Treffern führen, und sie durch begleitende Arbeiten zur Übersetzung von Dokumenten weiter zu europäisieren, erscheint mir viel sinnvoller, als parallel zu den vorhandenen nationalen Informationssystemen zusätzlich eine neue Datenbank auf europäischer Ebene zu schaffen.

Neben der Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit wird sich die Europäische Union natürlich vor allen Dingen den riesigen Herausforderungen stellen müssen, die die so genannte externe Dimension der Flüchtlingspolitik darstellen. Das Haager Programm hat auch hierzu entscheidende Impulse gegeben. Mit der Unterstützung der Europäischen Union sind Aufnahme- und Schutzkapazitäten in Drittstaaten so auszubauen, dass diese Länder langfristig nicht mehr nur Transitstaaten für Flüchtlinge sind, sondern selbst in Übereinstimmung mit internationalen Übereinkommen Schutz vor Verfolgung gewährleisten können. Die regionalen Schutzprogramme der Europäischen Union, die sich in Form von Pilotprojekten zunächst auf die Zielregionen Osteuropa und Zentralafrika konzentrieren, sind ein erster Schritt, um dauerhafte Lösungen möglichst nahe der Herkunftsregion zu gewährleisten.

Der Schutz vor Verfolgung ist jedoch nur einer von vielen Aspekten, die wir bei der Zusammenarbeit mit Drittstaaten berücksichtigen müssen. Wir nehmen ja – ich habe es einleitend schon gesagt – in den letzten Jahren zunehmend gemischte Wanderungsströme wahr, die sich aus ganz unterschiedlichen Gruppen – Wirtschaftsmigranten, politisch Verfolgten, Opfern von Menschenhandel – zusammensetzen. Und diese ge-

mischten Migrationsströme erfordern differenzierende Lösungen durch die entsprechenden Rechtsakte in den europäischen Zielstaaten. Und sie machen es notwendig, die Politiken zur Entwicklungszusammenarbeit, zur humanitären Hilfe sowie zur Flüchtlings- und Asylpolitik besser als bisher in einer kohärenten Strategie zu bündeln.

Wenn wir uns national intensiver mit den Fragen der Migration befassen, werden wir in den nächsten Monaten und Jahren erleben, dass daraus nahezu zwingend eine Debatte über eine stärkere Lockerung unserer Arbeitsmarktregulierung folgen wird. Wenn Sie sich die Lage in Spanien und Italien und auch die Debatten um die Legalisierung von anfänglich Illegalen genauer anschauen, sehen Sie einen unmittelbaren, engen Zusammenhang mit der Dichte von arbeitsmarktrechtlichen Regelungen. Und wer sich mit der Frage beschäftigt, wo denn in der Welt der Globalisierung welche Arbeitsplätze auf Dauer hinwandern oder nicht, der wird vielleicht erkennen, dass die landläufige Vermutung, in den entwickelten Ländern fielen gering qualifizierte Arbeitsplätze weg, während die High-Tech-Arbeitsplätze bestehen blieben, eine – um es vorsichtig zu sagen – nicht vollständig zutreffende Annahme ist. Es kommt zwangsläufig eine ganz neue Dimension der Debatte um die Deregulierung des Arbeitsmarktes auf uns zu. Denn wir sind ein bisschen in der Gefahr, unseren Arbeitsmarkt so perfekt zu regulieren, dass wir am Ende nur die Alternative zwischen Illegalität und Verschlussheit haben.

Ich will noch ein paar Bemerkungen zu den Auswirkungen der europäischen Asylpolitik auf das deutsche Recht machen. Wir sind ja im Augenblick dabei, diese Richtlinien in deutsches Recht umzusetzen. Und wir sind ein bisschen unter Zeitdruck. Ich kann das noch so unbefangen sagen, denn die meiste Zeit, die verloren ist, lag noch nicht in meiner amtlichen Verantwortung. Aber wir sind fest entschlossen, die Umsetzung bis zum Jahresende im Gesetzblatt zu haben.

Die öffentliche Debatte beschäftigt sich in aller Regel nicht mit der Umsetzung dieser Richtlinien selbst, sondern mit dem Umstand, dass wir angekündigt haben, bei ihrer Umsetzung auch Maßnahmen zur effektiveren Bekämpfung von Zwangsheiraten prüfen zu wollen. Das bietet sich schon deshalb an, weil wir das nationale Recht nicht alle drei Monate ändern wollen. Und das haben wir auch im Koalitionsvertrag so vereinbart. Da haben wir nun Vorschläge gemacht, und die sind einer notwendigerweise kritischen De-

batte ausgesetzt. Ich bin auch hier völlig unbefangen und unvoreingenommen. Ich sage nur gelegentlich: Wenn ihr meine Vorschläge – also ein gewisses Mindestalter und gewisse Sprachkenntnisse zur Voraussetzung zu machen, mit Ausnahmemöglichkeiten und Ähnlichem mehr – alle für falsch haltet, dann sagt mir bitte, welche besseren Vorschläge ihr habt, um Zwangsheiraten zu bekämpfen. Denn das Angebot an Vorschlägen ist nicht so furchtbar groß.

Wir werden bei der Gesetzgebung auch den einen oder anderen Punkt aus den Vereinbarungen der Innenminister der Länder zur Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts mit umsetzen, denn wir wollen auch das Staatsangehörigkeitsrecht nicht alle drei Monate einer Novellierung durch den Gesetzgeber unterziehen. Und deswegen ist der Beratungsbedarf im Zusammenhang mit der Umsetzung der europäischen Richtlinien recht groß. Die Umsetzung der europäischen Richtlinien als solche ist politisch wenig umstritten. Sie macht auch eine Menge fachlicher Arbeit und es bedarf politischer Abstimmungen, aber wir haben uns gegenseitig und miteinander fest versprochen, alles zusammen bis Ende des Jahres im Gesetzblatt zu haben.

Und für diejenigen, die es interessiert, füge ich hinzu: Es ist auch fest verabredet, dass wir die Frage, wie wir mit Altfällen verschiedener Art umgehen, in diesem Zusammenhang einer konsensualen Lösung – jedenfalls innerhalb der Koalition – zuführen werden. Das wird auch nicht leicht sein, es wird auch nicht alle Wünsche und Erwartungen – weder in die eine noch in die andere Richtung – erfüllen können. Die Enttäuschungen jedenfalls, die manche mit den zurückliegenden Innenministerkonferenzen verbanden, weil dieses Problem dort wieder einmal nicht gelöst worden ist, waren vorhersehbar. Denn es war von vornherein klar – so steht es auch in unserer Koalitionsvereinbarung –, dass wir die Erfahrungen mit dem Zuwanderungsgesetz, das zum 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist, bis Mitte dieses Jahres evaluieren und dass wir dann auf der Grundlage dieser Evaluierung die Schlussfolgerungen ziehen. Das kann ich nicht abkürzen, deswegen kommt die Lösung im Herbst. Aber dann wird sie auch kommen. Es ist fest verabredet unter allen Beteiligten, dass wir zu einer konsensualen Lösung kommen.

Die Richtlinienumsetzung im Einzelnen führt im deutschen Asylrecht nur zu kleineren Änderungen. Denn unser geltendes Recht stimmt weitgehend mit den Richtlinienbestimmungen überein.

Und wesentliche Bestimmungen der Richtlinien, wie etwa die Regelungen über nichtstaatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung, sind bereits mit dem Zuwanderungsgesetz in unser Aufenthaltsrecht übernommen worden.

Da die Richtlinien nur Mindestnormen darstellen, können günstigere Regelungen im deutschen Recht beibehalten werden. Es wird hier auch keine Debatte wie bei der Antidiskriminierungsrichtlinie darüber geben, ob wir eins zu eins umsetzen oder nicht. Denn es ist ja kein Verstoß gegen die Richtlinie, günstigere Bedingungen beizubehalten – um auch da allfälligen Besorgnissen von vornherein die Spitze zu nehmen. Die Regelung, dass nicht nur Verfolgten, sondern auch ihren unverfolgten Familienangehörigen unter bestimmten Voraussetzungen der Flüchtlingsstatus zusteht, oder auch die Regelungen über den Rechtsschutz, die erheblich über den Mindestnormen der Verfahrensrichtlinien liegen, werden in Deutschland im Zuge dieser Umsetzung nicht zur Disposition gestellt.

Auch in den Asylverfahren besteht überwiegend nur punktueller Änderungsbedarf. Der Gesetzesentwurf, der gerade in Arbeit ist, enthält eine Reihe von Regelungen, mit denen die Verfahrensposition der Asylbewerber gestärkt und die Transparenz erhöht werden sollen. Asylbewerber sollen umfassender als bisher über Rechte und Pflichten unterrichtet werden – was Informationen über Beratungsstellen und Rechtsbeistände einschließt. Und Asylbewerber können Auskunft darüber verlangen, wann über ihren Antrag entschieden wird. Wesentliche Informationen sind in die Sprache des Asylbewerbers zu übersetzen, auch das Ergebnis der Asylentscheidung. Und auch anerkannte Flüchtlinge wie subsidiär Schutzberechtigte sind über die aus ihrer Rechtsstellung erwachsenden Rechte und Pflichten aufzuklären.

Der wohl umfassendste Anpassungsbedarf besteht im Bereich der materiell-rechtlichen Voraussetzungen für die Schutzgewährung und deren Entzug. Die Qualifikationsrichtlinie enthält hier sehr detaillierte Bestimmungen – etwa zu Verfolgungshandlungen, Verfolgungsgründen und Verfolgungsakteuren, zu Schutzakteuren und internen Schutzmöglichkeiten sowie zu den Bedingungen, unter denen der Schutzstatus zu entziehen ist. Die Richtlinienvorgaben entsprechen zwar weitgehend der Anerkennungspraxis in Deutschland und insbesondere auch der hierfür maßgeblichen Rechtsprechung. Aber für eine ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie reicht

eine richtlinienkonforme Rechtsprechung nicht aus, vielmehr ist eine gesetzliche Verankerung der maßgeblichen Bestimmungen vonnöten.

Wir haben uns im Interesse einer bestmöglichen Harmonisierung der Anerkennungs Voraussetzungen für eine enge Anlehnung an den Richtlinien-text entschieden. Die Richtlinien enthalten zwar Mindeststandards, aber meines Erachtens gilt der Grundsatz bei den materiellen Anerkennungs voraussetzungen nur eingeschränkt. Eine Auslegung des Flüchtlingsbegriffs und des subsidiären Schutzbegriffs gänzlich in das Belieben der Mitgliedstaaten zu stellen, würde den Harmonisierungsbestrebungen zuwiderlaufen. Unterschiedliche Anerkennungs voraussetzungen würden nicht nur die Sekundärmigration fördern. Es wäre auch kaum mit dem Verständnis der Europäischen Union als Rechts- und Wertegemeinschaft vereinbar, wenn die gleichen Voraussetzungen in einem Mitgliedstaat zur Anerkennung als Flüchtling führen und in einem anderen nicht. Und gerade diesen Zustand sollen ja die Richtlinie und ihre Umsetzung in nationales Recht beenden.

Es kommt hinzu, dass nach dem wohl übereinstimmenden Verständnis der Mitgliedstaaten etliche Richtlinienbestimmungen zwingend sind und daher Abweichungen auch zugunsten der Schutzsuchenden gar nicht erlauben. Hierzu gehört etwa die Bestimmung über den Ausschluss vom Flüchtlingsstatus wegen begangener Straftaten. Also wollen wir die materiellen Anerkennungs voraussetzungen nahezu wortgetreu übernehmen, genauso wie die so genannten Ausschlussklauseln. Und gleiches gilt für die Voraussetzungen zur Beendigung des Flüchtlingsstatus und des subsidiären Schutzes. Das hat natürlich – ich sage es nur in Parenthese – in internationalen Debatten auch immer etwas mit dem Thema Terrorismusbekämpfung und -prävention zu tun. Man muss auch diese Zusammenhänge sehen.

Eine Ausnahme bilden die Regelungen über nichtstaatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung. Die mit dem Zuwanderungsgesetz geschaffenen Regelungen sollen bestehen bleiben, auch wenn zumindest dem Wortlaut nach gewisse Unterschiede bestehen. Die Regelung über geschlechtsspezifische Verfolgung ist in der Qualifikationsrichtlinie zwar restriktiver formuliert als im Aufenthaltsgesetz, aber ich glaube, dass diese Unterschiede hinnehmbar sind, weil sie auch in der Praxis kaum zu unterschiedlichen Ergebnissen führen werden.

Insgesamt wird also die Richtlinienumsetzung im Bereich des materiellen Asylrechts eher nur zu punktuellen Korrekturen als zu grundlegenden Änderungen der tatsächlichen Rechtspraxis führen. Ich nenne drei Beispiele für solche punktuellen Korrekturen:

- Da ist zunächst die Asylrelevanz von Kriegsdienstverweigerung. Es wird in dieser Frage differenzierter vorzugehen sein, als es bisher der Fall war. Denn die Qualifikationsrichtlinie zählt Strafverfolgung wegen Kriegsdienstverweigerung ausdrücklich zu den asylerblicklichen Verfolgungshandlungen, wenn der Kriegsdienst für den Asylbewerber mit völkerrechtswidrigen Handlungen verbunden gewesen wäre. Personen, die sich weigern, völkerrechtswidrige Handlungen zu begehen – insbesondere wenn sie zu Angriffen auf die Zivilbevölkerung oder ähnlichen strafbaren Handlungen gezwungen werden sollten – werden somit nicht mehr mit gewöhnlichen Kriegsdienstverweigerern gleichgesetzt. Grundsätzlich ist in diesen Fällen die Flüchtlingsanerkennung möglich, allerdings müssen auch hier die weiteren Voraussetzungen für eine Anerkennung erfüllt sein. Insbesondere muss die Verfolgung an einen der in der Genfer Konvention genannten Verfolgungsgründe anknüpfen – zum Beispiel an die Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe, als die Kriegsdienstverweigerer unter Umständen gelten können.

- Der zweite Punkt, den ich kurz erwähnen möchte, ist die Todesstrafe. Im Bereich des subsidiären Schutzes ist künftig nicht mehr nur die drohende Vollstreckung, sondern auch die bloße Verhängung der Todesstrafe ein Schutzgrund.

- Und der dritte Punkt ist der Schutz von Opfern bewaffneter Konflikte. Auch hier ist in der Richtlinienvorgabe eine ausdrückliche Regelung für den Schutz von Opfern bewaffneter Konflikte vorgesehen, die subsidiären Schutz erhalten, wenn ihnen erhebliche individuelle Gefahren für Leib und Leben drohen. Allerdings gilt dies nicht für Gefahren im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten, wenn die gesamte Bevölkerung oder Bevölkerungsteile eines Landes diesen Gefahren allgemein ausgesetzt sind. In diesen Fällen sind gruppenspezifische Regelungen wie etwa Abschiebungsstoppregelungen die angemessene Schutzmöglichkeit. Der bislang im deutschen Recht bestehende Vorrang der Abschiebungsstoppregelung vor der individuellen subsidiären Schutzgewährung kann deshalb bestehen bleiben, und er soll es auch.

Die Frage ist nun, wie sich die Asylrechtsharmonisierung langfristig auf das deutsche Asylrecht auswirken wird. Ich gehe davon aus, dass mit der Umsetzung der Richtlinien eine tatsächliche Europäisierung der deutschen Asylpraxis einsetzt. Das gilt insbesondere für die Entscheidungspraxis des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge und der Verwaltungsgerichte. Hierbei wird nicht nur die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs eine Rolle spielen. Man wird bei der Auslegung von Richtlinienbestimmungen künftig immer auch die Auslegungspraxis anderer Staaten der Europäischen Union im Blick haben und sich auch mit dieser auseinandersetzen müssen. Harmonisierung in Europa ist eben nicht nur eine Frage von Richtlinien, sondern auch von Anwendungspraxis. Und umgekehrt werden sich natürlich auch andere Mitgliedstaaten mit der deutschen Auslegungspraxis befassen. Ich halte diese vergleichende Entwicklung für wichtig, weil wir nur in der Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Auffassungen eine wirkliche Harmonisierung der Asylpraxis erreichen.

Ich habe ja einleitend darauf hingewiesen: Die Herausforderung liegt immer weniger in der Asylgewährung im engeren Sinne, sondern in den gemischten Migrationsströmen mit all ihren vielen Ursachen. Das ist zunehmend eine Aufgabe, die wir in Europa nur gemeinsam bewältigen können – bis hin zu der Ursachenbekämpfung, zu der Stabilisierung Afrikas und vielem anderen mehr. Also brauchen wir ein stärkeres Bewusstsein, dass in diesen Fragen Europa nur gemeinsam handeln kann – und zwar auch im Interesse derjenigen, deren Schutz uns Verpflichtung ist. Und es hilft uns vermutlich auch in vielen innenpolitischen Debatten, wenn wir gemeinsam handeln und wenn wir im ständigen Austausch von Erfahrungen voneinander lernen. Dabei sehen wir dann auch, dass wir nicht die einzigen auf dieser Welt sind, die Probleme haben, und dass wir auch nicht diejenigen sind, die unter allen Problemen am schwersten leiden – eine Versuchung, zu der insbesondere die Deutschen immer mehr als andere neigen.

Auch andere haben ihre Probleme, auch andere haben ihre Lösungen. Andere sind im Anspruch vielleicht nicht so perfektionistisch, aber im Pragmatischen unter Umständen besser als wir. In einer Welt, die von immer stärkerer Interdependenz im Prozess der Globalisierung und einer dramatisch unterschiedlichen demografischen Entwicklung in den kommenden Jahrzehnten geprägt sein wird, können wir diese große Aufgabe nur durch Zusammenarbeit meistern. Diese

Aufgaben mit der Bereitschaft zu Toleranz und zur Solidarität gegenüber Menschen, denen es schlechter geht, zu bewältigen wird eine Frage

der Bestandsfestigkeit unserer freiheitlichen demokratischen Ordnung sein. Und das geht weit über das Thema Asyl im engeren Sinne hinaus. **D**

Europäische Asylpolitik und ihre Umsetzung aus Sicht des Europäischen Parlamentes

Wolfgang Kreissl-Dörfler (MdEP)

Asyl in Europa: Chancen, Risiken und Perspektiven der gemeinsamen europäischen Asylpolitik. 6. Berliner Symposium zum Flüchtlingschutz, Evangelische Akademie zu Berlin, 19.6.2006. Der Autor ist Mitglied des Ausschusses Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlamentes.

Während immer mehr Menschen vor Bürgerkrieg, Verfolgung und extremer Armut auf der südlichen Halbkugel fliehen müssen, geht die Zahl derjenigen zurück, die in Europa Asyl suchen. Allein in Deutschland haben im letzten Jahr knapp 29.000 Menschen einen Antrag auf Asyl gestellt. Vier Jahre zuvor waren es noch 88.000. Dabei ist dies kein isolierter Trend in Europa! So ist die Zahl der Personen, die unter UNHCR-Mandat fallen, in der EU innerhalb eines Jahres um 760.000 zurückgegangen. Zu gleicher Zeit jedoch ist sie in Lateinamerika, Asien und vor allem innerhalb Afrikas erheblich gestiegen.

Was für die einen das Ergebnis einer massiven Abschottungspolitik in Europa ist, ist für die anderen ein großer Erfolg. In der Tat wurde in den letzten Jahren alles getan, um die legalen Zugangsmöglichkeiten zum europäischen Territorium für Schutzsuchende mehr und mehr zu verringern. So ist die legale und gefahrenfreie Einreise von Flüchtlingen praktisch nur noch per Hubschrauber möglich. Doch angesichts der Tausenden menschlichen Tragödien vor den Küsten Europas sollten wir spätestens jetzt unsere bisherige Asyl- und Flüchtlingspolitik dringend überarbeiten: Wir brauchen ein Europäisches Asylrecht, das sich im Kern um das Wohl der Flüchtlinge sorgt, das die Lasten zwischen den Ländern gerecht aufteilt sowie eigene wirtschaftliche und demographische Entwicklungen berücksichtigt.

Weder neue unüberwindbare Mauern und Abschottung, noch eine unregelmäßige Aufnahme aller Massenflüchtlingsströme würden hier schließlich weiterhelfen.

Um die geeigneten Instrumente zu finden, muss vielmehr zunächst klar unterschieden werden zwischen legaler Migration, illegaler Migration, Kriegsflüchtlingen und dem Recht auf Asyl. Dies sind Bereiche, die jeweils eigene Instrumente erfordern, die wir jedoch nicht isoliert voneinander betrachten können, da sie alle miteinander zusammenhängen und daher gleichzeitig angegangen werden müssen.

Dabei ist klar, dass Asylpolitik nicht nur auf nationaler Ebene geregelt werden kann. Denn hier geht es darum, Verantwortung gerecht zu verteilen und schutzsuchenden Menschen schnell Hilfe zu gewähren. Es bedarf vielmehr zunächst einheitlicher Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene, die klar vorgeben, welche Normen im Flüchtlingschutz und in Asylverfahren im nationalen Recht der Mitgliedsstaaten gelten sollen.

Das Europäische Parlament hat hier eine klare Vision von der künftigen europäischen Asylpolitik: Sie muss die Rechte der Flüchtlinge schützen, die geltenden internationalen Abkommen achten. Sie muss klar trennen zwischen Asylsuchenden und Flüchtlingen auf der einen Seite und Migrationskontrolle auf der anderen. Und sie muss stärker darauf ausgerichtet werden, Menschenhandel und Schleuserkriminalität zu bekämpfen. Die zum Teil weit verbreitete Akzeptanz der Beschäftigung von illegalen Einwanderern, die oft in einer Form der modernen Sklaverei ausgebeutet werden, muss dringend nachhaltig bekämpft werden. Anderenfalls werden Arbeitsmigranten, aber auch traumatisierte Personen oder Flüchtlinge erneut zu Opfern.

Der Mehrheit des Europäischen Parlamentes hat sich leider schon des Öfteren der Eindruck aufgedrängt, dass es Europa bisher weniger um den Schutz der Flüchtlinge geht, als umgekehrt: Wir scheinen uns vor ihnen schützen zu wollen.

Dabei ist das Recht auf Asyl ein Grundpfeiler der Europäischen Union! Weltkriege, Nationalsozialismus und Diktaturen des letzten Jahrhunderts –

gerade auch in Osteuropa – haben uns gelehrt, dass Not und Verfolgung Menschen zur Flucht bewegen und diese Menschen des besonderen Schutzes bedürfen. Während damals viele Europäer ihre Heimat verlassen und in fremden Ländern Zuflucht suchen mussten, um ihr Leben zu retten, kommen heute Menschen zu uns nach Europa, um bei uns Schutz vor Not und Verfolgung zu finden. Niemand von ihnen verlässt dabei gern die Heimat. Denn Flucht bedeutet für sie, dass sie ihre Familien, ihre Freunde verlassen und die eigene Vergangenheit hinter sich lassen müssen. Flucht bedeutet für sie auch, sich oft auf lebensgefährliche Reise zu begeben. Ihr Traum von einem besseren Leben, von einem Leben in Sicherheit und Freiheit endet dabei zumeist in Auffanglagern oder gar in Abschiebehaft.

Hier hat Europa, haben wir, eine hohe moralische und historische Verantwortung! Doch wie wollen wir so unserer Verantwortung gerecht werden, wenn wir Menschen nicht die Gelegenheit geben, ihre Fluchtgründe ausreichend darzulegen? Wie wollen wir glaubhaft europäische Werte verteidigen, wenn wir Schutzsuchenden den Zugang zu rechtsstaatlichen Verfahren verwehren? Die Angst vor Asylmissbrauch, den es gewiss gibt, darf uns nicht dazu treiben, unsere Werte zu verraten! Was wir brauchen, sind daher gemeinsame europäische Normen im Umgang mit Flüchtlingen, die auf Rechtsstaatlichkeit, internationalen Konventionen und völkerrechtlichen Verbindlichkeiten, wie der Genfer Flüchtlingskonvention, fußen. Dabei muss Verantwortung geteilt werden, denn sie ist nicht nur eine italienische, spanische oder griechische Angelegenheit, sondern eine Europäische! Deshalb brauchen wir eine europäische Asylpolitik!

Eine gemeinsame europäische Asylpolitik ist eine Grundvoraussetzung für die Verwirklichung des gemeinsamen Raumes der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts – ein Raum, in dem sich Menschen frei und sicher bewegen können und der Verfolgten dann den Schutz gewährt, den sie benötigen. Dieser gemeinsame Rechtsraum ist eine logische Konsequenz des zusammenwachsenden Europas.

Europäische Asylpolitik ist auch ein entscheidender Beitrag zum internationalen Flüchtlingsschutz. Die weltweiten Flüchtlingsströme können wir heutzutage nicht mehr allein auf nationaler Ebene bewältigen. Nicht zuletzt sind Asyl und Migration vor dem Hintergrund des Schengener Abkommens keine rein nationalstaatliche, sondern eine europäische Aufgabe – denn jede Ein-

bürgerung, jedes Asylverfahren, jede Anerkennung und jede Zurückweisung spielt sich im gemeinsamen europäischen Raum ab. Und wenn es in Europa weiterhin einen Rechtsrahmen für das Recht auf Asyl geben soll, so lässt sich dieser nur bewahren, in dem auf europäischer Ebene gemeinsam Menschenhandel und Schlepperkriminalität bekämpft, Verfahrensstandards festgelegt und Verantwortung solidarisch geteilt werden.

Schon 1999 wurden in Tampere die Grundzüge eines gemeinsamen europäischen Asylsystems festgelegt. Dabei kommt hinzu, und das ist mir besonders wichtig, dass die Mitgliedsstaaten auch durch das Dublin II Abkommen geradezu verpflichtet sind, sich auf die Harmonisierung der Asylverfahren zu einigen.

Denn wenn nur der Staat, über den der Asylsuchende eingereist ist, für die Bearbeitung eines Asylantrages zuständig sein soll, dann muss sich jeder andere Mitgliedstaat darauf verlassen können, dass die Genfer Flüchtlingskonvention, insbesondere der Grundsatz der Nichtzurückweisung, dort eingehalten wird.

Dies ist in den letzten Jahren nicht immer der Fall gewesen – und das bereits innerhalb der alten Mitgliedstaaten! Umso notwendiger ist die Entwicklung und Umsetzung des Europäischen Asylrechts in Hinblick auf die neuen Mitgliedstaaten, denen in der nationalen Gesetzgebung teilweise gänzlich Regelungen fehlen.

Jetzt geht es darum, die Beschlüsse zu konkretisieren und durch entsprechende Rechtsvorhaben die Verpflichtungen einzulösen. Dies sollte auf dem schnellsten Wege geschehen. Denn bisher ist hier viel wertvolle Zeit verschwendet worden. Ein meisterhaftes Beispiel ist der lange Weg zur Asylverfahrensrichtlinie.

Bereits im September 2000 legte die Europäische Kommission ihren ersten Vorschlag für eine Richtlinie über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft vor – die so genannte Asylverfahrensrichtlinie. Ein Jahr später billigte das Europäische Parlament den Vorschlag der Kommission erst mit über 100 eigenen Änderungen. Die darauf folgenden Verhandlungen im Rat führten zu keinem Ergebnis, so dass der Europäische Rat in der Erklärung von Laeken die Kommission aufforderte, einen geänderten Vorschlag vorzulegen. Dieser neue Vorschlag für eine Richtlinie wurde im Juni 2002 veröffentlicht. Nach fast zwei Jahren Verhandlungen stimmte

der Rat schließlich einem »allgemeinen Ansatz« zu und beschloss, das Parlament erneut zu konsultieren. Das Parlament verabschiedete schließlich am 27. September 2005 den dann von mir mit fast 200 Änderungen verantworteten Bericht. Das Ergebnis war geradezu enttäuschend. Kein einziger der vorgeschlagenen Änderungen wurde vom Rat bei der endgültigen Beschlussfassung berücksichtigt. Hinzu kommt, dass im Amtsblatt der Europäischen Union trotz unseres mehrfachen Hinweises, nicht einmal erwähnt wurde, dass das Europäische Parlament 2005 erneut konsultiert wurde!

Dabei kommt der Asylverfahrensrichtlinie eine hohe Bedeutung zu, die eben nicht nur auf Ministerebene ausgehandelt werden kann: Mit der Verabschiedung der Asylverfahrensrichtlinie soll der erste Teil der im Amsterdamer Vertrag vorgesehenen Harmonisierung des Asylrechts abgeschlossen sein. Damit soll das Europäische Parlament im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik Mitentscheidungsrechte erhalten, wie in den Vereinbarungen von Tampere und bei der Umsetzung des Haager Programms vorgesehen.

Da wir so, wie die Richtlinie verabschiedet wurde, ernsthafte Bedenken im Hinblick auf die Konformität mit der Genfer Flüchtlingskonvention sowie schwere Bedenken hinsichtlich des Verfahrens zur Bestimmung sicherer Herkunftsländer haben, hat das Europäische Parlament vor dem Europäischen Gerichtshof Klage gegen die Richtlinie eingelegt.

Fünf Jahre haben nun die Beratungen gedauert, in denen sich nichts für die Verbesserung der Situation der Flüchtlinge getan hat! Dabei ist es noch nicht einmal klar, ob die Richtlinie, die bereits umgesetzt wird, wirklich vor dem EuGH Bestand haben wird.

Leider ist die Asylverfahrensrichtlinie aus Sicht des Parlaments von der 1999 in Tampere formulierten Zielsetzung meilenweit entfernt: die Richtlinie erzielt entgegen allen Erwartungen keine erheblichen Fortschritte bei der Harmonisierung, da es den Mitgliedstaaten in zu vielen Fällen überlassen bleibt, ihre einzelstaatlichen Rechtsvorschriften beizubehalten.

Ich sage aber jetzt schon: wenn es bis 2010 ein europäisches Asylsystem geben soll, wie es im Haager Programm 2004 vom Europäischen Rat vorgesehen ist, dann wird sich da einiges ändern müssen. Das sollte bedacht werden, wenn jetzt die insgesamt 11 Richtlinien in deutsches Recht

umgesetzt werden. Denn im Mittelpunkt dieses Umsetzungs-Prozesses muss immer das Wohl der Flüchtlinge stehen – und nicht etwa die Streitigkeiten zwischen Mitgliedsstaaten oder atmosphärische Störungen zwischen den Europäischen Institutionen. Der Rücken der Flüchtlinge ist meist schmal genug.

Die erste Phase der Harmonisierung ist zwar insofern ein Erfolg, als der Zwang zur Umsetzung einige EU-Mitglieder erstmals mit der Notwendigkeit einer angemessenen Asylgesetzgebung konfrontiert hat. Dies ist ein Fortschritt, vor allem auch, weil die Europäische Kommission nun die Mittel zur Überprüfung der Asylverfahren und der Aufnahmebedingungen in den einzelnen Mitgliedsstaaten an die Hand bekommt.

Dennoch: Reichen diese Fortschritte aus?

Meiner Meinung nach nicht! Gerade die Asylverfahrensrichtlinie hat gezeigt, dass bei der Harmonisierung die Gefahr besteht, einen Wettbewerb um die niedrigsten Standards in Gang zu setzen, der nur schwer zu stoppen ist. Zudem bleibt es den Mitgliedstaaten anheim gestellt, ihre einzelstaatlichen Rechtsvorschriften beizubehalten, über zahlreiche »kann«-Bestimmungen, Ausnahmen und Stillstandsklauseln. So lässt sich kein vernünftiger Europäischer Standard herstellen, zumal es hier ja lediglich um »Mindeststandards« geht!

Das Europäische Parlament hat daher seiner Besorgnis im Bezug auf die Achtung der internationalen Menschenrechte und die Grundsätze des Flüchtlingsrechts deutlich Ausdruck verliehen. Insbesondere haben wir in die Beratungen um die Asylverfahrensrichtlinie folgende zentrale Forderungen eingebracht: Erstens lehnen wir das Konzept der so genannten supersicheren Drittstaaten ab. Vor dem Hintergrund der augenblicklichen Diskussion über »No-go-areas« hier in Deutschland und aufgrund der Tatsache, dass noch im letzten Jahr niederländische Richter die Auslieferung von Asylsuchenden nach Griechenland abgelehnt haben, weil dort ein ordnungsgemäßes Verfahren nicht gewährleistet sei und damit eine Gefährdung der betroffenen Personen bestehe, kann niemand ernsthaft irgendeinen Staat für jede anzunehmende Person oder Personengruppe als »supersicher« bezeichnen. Schauen wir uns doch um: Auch in vermeintlich sicheren Staaten ist oft eine Gefährdung beispielsweise von Sinti und Roma, von Frauen im Fall von drohenden Genitalbeschneidungen, von Menschen mit Behinderungen und von Homosexuellen nach wie

vor Realität. Abgesehen davon, dass im Lande Immanuel Kants ein Begriff wie »supersicherer Drittstaat« keine philosophische Glanzleistung darstellt und auch im Land von Descartes dieser Begriff einer erkenntnistheoretischen Überprüfung nicht standhalten würde, sollten sich die Innenminister noch einmal genau überlegen, ob dieses Konzept ein wirklicher Fortschritt für den internationalen Flüchtlingsschutz ist! Denn was wir in Europa vorgeben, werden sich auch andere Staaten und Regionen der Welt zu eigen machen.

Dabei ist das Parlament nicht grundsätzlich gegen das Konzept sicherer – nicht supersicherer – Drittstaaten. Aber wir fordern dessen Modifizierung. Dieses Konzept soll unserer Ansicht nach nur dann anwendbar sein – und das ist wichtig – wenn der Drittstaat die Genfer Konvention und andere internationale Menschenrechtsverträge ratifiziert hat und einhält, insbesondere den Grundsatz der Nichtzurückweisung. Der Asylsuchende soll die Möglichkeit haben darzulegen, dass seine Sicherheit im so genannten sicheren Drittstaat bzw. in dem sicheren Herkunftsland eben doch nicht gewährleistet ist. Unabhängig davon wollen wir das Recht des Asylsuchenden auf einen wirksamen Rechtsbehelf stärken. Beide Aspekte sollen gewährleisten, dass ein europäisches Asylverfahren nicht zu fatalen Fehlern führt. Wir müssen ja immer bedenken: Wir harmonisieren hier einen sensiblen Bereich in 25! Mitgliedstaaten – wir können uns auf europäischer Ebene nicht darauf verlassen, dass in jedem Mitgliedsstaat bereits angemessene Rechtsmittel vorgesehen sind!

Besonders die Schwächsten unter den Flüchtlingen liegen uns am Herzen. So setzt sich das Parlament auch für die Stärkung der Rechte des Kindes ein. Nach der UN-Kinderrechtskonvention von 1989 ist jede Person unter 18 Jahren als Kind zu betrachten. Daher haben wir in meinem Bericht fraktionsübergreifend vorgeschlagen, dass alle betreffenden Artikel der Asylverfahrensrichtlinie entsprechend der UN-Kinderrechtskonvention modifiziert werden. Mir ist klar, dass dies für Deutschland ein heikler Punkt ist. Aber bietet nicht gerade der Prozess der europäischen Integration die Chance, über den eigenen Schatten zu springen und Positionen zu überdenken, gerade, wenn es um das Wohl von Kindern geht?

Ein weiterer heikler Aspekt ist die Inhaftierung von Asylsuchenden. Unserer Ansicht nach soll kein Asyl -Suchender inhaftiert werden, bis erwiesen ist, dass eine Haftverwahrung notwendig

und rechtmäßig ist. Auch muss eine solche Unterbringung mit den in den internationalen Abkommen niedergelegten Standards im Einklang stehen. Was sich in vielen Auffanglagern und Abschiebehaftanstalten abspielt, hat nicht einmal mit den Bestimmungen der Richtlinie zu den Aufnahmebedingungen, eine der wichtigsten Richtlinien im Bereich des Asylrechts, etwas zu tun.

Die Mehrheit des Europäischen Parlamentes hat daher gefordert, dass Asylsuchende nur in solchen Einrichtungen festgehalten werden, die sich deutlich von Gefängnissen unterscheiden. Dieser Punkt wird übrigens bei den Beratungen zur Rückführungsrichtlinie der EU eine entscheidende Rolle spielen, deren erste Lesung das Europäische Parlament gern im Oktober unter finnischer Präsidentschaft abschließen will. Glauben sie mir, die Unterbringung von Flüchtlingen ist in manchen Europäischen Staaten katastrophal. Der Innenausschuss des Europäischen Parlaments hat es sich daher zur Aufgabe gemacht, einige der Flüchtlingslager in der Europäischen Union zu begutachten, und was wir auf Malta, was wir auf Lampedusa gesehen haben, ist erschreckend. Asylsuchende, auch Migranten, müssen als Menschen behandelt werden und dementsprechend müssen auch die Unterkünfte ausgestattet sein. Gerade in diesem Bereich brauchen wir möglichst schnell Verbesserungen. Dies gilt auch für manche deutsche Bundesländer.

Sicherheitsinteressen sind das eine, die Verwahrung im Gefängnis »Stadelheim – München« etwas anderes. Wie es vorbildlich gehen kann, können wir stattdessen am Potsdamer Modell sehen. Und was die Aufnahme von Flüchtlingen angeht, so sollten auch die spanischen Einrichtungen auf den Kanarischen Inseln zum Vorbild genommen werden. So fordern wir auch, dass die Asylsuchenden Zugang zu einer effektiven rechtlichen Beratung, zu qualifizierten und unparteiischen Dolmetschern und zu qualifiziertem medizinischen Personal erhalten. Auch sollen unbegleitete Kinder niemals in Verwahrungshaft genommen werden. Bei Personen, die zu einer leicht verletzbaren Gruppe gehören, wie z. B. Opfern von Folter und traumatisierten Personen, sowie Menschen mit geistiger oder körperlicher Behinderung sollten die Behörden immer nach alternativen Maßnahmen zur Verwahrungshaft suchen.

Europa muss in diesen Zeiten deutlich machen, dass humanitäre Standards keine Schönwetter-Politik ist, sondern elementarer Bestandteil unse-

rer Gesellschaften. Schnelle und faire Asylverfahren müssen unser Maßstab sein, nicht jedoch die Abschiebequoten!

Flüchtlingsschutz sollte sich immer an einer Maxime orientieren: Wir sollten die Flüchtlinge so behandeln, wie auch wir uns wünschen würden, als Flüchtlinge behandelt zu werden. Daran sollten wir bei aller Vorsicht, bei allen eigenen Schwierigkeiten immer denken. Auch dürfen wir nicht übersehen, dass die Bekämpfung illegaler Migration einerseits im eigenen Land geleistet werden muss, indem man Menschenhandel bekämpft und härter bestraft. Andererseits müssen im Vorwege Maßnahmen ergriffen werden, die legale Migration in die EU sinnvoll steuern und den Menschen in ihren Heimatländern eine Perspektive bieten. Die Entwicklung und Umsetzung einer gemeinsamen Europäischen Asylpolitik bietet nun die Chance, ein ausgewogenes und gerechtes System zu schaffen, das die Verantwortung zwischen den Mitgliedsstaaten gerecht teilt. Wenn sie sich Malta anschauen, werden sie schnell feststellen, dass ein 400.000 Einwohnerland mit den mediterranen Migrationsströmen überfordert sein muss. Das darf jedoch nicht daran hindern, dass die Verhältnisse in Flüchtlingslagern menschlicher gestaltet werden müssen!

Bei all diesen Maßnahmen muss also eines klar sein: Wer unseren Schutz braucht, muss ihn auch erhalten. Asylrecht bleibt Asylrecht, Migration bleibt Migration. Eine härtere Gangart im Asylrecht wird nie die Migrationsprobleme lösen. Das sollten wir bedenken, wenn Flüchtlinge ohne ausreichende Bewertung des Einzelschicksals in ein vermeintlich sicheres Land wie z. B. Libyen

zurückgeschickt werden, wie ich es auf Lampedusa beobachten konnte.

Auch darf die Furcht vor islamistischem Terror und die Angst vor Kriminalität nicht für eine rückwärts gewandte Asylpolitik missbraucht werden. Deshalb bin ich auch sehr froh, dass die nun beginnende finnische Ratspräsidentschaft willens ist, die Harmonisierung des Asylrechts und die Entwicklung einer gesteuerten europäischen Migrationspolitik voranzutreiben. Ich hoffe sehr, dass der deutsche Ratsvorsitz diesen Impuls aufnehmen wird, schließlich wird die Europäische Kommission im Frühjahr 2007 ein Grünbuch herausgegeben, das den weiteren Fahrplan für die Verwirklichung des gemeinsamen europäischen Asylrechts abstecken wird.

Als deutscher Europaabgeordneter habe ich mich immer geehrt gefühlt, aus einem Land zu kommen, das die europäische Integration so energisch vorangetrieben, das die Konsequenzen aus Kriegen und Diktaturen gezogen hat. Sollten wir aber unsere historische Verantwortung vergessen und das Asylrecht in seinem Kern aufgeben, dann stellen wir die Menschenrechte in Frage und legen die Axt an die Grundpfeiler der Wertegemeinschaft, die sich Europäische Union nennt. Wie viele Europäer sind allein im letzten Jahrhundert geflohen, vor Krieg, Verfolgung und Tod! Eine besonnene und rationale Asylpolitik muss auf verantwortungsvollem Handeln basieren und darf sich nicht von diffusen Ängsten leiten lassen. Denn Angst ist ein schlechter Ratgeber und Heuchelei ein verwerfliches Instrumentarium der Politik. Das dürfen wir, das dürfen alle, nie vergessen! **D**

Bitte bestellen Sie
ein kostenloses
Probeexemplar
epd Wochenspiegel unter
Tel.: (069) 58098-1 91
Fax: (069) 58098-2 26
E-Mail: aboservice@gep.de

www.epd.de
Gemeinschaftswerk
der Evangelischen
Publizistik gGmbH
Aboservice
Postfach 50 05 50
60394 Frankfurt

epd Wochenspiegel



**Jede Woche das Wichtigste aus
protestantischer Perspektive**

Evangelische Kirche und ihre Einschätzung des Flüchtlingsschutzes in Europa

Von Katrin Hatzinger

Asyl in Europa: Chancen, Risiken und Perspektiven der gemeinsamen europäischen Asylpolitik. 6. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, Evangelische Akademie zu Berlin, 19.6.2006. Die Autorin ist juristische Referentin in der Außenstelle Brüssel des Bevollmächtigten des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union.

Ich freue mich über die Gelegenheit Ihnen heute, die Position der EKD zum Flüchtlingsschutz in Europa darlegen zu können.

»Bereits die Bibel bezeugt die unantastbare Würde jedes einzelnen Menschen unabhängig von der Zugehörigkeit zu einem Volk, zu einer Kultur und zu einer Religion. Sie erzählt viele Geschichten von Menschen, die auf der Flucht und ohne Heimat sind. Heimatlosigkeit ist immer wieder das Los Israels gewesen. Verfolgung und Vertreibung haben bis heute das Schicksal vieler Menschen geprägt. Darum ist und bleibt es Ausdruck und Gebot des christlichen Glaubens, für Fremde zu sorgen und Gastfreundschaft zu gewährleisten.«(Gemeinsame Erklärung des Rates der EKD und der Deutschen Bischofskonferenz zur Aufnahme von Flüchtlingen und zum Asylrecht vom 26. November 1992) Deshalb setzt sich die EKD gemeinsam mit ihren europäischen ökumenischen Partnern, wie der Kommission der Kirchen für Migranten in Europa (CCME- hier ist die EKD Gründungsmitglied), dem Jesuitenflüchtlingsdienst, Caritas Europa, der Kommission der Bischofskonferenzen der Europäischen Gemeinschaft (COMECE), dem Rat der Quäker für Europäische Angelegenheiten sowie der Internationalen Katholischen Kommission für Migration (ICMC) in Brüssel für die Gestaltung einer europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik ein, die im Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention und dem internationalen Völkerrecht steht.

Im Amsterdamer Vertrag, der am 1. Mai 1999 in Kraft getreten ist wurde das Ziel formuliert einen »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« (Art. 61 EGV) zu schaffen. Bis zum Jahr 2004 sollten zentrale Bereiche der Asyl- und Migrationspolitik vergemeinschaftet werden, d.h. europaweit verbindlich sein.

Auf dem Europäischen Rat von Tampere im Oktober 1999 wurden die entsprechenden Leitlinien zur Harmonisierung der Asyl- und Migrationsbestimmungen beschlossen, die von der EKD begrüßt wurden und zunächst große Hoffnungen, auf die Schaffung eines offenen und transparenten europäischen Systems im Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention machten. In den Schlussfolgerungen des Vorsitzes hieß es: »Das Ziel ist eine offene und sichere Europäische Union, die uneingeschränkt zu ihren Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention und aus anderen einschlägigen Menschenrechts-Übereinkünften steht und die in der Lage ist, auf der Grundlage der Solidarität auf humanitäre Anforderungen zu reagieren.«

In Folge von Tampere wurden die Richtlinie über Aufnahmebedingungen (2003/9/EG), die Richtlinie über die Gewährung von vorübergehendem Schutz im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen (Richtlinie 2001/55/EG), die Qualifizierungsrichtlinie (2004/83/EG), die Asylverfahrensrichtlinie (2005/85/EG) sowie die Dublin-II-Verordnung (EG) Nr. 343/2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, verabschiedet. Um die Zuständigkeitsregelungen effektiver zu gestalten, regelt die EURODAC-Verordnung den europaweiten Fingerabdruckabgleich. (EG) 2725/2000).

Leider hat die Praxis gezeigt, dass sich trotz dieser hehren Worte von Tampere der restriktive Trend im Flüchtlingsschutz in Europa fortsetzt, nicht zuletzt im Haager Programm, beschlossen auf dem Europäischen Rat am 4. und 5. November 2004 zur »Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union«. Mit diesem auf fünf Jahre ausgerichteten Programm für den Bereich Justiz und Inneres soll eine gemeinsame europäische Asyl- und Migrationspolitik entwickelt werden, die fatalerweise mit Fragen der inneren Sicherheit, insbesondere der Bekämpfung des internationalen Terrorismus, verknüpft wird.

Dabei kann nicht oft genug betont werden, dass »Flüchtlinge keine Terroristen sind, sondern meist

selbst die ersten Opfer des Terrors« (Zitat des Hochkommissars für Flüchtlinge der Vereinten Nationen, Antonio Guterres). Selbstverständlich soll den Mitgliedstaaten in keiner Weise das Recht abgesprochen werden, sich der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus zu stellen, sie sind sogar in der Verantwortung derartige Schritte zu unternehmen. Dies darf aber nicht um den Preis geschehen, dass alle Asylsuchenden einem Generalverdacht ausgesetzt sind. Die stete Aushöhlung des Rechts auf Asyl kann nicht hingenommen werden.

Das Recht auf Asyl ist eines der unabdingbaren Wesensmerkmale des demokratischen Rechtsstaats. Auch die Europäische Union betont, mehr als eine reine Wirtschaftsgemeinschaft, nämlich eine Wertegemeinschaft zu sein. Eine Gemeinschaft, die wie es in Art. 6 des Vertrages über die Europäische Union heißt, auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit beruht. Weiter: diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam. Die EU ist zu Recht stolz auf dieses Selbstverständnis und bemüht sich im Rahmen ihrer Nachbarschaftspolitik darum, diese Grundsätze nach außen zu vermitteln. Auch im Vertrag über eine Verfassung für Europa findet sich der Schutz der Menschenrechte in den Zielen der Union, daneben ist ein Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention vorgesehen (Art. 9 II).

Insbesondere im Hinblick auf die von der Europäischen Union angestrebte Stärkung des Flüchtlingsschutzes in anderen Regionen der Welt, kann die EU gegenüber Drittstaaten nur dann glaubwürdig und überzeugend sein, wenn sie selbst die von ihr postulierten Grundsätze vorlebt und anwendet.

Ein vergleichsweise positives Beispiel, wie Europa den Flüchtlingsschutz verbessern kann, war die Einigung über die sog. Qualifikationsrichtlinie (über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Person, die anderweitig internationalen Schutz benötigt und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes). Hier ist es gelungen, den Grundstein zu einer einheitlichen Flüchtlingsdefinition in der EU zu legen und gleichzeitig verbindliche Grundlagen für die Anerkennung von Schutzbedürftigen und deren Rechte im Aufnahmeland zu schaffen. Erfreulicherweise wird die Verfolgung als Kriegsdienstverweigerer als Fluchtgrund anerkannt.

Außerdem wurde die Gewährung subsidiären Schutzes, für Personen, die nicht unter die Genfer Flüchtlingskonvention fallen, festgeschrieben.

Dank dieses europäischen Regelungsansatzes auf Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention konnte im deutschen Zuwanderungsgesetz endlich die Anerkennung nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung verankert werden.

Bei der Umsetzung der Richtlinie in Deutschland wäre es allerdings überfällig, die Spruch- und Rechtspraxis in Deutschland zur Verfolgung aus religiösen Gründen den Vorgaben der Richtlinie bzw. der Genfer Flüchtlingskonvention anzupassen. Die EKD hat sich wiederholt dafür ausgesprochen, Verfolgung aus religiösen Gründen nicht, wie bislang von den Verwaltungsgerichten praktiziert, nur dann anzunehmen, wenn das so genannte »forum internum« betroffen ist, d.h. Glaubenspraxis abgeschieden von der Öffentlichkeit zu Hause, sondern im Einklang mit dem int. Völkerrecht, auch die Glaubensbetätigung in der Öffentlichkeit zu schützen.

Ein Blick auf die derzeitige Situation des Flüchtlingsschutzes in Europa lässt Zweifel daran aufkommen, ob es den Mitgliedstaaten mit der Achtung der Menschenrechte und des Flüchtlingsschutzes wirklich ernst ist. Mit der Einigung über die Asylverfahrensrichtlinie im Dezember 2005 ist die erste Phase der Asylrechts-Harmonisierung auf EU-Ebene abgeschlossen worden. Die EKD hat die Schaffung gemeinsamer verbindlicher Asylstandards stets als Frage grundlegender Gerechtigkeit unterstützt, doch das erzielte Ergebnis ist mehr als ernüchternd. Trotz zahlreicher formulierter Bedenken von Menschenrechtsorganisationen und Kirchen in Europa gab es bloß eine Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner. Ein transparentes, faires und gerechtes Asylverfahren mit ausreichend hohen Schutzstandards kann diese Richtlinie nicht garantieren.

Neben ihrer Kritik an der Aushöhlung der effektiven Rechtsschutzmöglichkeiten durch die Richtlinie, hat sich die EKD sowohl in Deutschland als auch auf EU-Ebene immer wieder gegen Pläne gewandt, im Wege der sicheren Dritt- bzw. Herkunftsstaatenregelung die Verantwortung für die Flüchtlingsaufnahme auf ärmere Staaten außerhalb der EU zu delegieren. Dabei müssen die in Frage kommenden Staaten noch nicht einmal die Genfer Flüchtlingskonvention ratifiziert haben. Derzeit wird im EU-Ministerrat kontrovers über Benin, Botswana, Kapverde, Chile, Costa Rica,

Ghana, Mali, Mauritius, Senegal und Uruguay debattiert.

Wenn die Europäische Union ein Interesse daran hat, dass angrenzende Staaten eine humanitäre Flüchtlingspolitik betreiben, sollte sie Vorbild sein und nicht das Recht auf Asyl ad absurdum führen, indem Flüchtlingen eine Einzelfallprüfung, der Zugang zum Asylverfahren und zum Hoheitsgebiet der EU-Staaten insgesamt verweigert wird. Denn selbst das beste Asylsystem ist nutzlos, wenn Flüchtlingen der Zugang verwehrt wird.

Abgesehen davon, dass die Definition von »sicher« einen äußerst weiten Ermessensspielraum lässt, besteht die Gefahr, dass durch derartige Regelungen eine Kette von Rückübernahmeabkommen in Gang gesetzt wird, die letztlich bis in die Herkunftsländer reicht.

Die EKD begrüßt es sehr, dass nunmehr für die europäische Asylgesetzgebung das Mitentscheidungsverfahren Anwendung findet. Deshalb hat sie gemeinsam mit ihren europäischen ökumenischen Partnern in Brüssel das Europäische Parlament in seinem Bestreben unterstützt, im Wege einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg bei der Gestaltung entsprechender Listen »sicherer Staaten« entsprechend den Vorgaben des EG-Vertrages mitzuentcheiden. Somit wäre zumindest ein transparentes und demokratisches Verfahren hergestellt.

Obwohl nach einer Studie des UNHCR die Zahl der internationalen Flüchtlinge auf das niedrigste Niveau seit 25 Jahren gesunken ist, haben sich die Chancen politisch Verfolgter in der EU Asyl zu erhalten mit der Annahme der Asylverfahrensrichtlinie weiter verschlechtert. Drittstaatenregelungen, wie sie sich auch in der Dublin II-Verordnung finden, degradieren die Asylsuchenden zum Objekt negativer Zuständigkeitskonflikte, widersprechen dem Solidaritätsgedanken bei der Flüchtlingsaufnahme, da sie bestimmte Staaten überproportional belasten, und werden letztlich dem persönlichen Schicksal und Leid vieler Flüchtlinge nicht gerecht.

Auch vor dem Hintergrund der andauernden internen Querelen im EU-Ministerrat um die Liste sicherer Drittstaaten appellieren wir an die deutsche Bundesregierung, ihre Position zu überdenken.

Anstatt die Harmonisierung eines fairen, effizienten und transparenten Asylverfahrens und die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen eu-

ropaweit voranzutreiben, scheint es in der Europäischen Union nunmehr vorrangig darum zu gehen, eine gemeinsame Rückkehr- und Rückübernahmepolitik zu entwickeln sowie durch repressive Maßnahmen wie die Errichtung der Europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX die Grenzkontrollen zu intensivieren und schutzsuchende Menschen abzuschrecken. Dabei wird zu unserem Bedauern oft der Konnex zwischen einer restriktiven Asylpolitik und einer zunehmenden irregulären Einwanderung verdrängt.

Die steigende Zahl von Menschen, die ihren verzweifelten Versuch, die EU über das Meer zu erreichen mit dem Leben bezahlen, ist alarmierend. Ebenso unerträglich ist die Tatsache, dass im letzten Jahr in den spanischen Exklaven Ceuta und Melilla erstmals nach dem Fall der Mauer und des Eisernen Vorhangs erneut unbewaffnete Menschen an europäischen Grenzen erschossen worden sind. Humanitäre Dramen wie auf den Kanaren oder in den spanischen Exklaven ließen sich durch die Schaffung eines klaren, offenen und fairen Asylsystems sowie transparenter und gerechter Regeln über legale Migrationskanäle unter Umständen eindämmen. Die derzeitige Praxis führt jedoch zur Kriminalisierung der Schutzsuchenden als »Illegale«, ohne dass nachgefragt wird, welche Umstände sie in die Hände der Menschenschmuggler getrieben haben.

Auch für die Integration von Flüchtlingen in europäische Gesellschaften wird aus unserer Sicht immer noch viel zu wenig getan. Dabei ist der Grad der Integration denknottwendigerweise mit dem gewährten Status verbunden. Wie sollen Menschen mit eingeschränkten sozialen und wirtschaftlichen Rechten und einem dementsprechenden Status sich voll in die aufnehmende Gesellschaft integrieren können? Die Gewährung von Grundrechten wie das Recht zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, auf Familienzusammenführung, Gesundheitsvorsorge, Bildung und Wohnung befördert auch Integration und erleichtert außerdem die Akzeptanz in der Mehrheitsgesellschaft.

Die derzeit laufende Debatte um die sog. Rückführungsrichtlinie ist nur ein Beispiel dafür, dass der einst proklamierte umfassende Ansatz für eine europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik verloren gegangen zu sein scheint. Von einer gelungenen Harmonisierung der europäischen Asylsysteme kann nicht gesprochen werden, wie das Beispiel der tschetschenischen Flüchtlinge eindrücklich zeigt. Trotzdem laufen bereits die politischen Verhandlungen über gemeinsame

Standards für die Rückführung illegal Aufhältiger. Die Anerkennungsraten tschetschenischer Flüchtlinge in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten unterscheiden sich signifikant. Während es in Österreich eine Anerkennungsquote von bis zu 90% gibt, erhalten in der Slowakei nur rund 0,8% der Hilfesuchenden politisches Asyl. Die Bundesrepublik Deutschland rangiert mit rund 20% im unteren Mittelfeld. Kann hier wirklich von einem europaweiten gerechten, fairen und effizienten Asylverfahren gesprochen werden,?

Leider wurden bislang die Chancen, über eine europäische Harmonisierung im Flüchtlingsschutz hohe Standards zu verankern, die insbesondere den Beitrittsländern beim Ausbau der Flüchtlingsschutzsysteme eine Orientierung hätte bieten können, viel zu wenig genutzt. Die Beibehaltung nationaler Regelungen steht weiterhin im Vordergrund. Daneben werden durch die zahlreichen »kann«-Vorschriften die EU-Regelungen zunehmend so gestaltet, dass sie den Mitgliedstaaten als Instrument dienen, um nationale Vorschriften zu verschärfen und die Menschenrechtsstandards weiter abzusenken. Dies zeigt sich aktuell an der deutschen Debatte um das Nachzugsalter von Ehegattengatten im Zusammenhang mit der Umsetzung von EU-Richtlinien im Zuwanderungsgesetz. Die EKD hält die angestrebte Einführung eines Mindestalters von 21 Jahren, wie sie nach der sog. Familienzusammenführungsrichtlinie möglich wäre, für den Ehegattennachzug für unannehmbar, da sie jungen Paaren unter dieser Altersgrenzen ein Familienleben in unangemes-

sener Weise erschwert und mit dem grundgesetzlich garantierten Schutz von Ehe und Familie nicht vereinbar ist. Sie hat gemeinsam mit den katholischen Partnern eine entsprechende Stellungnahme abgegeben und hofft, dass die Bundesregierung ihre begründeten Bedenken berücksichtigen wird.

Einem Europa der Werte, das sich, in seiner Verfassung auf Gott und seine christlichen Werte berufen sollte, würde eine entsprechende Flüchtlingspolitik mit hohen Schutzstandards gut zu Gesicht stehen, Glaubwürdigkeit stärken und deutlich machen, dass es der EU und ihren Staaten mit ihren Zielen ernst ist.

Im ersten Halbjahr 2007 wird Deutschland erneut die EU-Ratspräsidentschaft übernehmen. Während des letzten deutschen Ratsvorsitzes 1999 hat Deutschland eine Führungsrolle bei der Aufnahme von Flüchtlingen aus dem Kosovo übernommen. Ein Engagement, das internationale Anerkennung hervorgerufen hat. Wir würden uns freuen, wenn die Bundesregierung 2007 nicht die Augen vor der Not der Flüchtenden verschließt, sondern stattdessen ihren Beitrag zu einer glaubwürdigen und menschenwürdigen Asylpolitik leistet, die legale und gefahrenfreie Zugangsmöglichkeiten nach Europa garantiert, Fluchtursachen gezielt bekämpft und Verantwortung für die Flüchtlingsaufnahme gerecht teilt. Allein die uneingeschränkte und allumfassende Anwendung der GFK kann hier der maßgebliche Leitfaden sein. D

Das deutsche Asylverfahren im europäischen Kontext

Von Dr. Reinhard Marx

Asyl in Europa: Chancen, Risiken und Perspektiven der gemeinsamen europäischen Asylpolitik. 6. Berliner Symposium zum Flüchtlingschutz, Evangelische Akademie zu Berlin, 19.6.2006. Der Autor ist Rechtsanwalt in Frankfurt am Main.

I. Politischer Paradigmenwechsel

1. In den vergangenen Jahren haben sich die für die Funktionsfähigkeit des Flüchtlingschutzes maßgeblichen internationalen, politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen dramatisch verschlechtert.

2. Der drastische Rückgang der Zahl der Asylsuchenden in Europa im letzten Jahrzehnt hat keine Entsprechung in einer Verbesserung der menschenrechtlichen Agenda der Herkunftsländer, sondern beruht vorrangig darauf, dass seit einem Vierteljahrhundert die *Zugangsmöglichkeiten nach Europa* in einem *gemeinsamen europäischen Kraftakt* zunehmend versperrt worden sind und dieser Prozess jetzt nahezu abgeschlossen erscheint.

3. Die erforderliche *Legitimation* für diesen aus menschenrechtlicher Sicht höchst fragwürdigen europäischen Abwehrprozess verschafften sich die Mitgliedstaaten durch eine gezielte *Stigmatisierung* Schutz suchender *Flüchtlinge als illegale Einwanderer*.

4. Das gesellschaftliche Bewusstsein für die weiterhin bestehende Notwendigkeit des Flüchtlingschutzes ist durch diese politischen Steuerungsmaßnahmen (Nr. 2) und Legitimation verschaffenden propagandistischen Kampagnen (Nr. 3) nahezu erstickt worden. Heute ist Asylrecht und Flüchtlingschutz in Europa und insbesondere in Deutschland ein *Nichtthema*.

5. Dass Menschen vor politischer Unterdrückung, bürgerkriegsartigen Bedrohungen und willkürlicher Gewalt weiterhin ihre Herkunftsländer verlassen müssen und auf den Schutz der Aufnahmeländer angewiesen sind, ist angesichts dieser internationalen, politischen Rahmenbedingungen gesellschaftlich kaum noch vermittelbar.

6. Den nichtstaatlichen Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen kommt aufgrund dieser Entwicklungen die gesellschaftliche und materielle Basis für ihre Arbeit abhanden.

7. In der Arbeit der nichtstaatlichen Organisationen hat sich als Folge des politischen Paradigmenwechsels eine Schwerpunktverlagerung vollzogen: Ihre Strategien und Kampagnen sind nicht mehr auf die Sicherstellung des Schutzes für spontan einreisende und Asyl suchende Personen, sondern auf die *Humanisierung* einer sich frei von menschenrechtlichen Bindungen fühlenden *Vollzugspraxis* gerichtet.

II. Funktionsveränderung der Asylverfahren

8. Das asylrechtliche Feststellungsverfahren hat aufgrund des politischen Paradigmenwechsels eine *dramatische Funktionsverschiebung* erfahren.

9. Der *politische Gesamtwille* von *Bund und Ländern* zielt auf *effektive Abwehr von Neuzugängen* bei gleichzeitiger *massiver Reduzierung der bislang Statusberechtigten* durch eine systematisch betriebene, völkerrechtswidrige *Widerrufspraxis*.

10. Diese *Doppelstrategie* der Zugangsversperrung und Rückführungspolitik hat die Funktion der asylrechtlichen Feststellungsverfahren in ihr Gegenteil verkehrt:

11. Besteht aus völkerrechtlicher Sicht die Funktion des Asylverfahrens darin, aus der Bandbreite der heterogenen Zugangsmotive diejenigen herauszufiltern, die internationale Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland begründen, damit den Betroffenen der Flüchtlings- oder subsidiäre Status zuerkannt werden kann, hat es heute vorrangig die Aufgabe, durch eine auf Null gehende Anerkennungspraxis und auf optimale Quantifizierung der Statusbeseitigung eingestellte *Widerrufspraxis* die Legitimation für eine auf Abschiebung ausgerichtete *Vollzugspolitik* zu liefern.

12. Folgerichtig ist die vormals *zentrale Aufgabe* der *asylrechtlichen Statusentscheidung* innerhalb

des Aufgabenspektrums der - von einer Asyl- zur Migrationsbehörde mutierten - Bundesfachbehörde *marginalisiert* worden.

13. Deshalb können die gemeinschaftsrechtlichen Rechtsakte zur Verbesserung des Flüchtlings-

schutzes ihre Funktion nicht erfüllen. Für eine Politik der Zugangsversperrung und Rückführung schutzbedürftiger Personen sind sie nicht konzipiert worden.

III. Perspektiven für den Flüchtlingsschutz

14. Die europäischen nichtstaatlichen Organisationen müssen die *heimliche Agenda der Europäischen Union* - das sind die vielfältigen und sehr wirksamen Methoden, die Fluchtwege aus den Herkunftsländern zu identifizieren und die Fluchtbewegungen umzukehren - aufdecken, zum gesellschaftlichen Diskurs machen und menschenrechtlich begründete Gegenstrategien entwickeln.

15. Zwar ist das Interesse der Mitgliedstaaten an Steuerung der Zuwanderung als solches legitim. Sie haben jedoch durch geeignete Vorkehrungen Sorge dafür zu tragen, dass durch ihre Maßnahmen nicht Schutzbedürftige gegen ihren Willen unmittelbar oder mittelbar in ihre Herkunftsländer zurückgeführt oder einer anders gearteten Situation der Rechtlosigkeit ausgesetzt werden.

16. Die nichtstaatlichen Organisationen müssen ihre Kampagnen auf den menschenrechtlichen Skandal der *Fluchtverhinderungspolitik* richten und gegen diese mit geeigneten Strategien vorgehen. Sie müssen insbesondere gesellschaftlich vermitteln, dass Europa durch diese Politik seine traditionelle Pionierrolle im Menschenrechts- und Flüchtlingsschutz aufgegeben hat.

17. Es ist an der Zeit, dass für die im letzten Vierteljahrhundert fest eingerichtete Fluchtverhinderungspolitik menschenrechtliche *Wiedergutmachung* geleistet wird: durch europäische *Aufnahmeprogramme* für Flüchtlinge (*refugee resettlement programmes*).

18. Die Mitgliedstaaten können aufgrund dessen ihrer Verantwortung für das Weltflüchtlingsproblem nur durch die Einrichtung untereinander abgestimmter großzügiger Aufnahmeprogramme gerecht werden, welche nicht gegen das völkerrechtlich gewährleistete individuelle Recht spontan einreisender Flüchtlinge auf Beantragung von Asylrecht ausgespielt werden darf.

19. Die Mitgliedstaaten haben den *Grundsatz des Non-Refoulement* gewissenhaft zu beachten und seine Gewährleistung durch wirksame Maßnahmen sicherzustellen.

20. Daraus folgt, dass das *Flughafenverfahren* abzuschaffen ist. Nach in dreizehn Jahren gesammelten Erfahrungen mit der Praxis der Asylverfahren ist evident, dass diese Verfahren aufgrund ihrer Logik und Funktionsweise das Refoulementverbot verletzen müssen.

21. Die Mitgliedstaaten haben den Anspruch von Asylsuchenden auf unabhängige und sachkundige Rechtsberatung, bevor sie ihren Asylantrag bei den zuständigen Behörden stellen, durch geeignete gesetzgeberische Maßnahmen und administrative Vorkehrungen wirksam sicherzustellen.

22. Asylsuchenden ist während des Feststellungsverfahrens grundsätzlich die *Bewegungsfreiheit* im Bundesgebiet zu gewährleisten. Der weiteren Aufrechterhaltung aufenthaltsbeschränkender Maßnahmen gegenüber Asylsuchenden mangelt es angesichts der im vergangenen Jahrzehnt drastisch gesunkenen Zahl der Asylsuchenden an einer Legitimation. Sie sind deshalb aufzuheben.

22. Für die asylrechtliche Tatsachenermittlung sind optimale verfahrensrechtliche Voraussetzungen zu schaffen. Den vom allgemeinen Verfahrens- und Verwaltungsprozessrecht abweichenden *Rechtsschutzverkürzungen* mangelt es angesichts der im vergangenen Jahrzehnt drastisch gesunkenen Zahl der Asylsuchenden an einer Legitimation. Die asylverfahrensrechtlichen Instrumente sind deshalb dem allgemeinen Verfahrens- und Verwaltungsprozessrecht anzugleichen, soweit nicht Besonderheiten des Flüchtlingsschutzes verfahrensrechtliche Besserstellungen erfordern. D

Schutzgewährung in Deutschland

Thesen / Von Frank Mengel

Asyl in Europa: Chancen, Risiken und Perspektiven der gemeinsamen europäischen Asylpolitik. 6. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz, Evangelische Akademie zu Berlin, 19. 6. 2006. Der Autor ist Leiter des Referats Asylrecht und Asylverfahrensrecht im Bundesinnenministerium.

Die Text gibt die persönliche Meinung des Autors und nicht die des Ministeriums wieder.

Religionsfreiheit und subsidiärer Schutz bei konkreter Gefahr für Leib und Leben – die Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention und der »Qualifikationsrichtlinie« der EU und ihre Umsetzung in Deutschland

A. Allgemeines

1. Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) wird in der Bundesrepublik Deutschland beachtet. Sie wird nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch zur Auslegung von Art. 16a Grundgesetz herangezogen. Abweichungen zur Praxis anderer Staaten sind darin begründet, dass die Auslegung der GFK den Vertragsstaaten obliegt. Insoweit wird die Qualifikationsrichtlinie zu einer stärkeren Vereinheitlichung, auch über die Rechtsprechung des EuGH, führen.

2. Die deutsche Rechtslage entspricht bereits weitgehend den Vorgaben der Qualifikationsrichtlinie. Bei den Verhandlungen zu den Asylrichtlinien der EG wurde auf die Vereinbarkeit mit der deutschen Rechtslage geachtet. Ferner wurde parallel dazu das Zuwanderungsgesetz verabschiedet, dabei wurde der Stand der Richtlinienverhandlungen berücksichtigt. Hinsichtlich der Flüchtlingseigenschaft ist ohnehin sowohl für das nationale Recht als auch die Qualifikationsrichtlinie die Genfer Flüchtlingskonvention maßgeblich. Im Bereich des subsidiären Schutzes sind dagegen weitergehende Anpassungen im deutschen Recht erforderlich, da die subsidiären Schutzbestimmungen im deutschen Recht (§ 60 Abs. 2 ff. AufenthG) z.T. abweichen.

3. Wesentliche Änderungen im **Flüchtlingsrecht** sind bereits im Terrorismusbekämpfungsgesetz und im Zuwanderungsgesetz vorgenommen

worden, z.T. auch im Vorgriff auf die Qualifikationsrichtlinie:

- Durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz sind die Ausschlussstatbestände des Art. 1 F GFK in § 51 Abs. 3 Satz 2 des Ausländergesetzes, jetzt § 60 Abs. 8 Satz 2 des Aufenthaltsgesetzes aufgenommen worden. (»Das Gleiche gilt, wenn aus schwerwiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt ist, dass der Ausländer ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der internationalen Vertragswerke, die ausgearbeitet worden sind, um Bestimmungen bezüglich dieser Verbrechen zu treffen, begangen hat oder dass er vor seiner Aufnahme als Flüchtling ein schweres nichtpolitisches Verbrechen außerhalb des Gebiets der Bundesrepublik Deutschland begangen hat oder sich hat Handlungen zuschulden kommen lassen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen.«)
- Eine allein an das Geschlecht anknüpfende Verfolgung kann zur Flüchtlingsanerkennung führen (§ 60 Abs. 1 Satz 3 AufenthG). Das geht über die Qualifikationsrichtlinie hinaus, nach der geschlechterbezogene Aspekte noch nicht die Annahme rechtfertigen, dass es sich um eine »soziale Gruppe« im Sinne von Art. 1 A Nr. 2 GFK handelt.
- Nichtstaatliche Verfolgung kann künftig auch dann zur Flüchtlingsanerkennung führen, wenn der Herkunftsstaat nicht schutzfähig ist, § 60 Abs. 1 Satz 4 AufenthG. Dies entspricht der Qualifikationsrichtlinie, Art. 6.
- Die Rechtspositionen von GFK-Flüchtlingen und von Asylberechtigten sind weitgehend aneinander angeglichen worden, z.B. beim Aufenthaltstitel (§ 25 Abs. 2 i.V.m. § 26 AufenthG, auf drei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis; vgl. dazu Art. 24 Abs. 1 der Qualifikationsrichtlinie) und beim Familiennachzug (§ 29 Abs. 2, § 30 Abs. 1 Nr. 2, § 32 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG; dies geht über Art. 23 der Qualifikationsrichtlinie hinaus, der keinen Familiennachzug regelt). Neu ist der Familienabschiebungsschutz in § 26 Abs. 4 AsylVfG, der dem Familienasyl (§ 26 Abs. 1 bis 3 AsylVfG) entspricht; für beide Fallgruppen

gibt es keine Entsprechung in der Qualifikationsrichtlinie.

- Die eingeschränkte Berücksichtigung subjektiver Nachfluchtgründe im Asylverfahren (§ 28 Abs. 2 AsylVfG) entspricht Art. 5 Abs. 3 der Qualifikationsrichtlinie.

4. Im Zuwanderungsgesetz sind ferner wesentliche Änderungen beim subsidiären Schutz, ebenfalls im Hinblick auf Qualifikationsrichtlinie, vorgenommen worden. Dies gilt insbesondere für die Anwendung der Ausschlussstatbestände (Art. 17 der Qualifikationsrichtlinie; vgl. § 25 Abs. 3 Satz 2 AufenthG). Beim Aufenthaltstitel (Art. 24 Abs. 3 QR) besteht kein Anpassungsbedarf, vgl. § 25 Abs. 3 Satz 1 AufenthG.

5. Auch krankheitsbedingte Abschiebungshindernisse fallen nicht in den Anwendungsbereich der Qualifikationsrichtlinie, insofern bleibt es beim subsidiären Schutz auf nationaler Basis.

6. Der weitere Anpassungsbedarf im deutschen Recht ist daher eher gering:

- Im Flüchtlingsrecht geht es vor allem um die gesetzliche Fixierung der Anerkennungsvoraussetzungen (z.B. Konzept des internen Schutzes [Art. 8 QR], Verfolgungsgründe [Art. 10 QR], Konzept der sozialen Gruppe [Art. 10 Abs. 1 Buchstabe. d QR]).
- Beim subsidiären Schutz wird nichtstaatliche Verfolgung stärker als bisher berücksichtigt werden, vgl. Art. 6 der Qualifikationsrichtlinie. Änderungen werden u.a. durch Art. 15 Buchstabe a) Qualifikationsrichtlinie (Verhängung der Todesstrafe reicht künftig aus, Präzisierung in § 60 Abs. 3 AufenthG erforderlich).

7. Das BMI hat den »Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union« vorgelegt. Das Gesetzgebungsverfahren wird voraussichtlich bis Ende 2006 abgeschlossen sein.

B. Flüchtlingsschutz bei Eingriffen in die Religionsfreiheit

1. Ausgangslage

Nach der deutschen Asylpraxis ist der flüchtlingsrechtliche Schutz der Religionsfreiheit auf das sog. »*religiöse Existenzminimum*« begrenzt.

Grundsätzlich ist danach nur das sog. »**forum internum**« (Religionsausübung im privaten Bereich) geschützt, nicht aber das »**forum externum**« (öffentliche Religionsausübung).¹

Aus Art. 10 Abs. 1 Satz 1 Buchstabe b) der Qualifikationsrichtlinie wird nun gefolgert, dass nunmehr auch die Religionsausübung in der Öffentlichkeit zu den asylrechtlich geschützten Rechtsgütern zähle und daher an der bisherigen deutschen Asylpraxis nicht festgehalten werden könne.

2. Bewertung

Die Formulierung in der Qualifikationsrichtlinie bedeutet jedoch nicht, dass die öffentliche Religionsausübung nun vor jedweden Eingriffen geschützt ist. Vielmehr ist auch nach den Richtlinienbestimmungen ein Eingriff in die öffentliche Religionsausübung nur dann asylrechtlich relevant, wenn es sich um eine »schwerwiegende Verletzung der grundlegenden Menschenrechte« handelt, Art. 9 Abs. 1 Buchstabe a) der Qualifikationsrichtlinie.

Auch die bisherige deutsche Asylpraxis bedeutet keine einschränkende Auslegung der Religionsfreiheit. Vielmehr geht es um die erforderliche Schwere und Intensität der Eingriffe in die Religionsfreiheit bzw. Beeinträchtigungen der Religionsfreiheit. Eingriffe und Beeinträchtigungen müssen eine Schwere und Intensität aufweisen, die die **Menschenwürde verletzen**. Dazu muss in den unentziehbaren Kern der Privatsphäre eingegriffen werden, und ein danach verbotenes Verhalten des Einzelnen muss mit Strafsanktionen für Leib, Leben oder die persönliche Freiheit geahndet werden. Auch danach ist ein Eingriff in die (sehr umfassend verstandene) Religionsfreiheit nicht per se asylrelevant. Vielmehr müssen sowohl staatliche Verbote als auch Sanktionen bei Zuwiderhandlungen sich schon bisher als **schwerwiegende Verletzung der grundlegenden Menschenrechte** darstellen. Daher ist nicht zu erwarten, dass es nach Umsetzung der Anerkennungsrichtlinie in das nationale Recht zu wesentlichen Änderungen bei der Bewertung von Eingriffen in die Religionsfreiheit kommt.

C. Subsidiärer Schutz bei konkreter Gefahr für Leib oder Leben

1. Ausgangslage

Nach § 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG soll von der Abschiebung eines Ausländers in einen anderen Staat abgesehen werden, wenn dort für diesen Ausländer eine **erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit** besteht. Nach Satz 2 der Vorschrift werden **Gefahren in diesem Staat, denen die Bevölkerung oder die Bevölkerungsgruppe, der der Ausländer angehört, allgemein ausgesetzt** ist, bei Entscheidungen nach § 60a Abs. 1 Satz 1 berücksichtigt.²

Diese einschränkende Regelung in Satz 2 bei allgemeinen Gefahren wird im Blick auf Art. 15 Buchstabe c) der Qualifikationsrichtlinie für Kriegs- oder Bürgerkriegsflüchtlinge in Frage gestellt. Danach gilt als ernsthafter Schaden, wenn eine »ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts« vorliegt.

2. Bewertung

Die Regelung in Art. 15 Buchstabe c) der Qualifikationsrichtlinie für Opfer von bewaffneten Konflikten steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zu Erwägungsgrund 26 der Qualifikationsrichtlinie: Danach stellen allgemeine Gefahren normalerweise keine individuelle Bedrohung dar, die als ernsthafter Schaden zu beurteilen wäre. Daher ist aber nach der Qualifikationsrichtlinie eine Abgrenzung zwischen individueller subsidiärer Schutzgewährung und gruppenbezogenen Regelungen (z.B. Abschiebungsschutz, vorübergehender Schutz) erforderlich. Dies geht auch aus Art. 15 Buchstabe c) der Qualifikationsrichtlinie selbst hervor, der eine **individuelle** Bedrohung erfordert.

Daher zwingt die Qualifikationsrichtlinie nicht zu einer grundlegenden Änderung der deutschen Rechtslage. Der Regelungsvorschlag des BMI zu § 60 Abs. 7 AufenthG dient daher zwar teilweise der Richtlinienumsetzung, nämlich im Hinblick auf den neuen Satz 2.³ Er bezweckt aber auch eine Rechtsvereinfachung, soweit in dem neuen Satz 4⁴ vorgesehen wird, dass solange eine individuelle Regelung zu treffen ist, solange eine Entscheidung über einen generellen Abschiebungsschutz nach § 60a Abs. 1 noch nicht getroffen worden ist. Dadurch soll die bisherige Entscheidungspraxis zur Durchbrechung der Sperrwirkung des § 60 Abs. 7 Satz 2 AufenthG bei einer extremen Gefahrenlage überflüssig und eine denkbare Schutzlücke vermieden werden.

Allerdings ist gerade der letztgenannte Regelungsvorschlag noch umstritten. Einige Bundesländer haben sich dagegen ausgesprochen, außerdem wird er in der Koalitionsarbeitsgruppe kontrovers diskutiert. Derzeit ist nicht abzusehen, welchen Inhalt die Regelung letztlich haben wird.

Anmerkungen:

¹ Z.B. BVerwG 1. Senat, Urteil vom 20. Januar 2004, Az: 1 C 9/03, zitiert nach juris: »... eine die Asyl- oder Flüchtlingsanerkennung rechtfertigende Verfolgung kann sich nicht nur aus staatlichen oder dem Staat zurechenbaren Eingriffen in Leib, Leben oder persönliche Freiheit des Betroffenen, sondern auch aus Eingriffen in andere Rechtsgüter wie die Religionsfreiheit ergeben, wenn sie nach ihrer Intensität und Schwere die Menschenwürde verletzen (BVerfGE 76, 143 <158> unter Hinweis auf BVerfGE 54, 341 <357>). Bezogen auf die Religionsfreiheit ist dies - wie das Berufungsgericht weiter zu Recht ausgeführt hat - nach übereinstimmender Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts nicht schon dann der Fall, wenn die Religionsfreiheit, gemessen an der umfassenden Gewährleistung, wie sie etwa Art. 4 Abs. 1 und 2 GG enthält, Eingriffen und Beeinträchtigungen ausgesetzt ist. Diese müssen vielmehr ein solches Gewicht erhalten, dass sie in den elementaren Bereich eingreifen, den der Einzelne unter dem Gesichtspunkt der Menschenwürde wie nach internationalem Standard als so genanntes religiöses Existenzminimum zu seinem Leben- und Bestehen können als sittliche Person benötigt (BVerfGE 76, 143 <158 f.>, ferner Kammerbeschluss vom 19. Dezember 1994 - 2 BvR 1426/91 - InfAuslR 1995, 210 m.w.N.; BVerwG, Urteil vom 18. Februar 1986 - BVerwG 9 C 16.85 - BVerwGE 74, 31 <38, 40>). Nur dann befindet er sich in seinem Heimatland in einer ausweglosen Lage, um derentwillen ihm das Asylrecht Schutz im Ausland verheißt. Dieser - auch als »forum internum« bezeichnete (vgl. etwa Urteil vom 25. Januar 1995 - BVerwG 9 C 279.94 - Buchholz 402.25 § 1 AsylVfG Nr. 176 = NVwZ 1996,82) - unverzichtbare und unentziehbare Kern der Privatsphäre des glaubenden Menschen umfasst die religiöse Überzeugung als solche und die Religionsausübung abseits der Öffentlichkeit und in persönlicher Gemeinschaft mit anderen Gläubigen dort, wo man sich nach Treu und Glauben unter sich wissen darf (vgl. neben den vorstehend genannten Entscheidungen auch Urteil vom 29. August 1995 - BVerwG 9 C 1.95 - Buchholz 402.25 § 1 AsylVfG Nr. 179). Politische Verfolgung durch staatliche oder dem Staat zurechenbare Eingriffe in die Religionsfreiheit ist demnach etwa dann gegeben, wenn den Angehörigen einer religiösen Gruppe unter Androhung von Strafen an Leib, Leben oder persönlicher Freiheit eine Verleugnung oder gar Preisgabe ihres Glaubens zugemutet wird oder sie daran gehindert werden, ihren eigenen Glauben, so wie sie ihn verstehen, im privaten Bereich und unter sich zu bekennen. Ein Eingriff in diesen Kern der Religionsfreiheit wäre allenfalls dann asylrechtlich unbeachtlich, wenn etwa die besondere Art und Weise des Bekenntnisses oder der Glaubensbekundung in erheblich friedensstörender Weise in die Lebenssphäre anderer Bürger hinübergreife oder mit dem Grundbestand des ordre public nicht vereinbar wäre (z.B. Witwenverbrennungen oder Kindesopfer). Weitergehende Verbote oder sonstige eingreifende Maßnahmen überschreiten jedenfalls dann grundsätzlich die Grenze zur politischen Verfolgung, wenn sie mit Strafsanktionen für Leib, Leben oder persönliche Freiheit verbunden sind. Glaubensbetätigungen in der Öffentlichkeit einschließlich der Missionierung gehören dagegen nicht zum religiösen Existenzminimum. Insbesondere wenn ein Staat seine

Existenz auf eine bestimmte Religion gründet - wie dies im Iran der Fall ist -, sind Maßnahmen, die er zur näheren Definition und Abgrenzung der Zugehörigkeit zu dieser Staatsreligion sowie zu deren Schutz ergreift, ungeachtet ihres Eingriffs in die Religionsfreiheit so lange nicht als Verfolgung anzusehen, als sie das von der Menschenwürde gebotene religiöse Existenzminimum belassen (BVerfGE 76, 143 <159 f.>) ...«

² Die (noch zu §§ 53, 54 AuslG ergangene) Rechtsprechung hat diese Regelung bei extremen Gefahrenlagen korrigiert, z.B. BVerwG 1. Senat, Urteil vom 12. Juli 2001, Az: 1 C 2/01, zitiert nach juris: »... Beruft sich der einzelne Ausländer auf allgemeine Gefahren im Sinne des § 53 Abs. 6 Satz 2 AuslG, kann er Abschiebungsschutz regelmäßig nur im Rahmen eines generellen Abschiebestopps nach § 54 AuslG (Anspruch auf Duldung gemäß § 55 Abs. 2, Abs. 4 Satz 1 AuslG) erhalten. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dürfen das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (Bundesamt) und die Verwaltungsgerichte im Einzelfall Ausländern, die zwar einer gefährdeten Gruppe im Sinne des § 53 Abs. 6 Satz 2 AuslG angehören, für welche aber ein Abschiebestopp nach § 54 AuslG nicht besteht, ausnahmsweise Schutz vor der Durchführung der Abschiebung in verfassungskonformer Handhabung des § 53 Abs. 6 AuslG zusprechen, wenn die Abschiebung wegen einer extremen Gefahrenlage im Zielstaat Verfassungsrecht verletzen würde. Das ist der Fall, wenn der Ausländer gleichsam sehenden Auges dem sicheren

Tod oder schwersten Verletzungen ausgeliefert würde (stRspr.; vgl. insbesondere Urteil vom 17. Oktober 1995 - BVerwG 9 C 9.95 - BVerwGE 99, 324, 328; Urteil vom 19. November 1996 - BVerwG 1 C 6.95 - BVerwGE 102, 249, 258; Urteil vom 27. April 1998 - BVerwG 9 C 13.97 - Buchholz 402.240 § 53 AuslG Nr. 12 = NVwZ 1998, 973; Urteil vom 8. Dezember 1998 - BVerwG 9 C 4.98 - BVerwGE 108, 77, 80 f.; jeweils m.w.N.). Nur dann gebieten es die Grundrechte aus Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 2 GG - als Ausdruck eines menschenrechtlichen Mindeststandards (vgl. auch das Urteil vom 24. Mai 2000 - BVerwG 9 C 34.99 - BVerwGE 111, 223, 228 f. zu Art. 9 EMRK unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Auslieferung) -, jedem betroffenen Ausländer trotz Fehlens einer Ermessensentscheidung nach § 53 Abs. 6 Satz 2, § 54 AuslG Abschiebungsschutz nach § 53 Abs. 6 Satz 1 AuslG zu gewähren ...«

³ »Von der Abschiebung eines Ausländers in einen anderen Staat ist abzusehen, wenn er dort als Angehöriger der Zivilbevölkerung einer erheblichen individuellen Gefahr für Leib oder Leben im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts ausgesetzt ist.«

⁴ »Die Sätze 1 und 2 sind anwendbar, solange eine Entscheidung nach § 60a Abs. 1 noch nicht getroffen worden ist.«



Schutzgewährung in Deutschland – Verfolgungsgrund Religion

Thesen für die Diskussion / Von Victor Pfaff

Asyl in Europa: Chancen, Risiken und Perspektiven der gemeinsamen europäischen Asylopolitik. 6. Berliner Symposium zum Flüchtlingschutz, Evangelische Akademie zu Berlin, 19. 6. 2006. Der Autor ist Rechtsanwalt in Frankfurt am Main.

These 1

Immer wieder ist in den 80er und 90er Jahren von Gerichten der Versuch unternommen worden, den Flüchtlingsschutz dadurch zu unterlaufen, dass dem Flüchtling angesonnen wurde, seine abweichende politische Meinung nicht mehr zu praktizieren oder öffentlich zu äußern: damit entfalle ein Schutzbedürfnis.

So heißt es beispielsweise im Urteil des Verwaltungsgerichtes Kassel vom 4.9.1996 - 4 E 202/94.A -, Seite 22 der UA:

»Des Schutzes vor politischer Verfolgung bedarf nicht, wer durch eigenes zumutbares Verhalten die Gefahr politischer Verfolgung abwenden kann (BVerwG, Urteil vom 3.11.1992 - 9 C

21.92 -, DBVL. 1993, 324). Der Klägerin ist zuzumuten, auf ihre politische Betätigung in der Türkei zu verzichten, um sich nicht der Verfolgung durch türkische Sicherheitskräfte auszusetzen. Daher kam es auf den vom Prozessbevollmächtigten gestellten Beweisantrag Nr. 6, mit dem die Einholung von Sachverständigenutachten zu der Frage, ob die Klägerin ihre politische Überzeugung auch in der Westtürkei vertreten könnte, nicht an.«

Auch obergerichtliche Rechtsprechung hat solche Versuche unternommen, teils offen, teils unter dem Deckmantel der inländischen Fluchtalternative.

These 2

Soweit es um die Verfolgung wegen politischer Betätigung geht, haben das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesverfassungsgericht derartiger Rechtsprechung einen Riegel vorgeschoben; das gilt jedenfalls für Versuche wie den zitierten. Siehe hierzu BVerfG, Beschluß vom 10.7.1989 - 2 BvR 502/86 - EZAR 201 Nr. 20; BVerwG, Urteil

vom 19.5.1987 - 9 C 184.86 - EZAR 200 Nr. 19; Urteil vom 30.8.1988 - 9 C 14.88 - EZAR 201 Nr. 15; Urteil vom 12.12.1989 - 9 C 39.88 - InfAuslR 1990, 102.

These 3

Die Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG zum *religiösen Existenzminimum* ist die Fortsetzung der in These 1 kritisierten Rechtsprechung auf dem Gebiet des Verfolgungsgrundes Religion: Es wird zur Vermeidung politischer (religiöser) Verfolgung angesonnen, auf die religiöse Betätigung in der Öffentlichkeit zu verzichten. Siehe hierzu BVerfG, Beschluss vom 1.7.1987 - 2 BvR 478/86 - EZAR 200 Nr. 20; Beschluss vom 19.12.1994 - 2 BvR 1426/91 - InfAuslR 1995, 210 f., und BVerwG, Urteil vom 20.1.2004 - 1 C 9.03 - InfAuslR 2004, 319, 321:

Flüchtlingsrechtlich geschützt ist nur »die religiöse Überzeugung als solche und die Religionsausübung abseits der Öffentlichkeit und in persönlicher Gemeinschaft mit anderen Gläubigen dort, wo man sich nach Treu und Glauben unter sich wissen darf.«

Diese Rechtsprechung sinnt dem Verfolgten an, seine Religionsausübung auf die Privatsphäre zu beschränken, und zwar auf die Privatsphäre dort, wo Anstoß nicht erregt wird. Diese Rechtsprechung, indem sie das Schutzbedürfnis einschränkt, stellt sich auf den Boden der Interessen des Verfolgerstaates statt vom Schutzbedürfnis des Verfolgten auszugehen:

»Insbesondere wenn ein Staat seine Existenz auf eine bestimmte Religion gründet - wie dies im Iran der Fall ist -, sind Maßnahmen, die er zur näheren Definition und Abgrenzung der Zugehörigkeit zu dieser Staatsreligion sowie zu deren Schutz ergreift, ungeachtet ihres Eingriffs in die Religionsfreiheit solange nicht als Verfolgung anzusehen, als sie das von der Menschenwürde gebotene religiöse Existenzminimum belassen (BVerfGE 76, 143, 159 f.«

Mit dieser Argumentation könnte auch das eingangs zitierte Urteil des Verwaltungsgerichtes Kassel gehalten werden (fingiertes Zitat):

Insbesondere, wenn ein Staat seine Existenz auf eine bestimmte Politik gründet - wie dies in der Türkei der Fall ist (Kemalismus) -, sind Maßnahmen, die er zur näheren Definition und Abgrenzung der Zugehörigkeit zu dieser

Staatsauffassung sowie zu deren Schutz ergreift, ungeachtet ihres Eingriffs in die Meinungsäußerungsfreiheit solange nicht als Verfolgung anzusehen, als sie das von der Menschenwürde gebotene politische Existenzminimum belassen. Dieses umfaßt die politische Überzeugung als solche und die politische Meinungsäußerung abseits der Öffentlichkeit und in persönlicher Gemeinschaft mit politisch Gleichgesinnten dort, wo man sich nach Treu und Glauben unter sich wissen darf.

These 4

Die christliche Religion ist *ihrem Wesen* nach missionierende Religion (Matthäus, 28, 19 f.). Sowohl die (katholische) Deutsche Bischofskonferenz wie die Evangelische Kirche in Deutschland haben dies in umfassenden Schriften in jüngerer Zeit ausdrücklich bestätigt (Die deutschen Bischöfe, Allen Völkern Sein Heil, Die Mission der Weltkirche, Schrift 76 vom 23.9.2004; EKD-Text Nr. 68 »Das Evangelium unter die Leute bringen, Zum missionarischen Dienst der Kirche in unserem Land«, 2000). In der ersteren Schrift heißt es:

»Darum verwirklicht sie (die Freiheit, die das Evangelium meint) sich in der Begegnung mit den anderen, den Fremden ... Mission bedeutet, mit anderen das Evangelium zu teilen ... An diesem missionarischen Auftrag heute mitzuwirken, ist Sache aller Gläubigen (S. 8). Grundsätzlich ist die Mission Sache des gesamten Gottesvolkes; alle in der Kirche sind eingeladen und aufgefordert, im lebendigen Bewusstsein der eigenen Verantwortung um die Ausbreitung des Evangeliums ihren Anteil am Missionswerk bei den Völkern' (ad gentes 35) zu übernehmen.« (S. 35) »Katholisch' ist zu allererst Ausdruck einer weltumfassenden Sendung, nicht nur eine Konfessionsbezeichnung (S. 10). Weltmission heißt, Grenzen zu den anderen hin zu überschreiten und ihnen in Respekt vor ihrer Andersheit das Evangelium so glaubwürdig zu bezeugen und zu verkünden, dass sie sich eingeladen wissen, Jesus nachzufolgen und sein Evangelium aufzunehmen.« (S. 37)

Die Rechtsprechung vom religiösen Existenzminimum greift folglich, jedenfalls soweit es um Christen geht, in das forum internum der Glaubensbetätigung ein.

These 5

Art. 10 Abs. 1 b der Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29.4.2004 steht in Widerspruch zur Rechtsprechung vom religiösen Existenzminimum, indem ausdrücklich anerkannt ist, dass der Verfolgungsgrund Religion die Betätigung der Glaubensüberzeugung im privaten und *öffentlichen* Bereich umfasst. Art. 10 Abs. 1 b der Richtlinie stellt nur eine Entfaltung dessen dar, was Inhalt des Art. 1 a Nr. 2 GFK ist. Die Rechtsprechung zum religiösen Existenzminimum war demnach stets unvereinbar mit dem in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Recht: der GFK.

These 6

Es ist zu befürchten, dass jedenfalls Teile der Rechtsprechung den Versuch unternehmen werden, die Rechtsprechung zum religiösen Existenzminimum unter Geltung der Richtlinie 2004/83/EG fortzusetzen. Solche Versuche könnten ermuntert werden durch eine mangelhafte Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht, so etwa, wenn es im Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der EU (Stand 13.3.2006) in Art. 38 heißt, § 60 Abs. 1 AufenthG solle wie folgt ergänzt werden:

»Für die Feststellung, ob eine Verfolgung nach Satz 1 vorliegt, sind Art. 4 Abs. 4 sowie Art. 7 - 10 der Richtlinie ... ergänzend anzuwenden.«

Diese Formulierung entspricht nicht den Anforderungen an die Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht (siehe Schlussanträge des Generalanwalts La Pergola in der Rechtssache C - 96/95).

Ansätze einer derart befürchteten Rechtsprechung finden sich in VGH Mannheim, Beschluss vom 12.5.2005 - A 3 S 358/05 - InfAuslR 2005, 296:

»Damit ist zunächst der Gesetzgeber innerhalb der Umsetzungsfrist aufgerufen, darüber zu

entscheiden, ob nicht nur etwa die Teilnahme an öffentlichen Gottesdiensten, sondern tatsächlich auch Missionierungsaktivitäten im Sinne von Art. 10 Abs. 1 b der Richtlinie unter ‚religiöse Riten‘ im öffentlichen Bereich zu subsumieren sind, ob als ‚öffentlicher Bereich‘ insoweit möglicherweise nur das religiöse Bekenntnis im nachbarschaftlich-kommunikativen Bereich im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht zum religiösen Existenzminimum verstanden werden könnte, oder ob Missionierungsaktivitäten nicht allein unter dem Begriff der ‚sonstigen religiösen Betätigungen oder Meinungsäußerungen und Verhaltensweisen einzelner oder Gemeinschaft, die sich auf eine religiöse Überzeugung stützen oder nach dieser vorgeschrieben sind‘ zu fassen sind, und ob solche Betätigungen nicht auf den privaten Bereich beschränkt werden dürfen, weil diesbezüglich der öffentliche Bereich in der Qualifikationsrichtlinie nicht mehr explizit genannt wird.«

Anlass zur Sorge gibt auch eine Formulierung, wie sie OVG NRW im Beschluss vom 18.5.2005 - 11 A 533/05.A -, AuAS 2006, 105, 107 verwendet:

»Damit spricht Vieles für die Annahme, dass § 60 AufenthG die Anpassung des deutschen Rechts an die Richtlinie 2004/83/EG im Grundsatz vorwegnimmt ...«

Fazit

Der Gesetzgeber kann sich bei der Umsetzung der Richtlinie nicht darauf beschränken zu erklären, die Artt. 7 - 10 der Richtlinie seien ergänzend anzuwenden. Diese Formulierung verstößt gegen den Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechtes. Sie degradiert das Gemeinschaftsrecht zu einer Auslegungsregel. Der Gesetzgeber ist gehalten, die Verfolgungsgründe innerstaatlich unmissverständlich zu regeln. Dabei tut er gut, die Vorgaben des UNHCR heranzuziehen, die den völkerrechtlichen Standard wiedergeben. **D**

Flüchtlingsschutz unter Vorbehalt? – Auswirkungen des Kampfes gegen den Terror

Thesenpapier von Prof. Dr. Dr. Rainer Hofmann, Universität Frankfurt

Asyl in Europa: Chancen, Risiken und Perspektiven der gemeinsamen europäischen Asylpolitik. 6. Berliner Symposium zum Flüchtlingschutz, Evangelische Akademie zu Berlin, 19.6.2006

1. Bis vor wenigen Jahren war jedenfalls in Europa der unbedingte Charakter des völkerrechtlichen Folterverbots unumstritten. Er beruhte nicht nur auf den einschlägigen völkervertraglichen Bestimmungen (vgl. z.B. Art. 7 ICCPR, Art. 3 EMRK sowie die Bestimmungen des UNCAT einschließlich der dazu ergangenen Rechtsprechung und Stellungnahmen der Überwachungsorgane), sondern ihm wurde auch, jedenfalls ganz überwiegend, der Rang völkerrechtlichen *ius cogens* zuerkannt.

2. Seit dem Urteil des EGMR im Fall *Soering v. United Kingdom* (7.7.1989, A 161) wurde hieraus auch ein absoluter Anspruch auf Schutz gegenüber allen Arten von Verbringungen einer Person in ein Land abgeleitet, in dem dieser Person Folter oder unmenschliche Behandlung iSd Art. 3 EMRK droht. Im Fall *Chahal v United Kingdom* (15.11.1996, RJD 1996-V) wurde dieser absolute Grundsatz auch für Fälle bestätigt, in denen bezüglich der betroffenen Person geltend gemacht wurde, sie sei der Mitwirkung an terroristischen Aktivitäten verdächtig und stelle daher eine Gefahr für die nationale Sicherheit dar; dieser absolute Verbringungsschutz gelte jedenfalls dann, wenn ein *real risk* bestehe, dass die betroffene Person im Verbringungsland Folter oder unmenschliche Behandlung erleiden werde.

3. Dieser Grundsatz ist in ständiger Rechtsprechung des EGMR immer wieder bestätigt worden (vgl. zuletzt *N v Finland*, 26.7.2005, Appl. N°. 38885/02). Insofern besteht in der Tat ein wichtiger Unterschied zwischen Flüchtlingsvölkerrecht und Menschenrechten, da bekanntlich Art. 1 F GFK so ausgelegt werden kann (und wird), dass er keine Anwendung auf Personen findet, bezüglich derer begründeter Verdacht terroristischer Aktivitäten besteht.

4. Dies wiederum bedeutet, dass einer solchen Person zwar in völkerrechtsgemäßer Weise die Anerkennung als Flüchtling iSd GFK verweigert werden kann, sie aber in Europa wegen Art. 3

EMRK nicht in ein Land verbracht werden darf, wo ein *real risk* besteht, dass sie Folter oder unmenschliche Behandlung erleidet.

5. Diese als durchaus gefestigt anzusehende Rechtslage wird im Zusammenhang mit dem internationalen Kampf gegen den Terror seit den Anschlägen des »11. September« (2001), weiter verstärkt als Folge der terroristischen Attentate von Madrid und London, in Frage gestellt: So wie etwa der absolute Charakter des Folterverbots im nationalen deutschen Recht von einigen Stimmen relativiert wird, versuchen dies auf internationale Ebene einige Regierungen, darunter auch die britische, bezüglich der Auswirkungen des Folterverbots auf Fälle der Verbringung von terroristischer Aktivitäten verdächtiger Personen in das Ausland zu erreichen.

6. Dies zeigt sich beispielhaft im Fall *Ramzy v The Netherlands* (Appl. N°. 25424/05): Dem Beschwerdeführer wird von den niederländischen Behörden Mitgliedschaft in der ursprünglich vor allem in Algerien aktiven terroristischen Vereinigung *Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat* vorgeworfen. Auf geheimdienstliche und vor Gericht daher nicht verwertete Erkenntnisse gestützte strafrechtliche Bemühungen führten zu keiner Verurteilung. Ein später gestellter Asylantrag wurde abgelehnt. Gegen den Beschwerdeführer liegt eine Ausweisungsanordnung vor, da seine Anwesenheit die nationale Sicherheit der Niederlande beeinträchtigt. Mit der Beschwerde wird geltend gemacht, die angestrebte Verbringung nach Algerien setzte den Beschwerdeführer einem *real risk* von Folter oder unmenschlicher Behandlung durch algerische Behörden aus.

7. Auf entsprechende Anträge hin wurde u. a. den Regierungen von Litauen, Portugal, der Slowakei und dem Vereinigten Königreich sowie einer Reihe von NGOs (darunter auch Amnesty International) die Möglichkeit zur Intervention eingeräumt.

8. Die auf eine deutliche Relativierung der bisherigen Rechtsprechung des EGMR zu Art. 3 EMRK als einer auch auf Verbringungsfälle anwendbaren Verbotsnorm zielenden Bemühungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

a) Der absolute Charakter des Verbots aus Art. 3 EMRK bezieht sich auch weiterhin auf solche Maßnahmen, die durch Vertragsparteien der EMRK selbst begangen werden.

b) Bei der Beurteilung der Konventionsgemäßheit von Verbringungsmaßnahmen ist eine Abwägung der Gefahr von Folter oder unmenschlicher Behandlung vorzunehmen, bei welcher den grundlegenden Rechten der Bürger der Vertragsparteien, die durch Terrorismus bedroht sind, angemessenes Gewicht einzuräumen sei.

c) Bei der Entscheidung, ob eine Verbringung in einer solchen Situation konventionsgemäß ist, sei es notwendig und angemessen, alle Umstände des jeweiligen Einzelfalles zu berücksichtigen - Belange nationaler Sicherheit könnten nicht einfach außer Acht gelassen werden.

9. Zur Begründung wird im einzelnen vorgetragen:

a) Die Erstreckung des Schutzes aus Art. 3 EMRK auf Verbringungsfälle sei ein Ergebnis richterlicher Rechtsfortbildung und in der EMRK nicht ausdrücklich vorgesehen. In solchen Fällen nur impliziter staatlicher Verpflichtungen (*implied obligations*) sei es zulässig, die Interessen der Allgemeinheit und des Einzelnen gegeneinander abzuwägen.

b) Die Rechtsprechung des EGMR in und seit *Chahal* führe zu in der Praxis nicht überwindbaren und nicht akzeptablen Schwierigkeiten bei der effektiven Bekämpfung des Terrorismus (Maßnahmen polizeilicher Vorbeugung und strafrechtlicher Verfolgung seien häufig nicht ausreichend, um die Allgemeinheit vor terroristischen Gefahren zu schützen).

c) Daher müsse in solchen Situationen ein Ansatz gewählt werden, der von dem nur relativen (und nicht absoluten) Charakter aller involvierten Rechte ausgehe und so eine Einbeziehung und Abwägung aller dieser Rechte, also auch derjenigen der Bürger der Vertragsparteien auf staatlichen Schutz gegenüber Terror, ermögliche. Dies sei auch zulässig, da der absolute Charakter der Anwendung des Art. 3 EMRK auf Verbringungsfälle nicht vom allgemeinen (universellen) Völkerrecht geboten sei, keinem weltweit anerkannten moralischen Gebot entspreche und auch mit den ursprüng-

lichen Absichten der Vertragsparteien nicht in Einklang stehe.

d) Sei demnach eine Abwägung unter Einschluss von Belangen nationaler Sicherheit grundsätzlich zulässig, dann sei in einem zweiten Schritt zu prüfen, welcher Abwägungsmaßstab anzuwenden sei. Insoweit müsse in Fällen, in denen die jeweilige Verbringungsanordnung auf Belange nationaler Sicherheit gestützt worden sei, der Betroffene zeigen, dass es »*more likely than not*« sei, dass er im Verbringungsland Folter oder unmenschlicher Behandlung iSd Art. 3 EMRK ausgesetzt werde. Dieser besondere Maßstab führe zu einer angemessenen Berücksichtigung und Abwägung aller Rechte aller in solchen Fällen betroffenen Personen.

10. Dieses Vorbringen wird in der angesprochenen Stellungnahme der NGOs mit den folgenden, mich gänzlich überzeugenden Gründen zurückgewiesen:

a) Aus der »Notstandsfestigkeit« des Verbots von Folter oder unmenschlicher Behandlung in allen einschlägigen Menschenrechtsinstrumenten ergebe sich dessen absoluter Charakter. Es besitze auch den Rang von *ius cogens*.

b) Dieses absolute Verbot von Folter oder unmenschlicher Behandlung werde ergänzt durch ein Verbot jeglicher Verbringung (*refoulement*) einer Person in ein Land, in dem für sie ein *real risk* von Folter oder unmenschlicher Behandlung bestehe. Dies sei teils in völkerrechtlichen Menschenrechtsinstrumenten ausdrücklich festgehalten, teils ergebe es sich aus der einschlägigen Rechtsprechung der Überwachungsorgane: Das Verbringungsverbot sei ein *inherent and indivisible part of the prohibition on torture or other ill-treatment*.

c) Dieses Verbringungsverbot sei auch absolut, da es als *inherent and indivisible part* des Verbots von Folter oder unmenschlicher Behandlung denselben Rechtscharakter haben müsse. Im übrigen werde dies auch durch die einschlägige Praxis der Überwachungsorgane unter den jeweiligen Menschenrechtsinstrumenten gestützt. Aus diesem absoluten Charakter folge, dass das Verbringungsverbot alle Personen, auch des Terrorismus Verdächtige, schütze und in allen Situationen Anwendung finden müsse. Da es als *inherent and indivisible part* des Verbots von Folter oder unmenschlicher Behandlung dessen rechtliche

Stellung habe, komme ihm auch der Rang von *ius cogens* zu.

d) Entscheidend sei also, wann ein *real risk* eines künftigen Verstoßes gegen das Verbot von Folter oder unmenschlicher Behandlung bestehe. Für eine entsprechende Feststellung seien die allgemeinen Umstände im Verbringungsland und die persönlichen Umstände des Betroffenen heranzuziehen; dabei stelle vor allem seine angebliche Verbindung mit einer vom Verbringungsland als terroristisch eingestuft Gruppe ein starkes Indiz für das Vorliegen eines *real risk* dar.

e) Aus einer Gesamtschau internationaler Praxis ergebe sich bezüglich der Verteilung der Beweislast folgender Grundsatz: Habe der Betroffene aufgrund substantiierten Vorbringens einen *arguable or prima facie case* für einen *real risk* eines künftigen Verstoßes gegen das Verbot von Folter oder unmenschlichen Verhaltens geschaffen, obliege es dem Aufenthaltsstaat, diesen Anschein zu beseitigen.

f) Bestehe ein solcher *real risk*, könne seinen Folgen (Rechtswidrigkeit einer Verbringung) auch nicht durch diplomatische Maßnahmen wie namentlich die Zusicherung des Verbringungsstaates, das Verbot von Folter oder unmenschlicher Behandlung zu achten, entgangen werden. Dies ergebe sich nicht nur aus der einschlägigen Praxis internationaler Organe und der Mehrheit der Staaten, sondern entspreche auch Gründen der Praktikabilität.

11. Letztlich scheinen mir zwei Fragestellungen von zentraler Bedeutung zu sein:

a) Ist das Verbringungsverbot ein *inherent and indivisible part* des Verbots von Folter und unmenschlicher Behandlung und - falls ja - ergibt sich hieraus auch zwingend, dass es dessen absoluten Charakter innehat? Falls ja, ist in der Tat nur zu entscheiden, ob im jeweiligen Einzelfall ein *real risk* einer künftigen Verletzung des Verbots von Folter oder unmenschlicher Behandlung im Verbringungsstaat besteht; dabei darf der Umstand, dass der Betroffene des Terrorismus verdächtig (oder gar deswegen rechtskräftig verurteilt wurde), keine Rolle spielen.

b) Falls das Verbringungsverbot kein solcher Teil des Verbots von Folter und unmenschlicher Behandlung ist, stellt sich die Frage, ob es dann von nur relativem Charakter ist. Falls ja, dürfte es in der Tat zulässig sein, nach der positiven Feststellung, dass ein *real risk* eines künftigen Verstoßes gegen das Verbot von Folter oder unmenschlicher Behandlung besteht, abzuwägen, ob gleichwohl wegen der vom Betroffenen ausgehenden Gefahr für die Bevölkerung des Aufenthaltsstaats eine Verbringung zulässig sein könnte.

c) Folgt man der letztgenannten Sicht könnte es in der Tat zulässig sein, die Verbringung einer Person in ein Land anzuordnen, in dem für sie eine erhebliche Wahrscheinlichkeit besteht, Opfer eines Verstoßes gegen das Verbot von Folter oder unmenschlicher Behandlung zu werden. Dies ist in einer den Menschenrechten verpflichteten Rechtsordnung nicht hinzunehmen. **D**

■ Menschenrechtsorganisationen kritisieren mangelnden Flüchtlingsschutz – Schäuble verteidigt Harmonisierung des Asylrechts in Europa

Berlin (epd). Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen haben der Bundesregierung vorgeworfen, den Flüchtlingsschutz zu verschlechtern. Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble (CDU) verteidigte auf dem 6. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz am 19. Juni in Berlin die Harmonisierung der Asyl- und Flüchtlingspolitik in Europa. Der für Deutschland zuständige Vertreter des UN-Flüchtlings-

kommissariats, Gottfried Köfner, forderte, der Zugang zu fairen Asylverfahren müsse erhalten bleiben.

Die Menschenrechtsorganisationen amnesty international und Pro Asyl warfen der Bundesregierung vor, sie entziehe Flüchtlingen aus Afghanistan, dem Irak und Angehörigen von Minderheiten aus dem Kosovo den Flüchtlingsstatus, obwohl sie

nicht abgeschoben werden könnten. Damit verlören die Flüchtlinge soziale Sicherheiten wie etwa ihren Arbeitsplatz. Die Organisationen fordern ein Bleiberecht für Flüchtlinge, die seit vielen Jahren geduldet werden. Das »Aktionsbündnis Hier geblieben« und die Deutsch-Kaukasische Gesellschaft demonstrierten vor der Evangelischen Akademie für ein großzügiges Bleiberecht.

Schäuble sagte eine baldige Entscheidung über langjährig geduldete Flüchtlinge zu. Die Koalition habe »fest verabredet«, bis zum Jahresende eine einvernehmliche Lösung für so genannte Altfälle zu finden. Details nannte er jedoch nicht. Nach Angaben von Pro Asyl leben in Deutschland rund 130.000 Flüchtlinge seit mehr als fünf Jahren mit Duldungen, die sie lediglich vor Abschiebung schützen und ihren Alltag stark einschränken.

Zur Harmonisierung des Asylrechts in Europa sagte Schäuble, Deutschland müsse mehrere EU-Richtlinien in nationales Recht überführen. In diesem Zusammenhang wolle er das Nachzugsalter für ausländische Ehegatten von 18 auf 21 Jahre erhöhen und vom nachziehenden Ehepartner Sprachkenntnisse verlangen. Dies werde zwar kritisiert, doch sehe er keine besseren Vorschläge, um Zwangsehen zu bekämpfen, sagte Schäuble.

Amnesty international nannte die geplante Regelung »absurd«. Die mittellose Ehefrau eines tsche-

tschenischen Flüchtlings im zerstörten Grosny sei nicht in der Lage, Deutsch zu lernen. Der Vorschlag verstoße außerdem gegen Europarecht. Die Evangelische Kirche in Deutschland (EKD) kritisierte, Ehen junger Ausländer würden unter Generalverdacht gestellt. Der Vorschlag widerspreche dem grundgesetzlich verbrieften Schutz von Ehe und Familie.

UNHCR-Regionalvertreter Köfner erklärte, ein Asylsuchender müsse in allen europäischen Ländern die gleichen Chancen auf ein faires Verfahren und Anerkennung als Flüchtling haben. Vor allem aber müsse der Zugang zum Asylverfahren erhalten bleiben. Schärfere Grenzkontrollen und restriktive Asylverfahrensregelungen hätten den Zugang für Flüchtlinge zu europäischen Ländern stark erschwert.

Die EKD-Vertreterin und Asyl-Expertin Katrin Hatzinger kritisierte, die Harmonisierung des Flüchtlingsschutzes auf europäischer Ebene werde von den Mitgliedsländern vor allem genutzt,

um nationale Regelungen zu verschärfen. Dies lasse Zweifel aufkommen, ob es Europa mit dem Flüchtlingsschutz ernst sei. Die Chancen politisch Verfolgter, in einem EU-Land Asyl zu erhalten, hätten sich weiter verschlechtert, kritisierte Hatzinger. Statt faire Asylverfahren zu garantieren, strebten die EU-Länder an, möglichst viele Flüchtlinge in so genannte sichere Drittstaaten außerhalb Europas zurückzuschicken. Je restriktiver aber die europäische Asylpolitik ausfalle, desto mehr Menschen versuchten, illegal nach Europa zu kommen und riskierten dafür ihr Leben.

Das Symposium zum Flüchtlingsschutz wurde zum sechsten Mal von der Evangelischen Akademie zu Berlin veranstaltet in Zusammenarbeit mit Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen sowie dem Diakonischen Werk, dem Deutschen Caritasverband und weiteren Wohlfahrtsverbänden.

(epd-Basisdienst, 19.6.2006)

Anhang

»Rechte von Zuwanderern stärken«

Erklärung des Bevollmächtigten des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union, Prälat Stephan Reimers, und des Leiters des Kommissariates der deutschen Bischöfe, Prälat Karl Jüsten, zum Evaluierungsbericht des Bundesministeriums des Innern

Berlin und Bonn, 24. 7. 2006

»Den heute vom Bundesministerium des Innern vorgelegten umfangreichen Bericht zur Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes haben die Kirchen mit Spannung erwartet. Entsprechend den in der Koalitionsvereinbarung getroffenen Beschlüssen haben sie damit auch die Hoffnung verbunden, dass das Zuwanderungsgesetz zu-

gunsten der betroffenen Ausländer verbessert würde.

Wir begrüßen es, dass der Bericht die Notwendigkeit betont, Integrationsangebote verstärkt auch schon länger in Deutschland ansässigen Migranten zugänglich zu machen. Dies entspricht der Forderung nach einem Ausbau der so genannten »nachholenden« Integration, die auch von den Kirchen immer wieder vorgebracht wor-

den ist Dieser Bericht ist allerdings ebenso wie die gesellschaftliche und politische Diskussion um Integration leider an vielen Stellen von Misstrauen und der Forderung nach Sanktionen geprägt. Eine erfolgreiche Integration bedarf indes eines gesellschaftlichen Klimas, das Zuwanderung und Integration als Chance für unser Land ebenso wie für die Zuwanderer begreift.

Unserer ersten Einschätzung nach sind die Forderungen der Kirchen in einigen zentralen Bereichen weitgehend unberücksichtigt geblieben.

Wie bereits der Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern zur Umsetzung europäischer Richtlinien sieht auch der Evaluierungsbericht vor, den Ehegattennachzug vom Erreichen eines Mindestalters und vom vorherigen Nachweis deutscher Sprachkenntnisse abhängig zu machen. Damit sollen Zwangsverheiratungen verhindert werden. Die Kirchen, denen der Schutz der Familieneinheit auch von Migranten ein besonderes Anliegen ist, zweifeln an der Eignung dieser Maßnahmen und lehnen sie als unverhältnismäßig ab. Um Opfern von Zwangsverheiratungen Schutz und Hilfe zu bieten, sollten vielmehr deren eigenständige Wiederkehr- und Aufenthaltsrechte gestärkt werden. Gerade das eigenständige Aufenthaltsrecht vermittelt zwangsverheirateten Frauen die Möglichkeit, nach zwei Jahren Ehe unabhängig von ihren Ehepartnern in Deutschland bleiben zu können. Diese Zeitspanne soll laut Bericht nun von zwei auf drei Jahre angehoben werden. Kritisch betrachten wir auch die geplante Einführung eines Rechtes von Behörden, Vaterschaftsanerkennungen anzufechten.

Generell stimmt es uns besorgt, dass der Bericht, gerade auch in seinen Ausführungen zum Familiennachzug, ein Misstrauen gegenüber den betroffenen Menschen erkennen lässt. So werden vorgeschlagene Beschränkungen des Schutzes von Ehe und Familie wiederholt damit begründet, dass die bisher geltenden günstigeren Regelungen zum Missbrauch einladen. Belege für solch missbräuchliche Inanspruchnahme fehlen jedoch weitgehend.

Besonders zu kritisieren ist der Umstand, dass sich auch die Situation von Menschen mit so genannten Kettenduldungen nach den Vorschlä-

gen des Berichts nicht verbessern wird. Die Regelungen, die in das Zuwanderungsgesetz aufgenommen wurden, um die Zahl der von einer Kettenduldung Betroffenen zu verringern, werden in den Bundesländern unterschiedlich ausgelegt. Dies hat zur Folge, dass Ausländer in Schleswig-Holstein oder Rheinland-Pfalz größere Chancen auf eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung haben als in Ländern wie Hessen oder Baden-Württemberg. Die Pläne des Bundesinnenministeriums zielen nun auf eine Vereinheitlichung der restriktiven Auslegung dieser Bestimmungen ab. Wir fordern dagegen mit Nachdruck eine großzügige Auslegung dieser Regelungen sowie eine umfassende Bleiberechtsregelung für Menschen, die schon seit vielen Jahren in Deutschland leben und zum Teil große Integrationsleistungen erbracht haben. Die ursprüngliche Intention des Zuwanderungsgesetzes, den mehr als 192.000 Betroffenen gesicherte Aufenthaltstitel zu gewähren, muss umgesetzt werden.

Insofern begrüßen wir ausdrücklich die am Wochenende geäußerte Absicht des Bundesinnenministers, eine Bleiberechtsregelung zu unterstützen. Allerdings kommt es maßgeblich auf die konkrete Ausgestaltung dieser Regelung an. Eine besondere Bedeutung kommt dabei dem Kriterium der Lebensunterhaltssicherung zu. Geduldete haben in vielen Bundesländern keinen oder nur eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt. Setzt die Bleiberechtsregelung voraus, dass bereits ein Arbeitsverhältnis besteht - wie in Vorschlägen von einigen Bundesländern vorgesehen -, haben diese Menschen keine Aussicht auf ein gesichertes Aufenthaltsrecht. Wir plädieren deshalb für eine Aufenthaltserlaubnis, die mit einer Arbeitserlaubnis versehen ist.

Nicht nachvollziehbar sind in diesem Zusammenhang auch die Pläne des Bundesinnenministeriums, die Situation von Geduldeten zusätzlich zu erschweren: In hohem Maße kritikwürdig ist das Vorhaben, die bislang übliche Ankündigung einer bevorstehenden Abschiebung zu unterlassen. Das bedeutet, dass Menschen, selbst wenn sie sich seit mehr als einem Jahr in Deutschland aufhalten, jeden Tag mit einer Abschiebung rechnen müssen. Dies ist insbesondere für Familien mit Kindern eine schwere psychische Belastung.«



Gemeinschaftswerk der
Evangelischen Publizistik gGmbH
Verlag/Vertrieb
Postfach 50 05 50
60394 Frankfurt am Main

Aus dem Jahrgang 2006

11/06 – **9. ÖRK-Vollversammlung in Porto Alegre (2)**: »In deiner Gnade, Gott, verwandle die Welt« (Botschaft und Beschlüsse) – 52 Seiten / 4,60 €

12/06 – **»Ökumene am Wendepunkt« – Bundestreffen der Ökumenischen Zentren** (Arbeitsgemeinschaft Christlicher Kirchen in Deutschland) 44 Seiten / 4,60 €

13/06 – **Kirche und Diakonie** – Beiträge von Heinz Schmidt, Landesbischof Frank O. July und Klaus Dörner – 32 Seiten / 4,10 €

14/06 – **Kirche und Stadt**: »Notwendige Abschiede - finanzierbare Aufbrüche« (EKD-Konsultation) – 40 Seiten / 4,10 €

15/06 – **»20 Jahre nach Tschernobyl« (1)** (Diskussionsbeitrag von Hans Diefenbacher, Constanze Eisenbart und Ulrich Ratsch; Erklärung der EKvW) – 16 Seiten / 2,60 €

16/06 – Themen: **Familienpolitik** (Rede von Bischof Huber) – **Armutsbekämpfung** (5. Bericht der GKKE zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik) – 36 Seiten / 4,10 €

17/06 – **»20 Jahre nach Tschernobyl« (2)** (Stellungnahmen der EKHN, EKvW, EKKW, AGU und Landesbischofin Margot Käßmann) – 32 Seiten / 4,10 €

18/06 – **»Aus Fehlern lernen? Scheiternde Projekte in einer lernenden Kirche«** (Asselmeyer, Barrenstein, Fischer u.a.) – 56 Seiten / 5,10 €

19/06 – **»Welthandel im Dienst der Armen«** (Studie einer Sachverständigengruppe der Deutschen Bischofskonferenz) – 32 Seiten / 4,10 €

20/06 – **»Die Kirchen und die Fußball-WM 2006«** – 52 Seiten / 5,10 €

21/06 – Themen: **UEK-Vollkonferenz 2006** (Berichte, Beschlüsse) – **Öffentliche Verantwortung der Kirchen** (EKD-Kirchenamtspräsident Barth) – 32 Seiten / 4,10 €

22/06 – **»Fundamentalismus-Alarm. Neue religionspolitische Strategien in Zeiten der Rückkehr von Religion«** (Ev. Akademie Loccum) – 32 Seiten / 4,10 €

23/06 – **Bündnis für Erziehung** (»Impulspapier« einer Autorengruppe aus beiden großen Kirchen und dem Bundesfamilienministerium) – 16 Seiten / 2,60 €

24/06 – **»Ökumene der Profile«** (Huber, Lehmann, Weber, Pesch, Rahner) 36 Seiten / 4,10 €

25/06 – **»Ein gerechter Friede ist möglich«** (Studententag zu einer Argumentationshilfe der Ev. Kirche im Rheinland) 20 Seiten / 2,60 €

26/06 – **»Was jetzt dringlich ist«** – Zur christlichen Weltverantwortung am Anfang des 21. Jahrhunderts (Girock, Liedke, Gerner-Wolfhard) – 28 Seiten / 3,40 €

27-28/06 – **»Nachhaltigkeit als Aufgabe der Kirchen«** – Zweites Wittenberger Memorandum (Tagung in der Ev. Akademie Sachsen-Anhalt zum Beitrag der Kirchen zur Bewahrung der Schöpfung in Vorbereitung auf die 3. Europäische ökumenische Versammlung 2007) – 84 Seiten / 6,40 €

29/06 – **Kirche der Freiheit – Perspektiven für die evangelische Kirche im 21. Jahrhundert** (Ein Impulspapier des Rates der EKD) – 60 Seiten / 5,10 €

30/06 – **Gerechte Teilhabe – Befähigung zu Eigenverantwortung und Solidarität** (Auszüge aus der Denkschrift des Rates der EKD zur Armut in Deutschland) – 24 Seiten / 3,40 €

31/06 – **Selbstbestimmung und Fürsorge am Lebensende** (Stellungnahme des Nationalen Ethikrates) – 52 Seiten / 5,10 €

32/06 – **Chancen, Risiken und Perspektiven der gemeinsamen europäischen Asylpolitik** (Evangelische Akademie zu Berlin) – 40 Seiten / 4,10 €

Der Informationsdienst
epd-Dokumentation
(ISSN 1619-5809) kann im
Abonnement oder einzeln
bezogen werden.
Pro Jahr erscheinen min-
destens 50 Ausgaben.

Bestellungen und Anfragen an:
GEP-Vertrieb
Postfach 50 05 50,
60394 Frankfurt,
Tel.: (069) 58 098-191.
Fax: (069) 58 098-226.
E-Mail: vertrieb@gep.de
Internet: <http://www.epd.de>

Das Abonnement kostet monatlich 23,60 € inkl. Versand (mit Zugang zum digitalen Archiv: 27,50 €). E-Mail-Bezug im PDF-Format (Preis auf Anfrage). Die Preise für Einzelbestellungen sind nach Umfang der Ausgabe und nach Anzahl der Exemplare gestaffelt.

Die Liste oben enthält den Preis eines Einzel-exemplars; dazu kommt pro Auftrag eine Versandkostenpauschale (inkl. Porto) von 2,30 €.

epd-Dokumentation wird auf chlorfrei gebleichtem Papier gedruckt.